



HAL
open science

Difficulté d'identification et de délimitation des domaines publics lors de leurs contigüités et/ou superpositions

Alphée Taberlet

► **To cite this version:**

Alphée Taberlet. Difficulté d'identification et de délimitation des domaines publics lors de leurs contigüités et/ou superpositions. Sciences de l'environnement. 2019. dumas-02185572

HAL Id: dumas-02185572

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02185572v1>

Submitted on 16 Jul 2019

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
ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES

MÉMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le **DIPLÔME NATIONAL DE MASTER**
« Sciences, Technologies, Santé »

Mention « Géographie, aménagement, environnement et développement »
Parcours « Identification, Aménagement et gestion du Foncier »

par

Alphée TABERLET

Difficulté d'identification et de délimitation des domaines publics
lors de leurs contigüités et/ou superpositions

Soutenu le 03 juillet 2019

JURY

PRESIDENT :	M. Christophe PROUDHOM	Président du jury
MEMBRES :	M. Nicolas CHAUVIN	Professeur référent
	Mme. Maylis DESROUSSEAUX	Second examinateur
	M. Nicolas CORNIER	Maître de stage

Remerciements

Je remercie mon professeur référent M. Nicolas CHAUVIN pour le suivi de mon mémoire ainsi que pour ses conseils et remarques tout au long de ce travail d'écriture.

Je remercie également l'ensemble du corps enseignant de l'École Supérieure des Géomètres Topographes pour les cours dispensés lors du cursus Master Identification, gestion et aménagement du foncier.

Je remercie mon maître de stage M. Nicolas CORNIER pour l'attention qu'il m'a portée, pour sa disponibilité et pour son accompagnement durant mon travail de fin d'études.

Je souhaite aussi remercier l'entreprise CARRIER Géomètres Experts pour m'avoir accueilli et l'ensemble du personnel pour le temps et l'aide qu'ils m'ont accordé en particulier Mme. Florence TRIBOUT.

Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont acceptées mes demandes de rendez-vous qu'ils soient physiques ou téléphoniques notamment M. Vincent BALP, M. Didier CRÉMEL et M. Daniel GILTARD.

Abréviations

ATMB : Autoroute et Tunnel du Mont-Blanc

BIM : Building Information Modeling

CA : Cour d'Appel

CAA : Cour Administrative d'Appel

CE : Conseil d'État

CEREMA : Centre d'Étude sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CG3P : Code Général de la Propriété des Personnes Publiques

CNRTL : Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales

CRPM : Code Rural et de la Pêche Maritime

DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPIC : Établissement Public Industriel et Commercial

GE : Géomètre-Expert

HLM : Habitation à Loyer Modéré

IGN : Institut National de l'Information Géographique et Forestière

Loi ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

OGE : Ordre des Géomètres-Experts

PUG : Propriété Usage Gouvernance

QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité

RFF : Réseau Ferré de France

SIG : Système d'Information Géographique

TA : Tribunal Administratif

TER : Train Express Régional

VNF : Voies Navigables de France

Sommaire

Remerciements	3
Abréviations	4
Sommaire	5
Introduction.....	6
I / Les procédures de délimitation lorsque les propriétés viennent à se chevaucher	17
A . Superposition linéaire en 2D.....	18
B . Superposition transversale en 2D	20
C . Chevauchement en 3D	21
D . Chevauchement au sein de la copropriété	23
E . La délégation de service public concernant les remontées mécaniques.....	24
F . Digression autour de la contigüité.....	25
II / Les solutions pour faciliter la délimitation et garantir la propriété.....	27
A . L'intégration de la profession de géomètre-expert à toutes les opérations de délimitation.....	27
1 - Des compétences et un savoir-faire.....	27
2 - Une profession soumise à des règles de l'art.....	29
B . Les solutions concrètes pouvant être mises en place pour une meilleure définition et distinction des biens publics	32
1 - Réflexion autour du bornage	32
2 - Réflexion autour de la division en volume	36
3 - Réflexion autour d'un SIG en 3D et du BIM	40
Bibliographie	47

Introduction

Pour amorcer le début de cette étude, commençons par définir ce qu'est la propriété publique. Cela correspond à *"l'ensemble des biens meubles et immeubles de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics"*¹ qu'importe s'ils sont incorporés à la domanialité publique ou privée comme l'indique le document de l'OGE sur la Parcellisation de la propriété des personnes publiques. De plus, il faut savoir que ces biens peuvent également faire ou non l'objet d'une définition cadastrale venant complexifier la bonne qualification de la dépendance publique. Il faut d'ailleurs noter qu'un bien non cadastré n'est pas nécessairement un signe permettant de définir la domanialité. Il en va de même en ce qui concerne le domaine cadastré avec l'exemple des cimetières qui appartiennent aux collectivités tout en ayant un numéro cadastral. La complexité va plus loin comme l'exprime le document du CEREMA. Ainsi, on apprend qu'un même bien peut faire l'objet d'application de codes divers. Un bien peut être soumis à une délégation ou à des superpositions de compétences. La difficulté pouvant aussi venir de la multitude d'usages et d'usagers.

Le législateur a donc créé des catégories de biens publics pour permettre de répondre à leurs complexités. Ainsi, les notions de domanialité publique et privée ont vu le jour. Intéressons nous au principe de domaine public. Sa définition prend son origine dans le CG3P aux articles L.2111-1 et L. 2111-2. Le premier nous explique que *"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."* et le second venant rajouter d'autres éléments au domaine public en énonçant que *"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."*

Ainsi, nous pouvons tirer de ces définitions qu'un bien incorporé au domaine public doit répondre à certains critères cumulatifs. Le premier critère, énoncé par l'article L. 2111-1, est que le bien doit appartenir à une personne publique et le second est l'affectation du bien. C'est d'ailleurs sur cette dernière condition que des difficultés peuvent être révélées notamment pour savoir si le bien est à usage du public ou à usage d'un service public comme par exemple pour les remontées mécaniques. De plus, pour complexifier la chose, il est possible qu'une personne publique affecte un bien de son domaine public au service d'une autre personne publique². Pour finir une dernière entrave à la bonne qualification de régime d'un bien est qu'à une époque, il était possible que le bien appartienne à un domaine public virtuel composé des biens où une affectation était prévue. Maintenant, ces biens sont directement intégrés au domaine public comme le confirme l'arrêt n° 337191 du CE datant du 24 juin 2011.

On peut noter d'autres manières pour un bien d'intégrer le domaine public. Ainsi, un acte de classement pris par le propriétaire du bien peut permettre une telle incorporation³. L'article

¹ DELIANCOURT S., LAVIALLE C., Fasc. 12 : *CONTENTIEUX DES PROPRIÉTÉS PUBLIQUES*, *JurisClasseur Propriétés publiques*, 2012, 54 p., p. 3

² CE, 19 décembre 2007, n° 288017 ; YOLKA P., Fasc. 405-10 : *DISTINCTION DU DOMAINE PUBLIC ET DU DOMAINE PRIVÉ*, *JurisClasseur Administratif*, 2014, 53 p., p. 25

³ FOUBERT A., Fasc. 405-20 : *ENTRÉE DANS LE DOMAINE PUBLIC*, *JurisClasseur Administratif*, 2014, 24 p., p. 9

L. 2111-3 du CG3P vient d'ailleurs confirmer cela en énonçant que *"s'il n'en est disposé autrement par la loi, tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public"*. Cette mesure consiste en un acte reconnaissant⁴ puisque témoigne d'une situation en un instant donné.

Le domaine public répond à certains principes qui peuvent être codifiés comme pour l'article L. 3111-1 du CG3P affirmant que *"Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles"* ou encore à l'article L. 1311-1 du CGCT. De plus, des décisions jurisprudentielles ont précisé que ces principes s'appliquaient temps que les conditions formelles et matérielles sont établies⁵. Ainsi, de par ces principes, il est possible de conclure que le domaine public ne peut faire l'objet d'expropriation et donc par conséquent est insaisissable⁶. Il en découle que le domaine public est protégé des empiètements qui peuvent être considérés comme *"une cession contrainte de la propriété"*⁷.

Pour rappeler les difficultés de la délimitation, il faut savoir que la domanialité publique concerne divers types de biens tels que les meubles et immeubles. Cependant, je tiens à préciser que les questions concernant les meubles publics ne seront pas traitées dans ce travail de recherches. De plus, les difficultés peuvent venir de la subdivision de la domanialité publique en fonction des types de biens naturels ou artificiels. Ainsi, le domaine public naturel est partagé avec les autres entités administratives suivant ce qu'il englobe. Ainsi, en ce qui concerne le domaine public maritime, il est défini par le CG3P en disant qu'il 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 : [...] 4° La zone bordant le littoral définie à l'article L. 5111-1 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ; 5° Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'État. Les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot"*⁸. On remarque que cet article identifie la composition du domaine public maritime mais en plus, il en fixe la limite de manière théorique comme dans le 1° ou de manière plus mathématique pour le 4° faisant référence à la "zone des 50 pas géométrique" correspondant à une bande de 81,20 m à partir du rivage de la mer.

Le domaine public fluvial était quant à lui défini par des critères de navigabilité et flottabilité mais avec la loi finance du 8 avril 1910, elle met en place l'article L. 2111-7 du CG3P indiquant qu'il est maintenant *"constitué des cours d'eau et lacs appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements"*. Madame Bettio vient compléter cette définition en précisant le régime de la domanialité publique qui s'applique aux voies d'eau comprenant leurs lits et berges ainsi que les lacs avec l'eau qu'ils contiennent⁹.

⁴ CE, 25 juin 1937 ; CE, 21 décembre 1956 ; CE, 26 juillet 1991, n° 98212

⁵ CA Aix-en-Provence, 3 mars 1998 (imprescriptibilité) ; CE, 23 mai 2003, n° 224766 (inaliénabilité)

⁶ OGE, *La délimitation des propriétés communales*, 2015

⁷ Cour de Cassation, *La privation du droit de propriété, Rapport annuel, 2008*

⁸ Article L. 2111-4, CG3P

⁹ Bettio N., *Fasc. 30 : DOMAINE PUBLIC DE L'ÉTAT, JurisClasseur Propriétés publiques*, 2012, 20 p., p. 4

Pour ce qui est du domaine public aéronautique, on trouve sa définition dans le CG3P nous apprenant qu'il *"est constitué des biens immobiliers appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation aérienne publique"*¹⁰.

Le domaine public hertzien est codifié dans le CG3P à l'article L. 2111-17 en expliquant qu'il s'agit des *"fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République"*. Cet article confirme également que ce domaine fait bien partie du domaine public mais uniquement de l'État.

La méthode pour la délimitation du domaine public naturel peut se faire de différentes manières qui sont définies par des textes ou codes. Certaines limites pourront être fixées soit de façon unilatérale par la personne publique pour les biens soumis aux actions de la nature soit avec le concours d'autres personnes tels que les riverains pour les biens non susceptibles de changement du fait de la nature et du temps. Dans le cas de la délimitation par un acte unilatéral il s'agit de la personne publique propriétaire du bien qui est compétente pour le délivrer. Le principe d'unilatéralité exprime également que seul le propriétaire peut demander et effectuer la délimitation de son bien. Le principe d'unilatéralité s'appuie sur une *"constatation d'une situation de fait, susceptible de changements ultérieurs"*¹¹. La délimitation se fait alors par la prise en compte de phénomènes naturels. On dit alors que la procédure est reconnitive et non attributive puisqu'elle ne fait que constater une situation à un instant donné¹². En cela, la limite est amenée à varier et évoluer dans le temps, il faudra alors procéder à de nouvelles constatations dans un souci d'une juste connaissance de la limite. Ce caractère reconnitif est confirmé à l'article L. 2111-5 dans le CG3P en ce qui concerne les rivages de la mer et le domaine public maritime en général.

De plus, il est important de remarquer qu'aucun titre de propriété ne peut et ne doit être pris en compte pour définir les limites de la dépendance du domaine public naturel dans ce type de délimitation. Ainsi, cette méthode de délimitation méconnaît totalement le droit de propriété consigné dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen à l'article 17 pour ce qui est des propriétaires riverains. Cette prérogative de puissance publique est alors permise dans un but de protection de la propriété de la personne publique et notamment pour protéger l'affectation du bien à l'usage du public ou à l'usage d'un service public.

Toutefois, *"la délimitation du domaine public naturel est toujours effectuée sous réserve des droits des tiers. Les conséquences qui résultent de ce principe varient selon que la délimitation a été régulière ou irrégulière"*¹³. Pour reprendre les explications de madame LE ROUX, si la délimitation s'est établie régulièrement alors les riverains du domaine public naturel ne peuvent contester la légalité de l'acte. Ils ne peuvent également pas demander une indemnité concernant la partie ou la totalité de la parcelle se trouvant incorporée à la domanialité publique même en cas d'augmentation de la superficie par l'action de phénomènes naturels. Il est quand même possible de prétendre à une réparation de la perte de propriété pour les riverains se trouvant lésés. Pour cela, il faut être en mesure de prouver que le préjudice est survenu du fait de travaux réalisés par la personne publique ou pour son compte. À l'inverse, si la procédure de délimitation est définie comme irrégulière dans le sens où des terrains de riverains se sont retrouvés, à tort, intégrés au domaine public de

¹⁰ Article L. 2111-16, CG3P

¹¹ CE, 6 février 1976

¹² LE ROUX M., Fasc. 405-24 : DÉLIMITATION DU DOMAINE PUBLIC, *JurisClasseur Administratif*, 2012, 20 p., p. 12 ; OGE, *Parcellisation de la propriété des personnes publiques, support de présentation orale*, octobre 2016, 46 p., p. 30

¹³ LE ROUX M., Fasc. 405-24 : DÉLIMITATION DU DOMAINE PUBLIC, *JurisClasseur Administratif*, 2012, 20 p., p. 14

l'administration, alors les propriétaires peuvent tenter une action auprès du juge administratif pour un motif d'excès de pouvoir. Dans le cas où l'acte est annulé, le ou les propriétaires retrouvent alors la propriété de leur bien. Il est à noter que ce second cas peut être analysé comme venant en contrariété avec le principe d'intangibilité de la domanialité publique évoqué plus haut mais respectant le droit naturel de propriété de tout un chacun.

Le caractère unilatéral de l'acte de délimitation du domaine public naturel fait que la personne publique propriétaire est la seule à pouvoir opérer une telle action. Toutefois, ce caractère ne signifie pas que l'administration ne tient pas compte de l'avis des riverains de la dépendance publique. Les procédures de délimitation de la domanialité publique naturelle sont codifiées et possèdent un point commun qui est la soumission à enquête publique conformément aux articles R. 11-4 à R. 11-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cependant, la consultation des riverains ne conduit pas obligatoirement à une modification de la limite.

Pour ce qui est de la délimitation du domaine public maritime naturel, le CG3P donne la base en énonçant que *"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"*¹⁴. De plus, il dit *"Les limites du rivage sont constatées par l'État en fonction des observations opérées sur les lieux à délimiter ou des informations fournies par des procédés scientifiques"*¹⁵. Seulement, le code ne présente pas la marche à suivre pour produire la délimitation. Pour cela, il faut s'intéresser au décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 émanant du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. En effet, l'article 2 donne les modalités de réalisation de l'enquête publique devant déboucher à la définition de la limite.

En ce qui concerne le domaine public fluvial naturel, c'est toujours le CG3P qui donne la définition de la limite. Ainsi, *"Les limites des cours d'eau domaniaux sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder."* également appelée règle du *plenissimum flumen*.¹⁶ Toutefois, Anne FOUBERT¹⁷ et Mylène LE ROUX¹⁸ nous apprennent que cette règle ne peut s'appliquer en ce qui concerne les lacs et étangs puisque la limite de ceux-ci est fixée par la hauteur atteinte par l'eau à l'endroit où est située la décharge du bassin. Dans le cas où il n'y aurait aucune décharge, la limite est prise *"d'après le niveau atteint par les plus hautes eaux en l'absence de crues exceptionnelles"*¹⁹. Pour ce qui est de la procédure de délimitation, elle se fait tout d'abord par la création d'un plan général de débordement adopté en CE. De ce plan sont alors définies des limites du domaine public fluvial naturel où les parcelles incorporées feront l'objet d'un classement. Ce plan fera également l'objet d'une enquête publique se déroulant *"dans les conditions fixées par les articles R. 123-1 à R. 123-27 du Code de l'environnement"*²⁰.

L'autre composante de la propriété publique en plus du domaine public naturel est son domaine public artificiel. Ce dernier répond aux mêmes exigences que le domaine public, c'est-à-dire qu'il doit être la propriété d'une personne publique et être affecté à l'usage du public ou à l'usage

¹⁴ Article L. 2111-4, CG3P

¹⁵ Article L. 2111-5, CG3P

¹⁶ Article L. 2111-9, CG3P

¹⁷ FOUBERT A., Fasc. 405-20 : ENTRÉE DANS LE DOMAINE PUBLIC, *JurisClasseur Administratif*, 2014, 24 p., p. 5

¹⁸ LE ROUX M., Fasc. 405-24 : DÉLIMITATION DU DOMAINE PUBLIC, *JurisClasseur Administratif*, 2012, 20 p., p.

¹⁹ CE, 11 mai 1979

²⁰ Article R. 2111-17, CG3P

d'un service public. D'ailleurs, tout comme le domaine public naturel, le domaine public artificiel se compose de subdivision en fonction des types de biens.

Ainsi, Le domaine public maritime artificiel est défini à l'article L. 111-6 du CG3P. On apprend qu'il se constitue "1° Des ouvrages ou installations appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui sont destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime ; 2° A l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers, situés en aval de la limite transversale de la mer, appartenant à l'une des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables.". Ainsi, les ports²¹, bouées et balises²² font partie de la domanialité publique maritime artificielle. Les ports ont d'ailleurs fait l'objet d'un transfert aux collectivités territoriales et à leurs groupements par le biais de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Il est également nécessaire de prendre en compte l'eau à l'intérieur des ports qui fait aussi partie du domaine public maritime artificiel selon un arrêté du CE du 5 mai 1944. Par contre, il est important de ne pas incorporer au domaine public maritime artificiel les quais des ports affectés à la circulation terrestre puisque considérés comme des voiries routières tel que le rapporte madame LE ROUX dans le Fascicule 405-24 du JurisClasseur Administratif

En ce qui concerne les biens fluviaux, c'est l'article L. 2111-10 du CG3P qui en donne la composition. Ainsi, on peut y trouver des canaux et plans d'eau, des ouvrages ou installations destinés à assurer l'alimentation en eau des canaux et plans d'eau ainsi que la sécurité et la facilité de la navigation, du halage ou de l'exploitation, des biens immobiliers concourant au fonctionnement d'ensemble des ports intérieurs, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisable. En évoquant l'article L. 2111-7, il faut comprendre qu'en l'absence d'un acte de classement, le bien ne peut faire partie du domaine public fluvial.

Pour les biens ferroviaires, ils sont définis par l'article L. 2111-15 du CG3P énonçant que "*Le domaine public ferroviaire est constitué des biens immobiliers appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1, non compris dans l'emprise des biens mentionnés à l'article L. 2111-14 et affectés exclusivement aux services de transports publics guidés le long de leurs parcours en site propre.*". Cette définition comporte une partie négative puisque qu'il s'agit des biens qui ne sont pas cités par l'article L. 2111-14 définissant le domaine public routier sur lequel nous reviendrons ultérieurement. Le domaine public ferroviaire était la propriété de l'État jusqu'à la loi n° 97-135 du 13 février 1997. Celle-ci a transféré en pleine propriété les biens et infrastructures à l'EPIC Réseau Ferré de France. Cependant, les biens "*non affectés à l'exploitation des services de transport auparavant gérés par la SNCF*"²³ restent dans son domaine de gestion. Une nouvelle réforme initiée par la loi du 4 août 2014²⁴ sera à l'origine de la création de la filiale SNCF Réseau ainsi que d'un nouveau transfert en pleine propriété au profit de cette dernière des biens et infrastructures ferroviaires d'anciennement RFF.

Concernant le domaine public aéronautique artificiel, il est défini comme les "*biens immobiliers appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation aérienne publique. Il comprend notamment les emprises des aérodromes et les installations nécessaires pour les besoins de la sécurité de la circulation aérienne situées en dehors de*

²¹ CE, 5 mai 1944

²² CE, 15 juillet 1931

²³ BELRHALI-BERNARD H., MANSON S., Fasc. 35 : DOMAINE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, JurisClasseur Propriétés publiques, 2017, 47 p., p. 20

²⁴ Loi n° 2014-872, 4 août 2014

ces emprises.²⁵ Pour ce qui est de la propriété, elle était attribuée à l'État mais la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a réalisé un transfert au profit des collectivités territoriales et à leurs regroupement sauf pour les aérodromes d'intérêt national ou international ainsi que ceux nécessaires à la mission de défense du territoire.

Comme le présente Madame Bettio dans sa contribution au Fascicule 30 du JurisClasseur Propriétés publiques²⁶, le domaine public militaire ne trouve sa définition dans aucun code ni loi. Un semblant de définition peut toutefois être dégagé en analysant des textes et jurisprudences traitant du sujet. Ainsi, *"on limite le domaine public militaire aux ouvrages de défense ou protection (fortifications, routes stratégiques et "rues militaires", aérodromes et voies ferrées militaires), ce qui exclut pour en faire des dépendances du domaine privé militaire les immeubles de casernement et de services et même les terrains de manœuvre, champs de tir, etc."*²⁷.

Pour terminer, il faut évoquer ce qui constitue la majeure partie du domaine public artificiel, à savoir les différents réseaux routiers. Le CG3P définit sa composition avec une notion de négativité puisqu'il élimine les voies ferrées : *"Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées."*²⁸. De plus, il y a également le Code de la voirie routière²⁹ qui donne également une définition du domaine public routier mais n'ouvrant la propriété seulement à l'État, aux départements et aux communes. Cependant, le critère organique d'affectation à la circulation terrestre et dissociation avec les voies ferrées sont conservés par les deux codes.

L'article L. 2111-2 du CG3P vient compléter la composition de la domanialité publique routière en disant que *"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."* Ainsi, pour qu'un bien soit qualifié comme tel, il doit répondre au critère d'appartenance à la personne publique mais il doit également posséder un lien physique et fonctionnel avec le domaine auquel il est rattaché. D'ailleurs, le Code de la voirie routière viendra détailler ces accessoires indissociables dans son article R. 111-1. Il est à noter que les ouvrages d'arts tels que les ponts et tunnels font aussi partie du domaine public routier du fait qu'ils assurent la continuité de la circulation³⁰.

La complexité du domaine public ne se limite pas au grand nombre d'éléments qui le compose, elle se caractérise également par sa variété de propriétaires. En effet, il sera différent en fonction de son appartenance à l'État, au département, à la collectivité territoriale ou à la commune uniquement. Ainsi, comme pour toutes les autres propriétés de la personne publique, il s'agissait exclusivement de propriété étatique avant que des textes ou lois ne viennent fragmenter cette jouissance avec les entités administratives ou personnes morales par le biais de contrats administratifs.

En ce qui concerne les autoroutes, elles appartiennent toujours à l'État ainsi que les routes nationales comme l'exprime le Code de la voirie routière dans son article L. 121-1. La définition des autoroutes est quant à elle donnée par l'article L. 122-1 du même code disant qu'il s'agit *"des routes sans croisement, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet et réservées aux véhicules à propulsion mécanique"*. La plupart des autoroutes étant réalisées par le biais de sociétés jouissant

²⁵ Article L. 2111-16, CG3P

²⁶ Bettio N., Fasc. 30 : DOMAINE PUBLIC DE L'ÉTAT, JurisClasseur Propriétés publiques, 2012, 20 p., p. 13

²⁷ Idem

²⁸ Article L. 2111-14, CG3P

²⁹ Article L. 111-1, Code de la voirie routière

³⁰ JUVEN P., Fasc. 42 : VOIRIE ROUTIÈRE. – Voies publiques à statut particulier, JurisClasseur Propriétés publiques, 2013, 92 p., p. 3

de contrat de concession de travaux et service public appelé maintenant délégation de service public est notifié à l'article L.122-4 du Code de la voirie routière³¹. De part ce contrat de partenariat public-privé, les concessionnaires deviennent propriétaire du domaine public concédé le temps de la concession. Toutefois, les biens de la concession peuvent répondre à des statuts différents. Ainsi, si le bien est qualifié de bien de retour, il fera l'objet d'une rétrocession au concédant de la part du concessionnaire comme l'explique monsieur Stéphane MANSON dans le JurisClasseur Propriétés Publiques³². D'autres biens considérés comme des biens de reprise peuvent être réappropriés par le concédant à condition qu'il en fasse la demande³³, sinon ces biens restent la propriété du concessionnaire. Enfin, il peut y avoir des biens incorporés directement à la propriété du concessionnaire sous la désignation de biens propres³⁴.

Pour ce qui est des routes nationales, elles sont définies négativement par le Code de la voirie routière dans son article L. 123-1. Il est dit que les voies du domaine public routier national ne répondant pas à la définition des autoroutes sont d'office qualifiées de routes nationales.

Les routes départementales sont les routes appartenant au domaine public routier départemental tel que l'indique l'article L. 131-1 du Code de la voirie routière. Cette redistribution de la propriété étatique a été mise en place par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour toutes les routes ne répondant plus à la définition de la voirie nationale évoquée plus haut. De plus, la loi prévoit également d'effectuer le transfert des *"terrains acquis par l'État en vue de l'aménagement des routes"*³⁵.

Pour finir, nous avons les voies publiques communales qui sont la propriété de la commune. On apprend également de la jurisprudence que le réseau routier communal est composé des routes situées dans une agglomération ou zone urbanisée même en l'absence de mesure particulière d'incorporation³⁶. L'article L. 318-3 du Code de l'Urbanisme vient également étoffer la composition de la voirie publique communale en énonçant que *"La propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations et dans des zones d'activités ou commerciales 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."* Cette intégration au domaine public peut se faire soit en amont de la construction soit à la fin de celle-ci et à la demande des propriétaires privés³⁷.

Pour finir, pour qu'un bien puisse intégrer le domaine public routier, il doit obligatoirement passer par une étape de classement par la personne publique ainsi que d'une enquête publique. En outre, il existe également des procédures de reclassement. Celles-ci s'opèrent lorsqu'un bien du domaine public routier d'une entité administrative intègre celui d'une entité administrative supérieure ou inférieure. Il s'agit là d'un transfert de propriété qui peut également avoir lieu entre personnes publiques de même degré³⁸.

³¹ *"La convention de délégation et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État"*

³² MANSON S., Fasc. 40 : DOMAINE PUBLIC TERRESTRE, JurisClasseur Propriétés publiques, 2011, 25 p., p. 8

³³ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Convention de concession et cahier des charges ATMB, 30 avril 2010, 41 p., p. 8

³⁴ *Idem*

³⁵ Loi n° 2004-809, art. 18, III, al. 5, 13 août 2004

³⁶ CE, 19 mai 1976 ; CE, 13 mars 1996 ; CAA Marseille, 14 mars 2011, n° 09MA00728 ; LAVIALLE C., Fasc. 48 : DOMAINE PRIVÉ. – Chemins ruraux, JurisClasseur Propriétés publiques, 2013, 38 p., p. 7-8

³⁷ CEREMA, Gestion du domaine public routier - Voirie et espaces publics, septembre 2014, 76 p., p. 61-66

³⁸ Article L. 123-2, Code de la voirie routière

La multiplicité de catégories de biens et de propriétaires notamment en ce qui concerne le domaine public routier peuvent compliquer la tâche pour demander la limite de leur propriété respective et notamment les documents de délimitation que sont le plan d'alignement et/ou l'arrêté individuel d'alignement. Pour savoir ce qu'est un plan d'alignement, il faut consulter la définition qui est donnée par le Code de la voirie routière. Il est dit que *"L'alignement est la détermination par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines."*³⁹. Ainsi, comme l'énonce Monsieur JOYE dans le JurisClasseur Propriétés Publiques, cette détermination fait l'objet d'une procédure exorbitante de droit commun puisque prononcée unilatéralement par l'administration⁴⁰. L'article L. 112-1 dit également que le plan d'alignement ne fait que donner la limite *"entre voie publique et propriétés riveraines"*. La jurisprudence venant elle aussi définir le plan d'alignement comme quelque chose qui *"doit s'entendre de la limite physique marquant la fin du domaine public affecté à cette voie"*⁴¹. Par conséquent, on peut noter qu'il est fait mention seulement de la limite physique de la voie publique et non de la limite de propriété tel que le fait remarquer l'OGE⁴². Ainsi, les limites ne sont pas déterminées par adéquation avec celles des propriétés riveraines mais déterminées par la cessation d'affectation à la voirie publique. L'objectif du plan d'alignement est la protection du domaine public contre les empiètements des propriétaires riverains. Il faut également noter que le plan d'alignement peut porter sur toute ou partie des voies de la personne publique. Pour qu'un plan d'alignement soit adopté par la personne publique, il doit être soumis à enquête publique. La procédure se déroule selon les recommandations citées par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette enquête publique est d'ailleurs obligatoire dans le cadre de l'ouverture de nouvelles voies et élargissement d'anciennes. Cette possibilité est d'ailleurs codifiée par le code de la voirie routière à l'article L. 112-2 en énonçant que *"La publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité propriétaire de la voie publique le sol des propriétés non bâties dans les limites qu'il détermine. Le sol des propriétés bâties à la date de publication du plan d'alignement est attribué à la collectivité propriétaire de la voie dès la destruction du bâtiment."* Ce qu'il faut comprendre de cet article est qu'il permet à la personne publique de redresser, élargir ou rétrécir une voie du domaine public dont elle est propriétaire. Dans le cas d'un rétrécissement de la chaussée publique, toutes les parties hors du nouveau tracé prennent un statut particulier nommé *"délaisés de voirie"*⁴³. Ces biens, n'étant plus affectés au service du public du fait qu'ils ne constituent plus la voirie, entrent dans le domaine privé de l'administration. Dans le cas d'un élargissement d'une voie existante, les terrains pris dans le nouveau tracé sont incorporés d'office au domaine public routier. Cependant, avant cette prise de possession il faudra vérifier si les terrains portent ou non des constructions. Pour les propriétés non bâties, elles pourront faire l'objet d'une acquisition immédiate dès l'approbation du plan d'alignement et versement du dédommagement fixé par le juge de l'expropriation si aucun accord amiable n'a été convenu avec le propriétaire du bien⁴⁴. Pour les propriétés bâties, une servitude de reculement viendra automatiquement frapper ces biens dès l'adoption du plan d'alignement. Cette

³⁹ Article L. 112-1, alinéa 1er, Code de la voirie routière

⁴⁰ JOYE J-F., Fasc. 410-30 : VOIRIE ROUTIÈRE. – Alignement, JurisClasseur Administratif, 2013, 40 p., p. 1

⁴¹ CAA Lyon, 26 février 2002, 97LY01281

⁴² OGE, Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques, octobre 2016, 42 p., p. 37

⁴³ FOUBERT A., Fasc. 33 : DOMAINE PUBLIC. – Département et région, JurisClasseur Propriétés publiques, 2014, 46 p., p. 24

⁴⁴ GUÉRARD S., Fasc. 410-20 : VOIRIE ROUTIÈRE. – Droits et obligations des riverains, JurisClasseur Administratif, 2012, 42 p., p. 24

servitude contraindra les propriétaires à ne plus effectuer de travaux confortatifs sur l'immeuble⁴⁵. L'immeuble est alors assujéti au délabrement et à menacer ruine pour que soit ordonné sa démolition par l'administration. Dès lors, le sol peut rejoindre la propriété de la personne publique au fur et à mesure des démolitions⁴⁶. Toutefois, les propriétaires de terrains bâtis peuvent faire jouer leur droit de délaissement en imposant à l'administration de racheter le bien ou la partie concernée⁴⁷ par le plan d'alignement. Il en va de même pour la personne publique qui peut décider d'acheter l'immeuble permettant d'accélérer la réalisation de l'opération d'aménagement. Pour finir, le CEREMA dans son document Gestion du domaine public routier – Voirie et espace publics nous fait remarquer que la procédure d'alignement possède certaines limites. En effet, elle ne fonctionne pas en cas d'élargissement trop important de la voie. Le problème est qu'aucun texte ou code ne donne d'indication concernant "*un élargissement trop important*", il est alors laissé à l'appréciation du juge. De plus, le plan d'alignement ne doit également pas porter d'atteinte grave ou excessive à l'immeuble riverain ce qui est aussi laissé à l'appréciation du juge.

Nous venons de voir la procédure du plan d'alignement qui est l'une des méthodes de délimitation du domaine public, l'autre étant l'arrêté individuel d'alignement. Ce principe est énoncé par le code de la voirie routière en indiquant que "*L'alignement individuel [...] constate la limite de la voie publique au droit de la propriété riveraine.*"⁴⁸. L'OGÉ nous indique également que ce document est un acte unilatéral de l'administration⁴⁹. L'article L. 112-1 quant à lui indique que cet arrêté doit être pris en conformité avec le plan d'alignement s'il en existe un.

L'objectif de l'arrêté d'alignement est la protection du domaine public et ainsi éviter tout empiétement commis par un propriétaire privé riverain. Comme dit précédemment la limite est fixée en fonction des limites réelles de la voirie en incorporant également tous les éléments accessoires "*nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route ainsi qu'à la sécurité des usagers*"⁵⁰. Il est délivré par le représentant de l'État en charge de la route⁵¹. D'ailleurs, ce document est un acte purement déclaratif et reconnaîtif n'ayant aucun effet attributif sur le droit de propriété du riverain ni de la personne publique⁵². L'arrêté individuel d'alignement s'attache à délimiter la limite physique de la voie et non la propriété de la personne publique tout comme pour le plan d'alignement⁵³.

Pour pouvoir définir la limite de l'arrêté, certaines règles doivent être observées par l'administration. Celles-ci sont rappelées dans les documents de l'OGÉ Parcellisation de la propriété des personnes publiques et La gestion du domaine privé et public communal.

L'autre composante de la propriété publique est la domanialité privée. Elle est définie dans le CG3P à l'article L. 2211-1 d'une manière négative. En effet, il y est énoncé que le domaine privé est formé par ce qui ne constitue pas le domaine public de l'administration. Par contre, il ne doit pas être affecté à l'usage du public ou à l'usage d'un service public et il ne doit pas faire l'objet d'un

⁴⁵ Article 112-6, Code de la voirie routière

⁴⁶ GUÉRARD S., Fasc. 410-20 : VOIRIE ROUTIÈRE. – Droits et obligations des riverains, *JurisClasseur Administratif*, 2012, 42 p., p. 25

⁴⁷ *Idem*

⁴⁸ Article L. 112-1, Code de la voirie routière

⁴⁹ OGE, *La gestion du domaine privé et public communal*, 25 et 26 novembre 2015, 23 p., p. 17

⁵⁰ OGE, *Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques*, octobre 2016, 42 p., p. 39

⁵¹ Article L. 112-3, Code de la voirie routière

⁵² JOYE J-F., Fasc. 410-30 : VOIRIE ROUTIÈRE. – Alignement, *JurisClasseur Administratif*, 2013, 40 p., p. 24

⁵³ OGE, *Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques*, octobre 2016, 42 p., p. 40

aménagement spécial⁵⁴. Cependant, certains biens du domaine privé peuvent être utilisés par le public sans qu'ils soient affectés à leur utilisation comme ça peut être le cas pour les chemins ruraux ou encore les forêts domaniales⁵⁵. Les biens incorporés au domaine privé ne peuvent donc profiter des protections offertes par le régime de la domanialité publique. De ce fait, ils peuvent être alors soumis aux procédures d'expropriation⁵⁶. Du fait que le domaine privé n'ait pas d'obligation d'affectation, les mesures de protection sont réduites puisque l'administration ne dispose d'aucun droit exorbitant concernant sa capacité à délimiter sa propriété. Ainsi, ses biens sont également assujettis à la formation de servitudes de droit privé qu'elles soient conventionnelles ou légales⁵⁷. Comme énoncé précédemment, il existe certains biens incorporés au domaine privé par qualification législative alors qu'ils remplissent les critères jurisprudentiels d'appartenance au domaine public. C'est notamment le cas des chemins ruraux, des immeubles à usage de bureaux sauf ceux formant un ensemble indivisible⁵⁸ mais également des bois et forêts relevant du régime forestier⁵⁹. Ces derniers jouissent d'un statut un peu particulier puisqu'ils appartiennent à une commune mais sont à l'usage collectif de ses habitants⁶⁰. D'autres biens sont incorporés au domaine privé tels que les délaissés de voirie déjà évoqués qui résultent de la modification de tracé d'une voie publique ou encore les réserves foncières constituées de terrains acquis par la collectivité en vue de la réalisation d'opération d'urbanisme. Il en est de même pour les biens récemment acquis par l'administration et ne répondant pas temporairement aux critères de la domanialité publique⁶¹.

Revenons à présent sur les chemins ruraux qui sont des voies avec une situation particulière. En effet, ils appartiennent au domaine privé de la commune mais présentent les caractéristiques de la domanialité publique. Cette catégorie de voirie est la propriété de la personne publique communale et est affectée à la circulation du public⁶². Les seules choses qui différencient la voirie rurale de la voirie communale sont le non classement⁶³ ainsi que la localisation géographique qui doit être en dehors de l'agglomération⁶⁴. De plus, ces voies doivent assurer la communication avec des lieux publics "*sous peine d'être qualifié de chemin d'exploitation*"⁶⁵. La dernière caractéristique, empruntée au domaine public routier est la possibilité d'élargissement ou de redressement à la suite d'une enquête publique⁶⁶. Toutefois, des limitations sont instaurées tel que la modification ne peut excéder les deux mètres sinon, il faudra passer par une mesure d'expropriation. De plus, ces opérations ne peuvent se faire que sur des terrains non bâtis ou clos de mur⁶⁷.

⁵⁴ LUCHAIRE Y., Fasc. 34 : DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, *JurisClasseur Propriétés publiques*, 2017, 35 p., p. 4

⁵⁵ YOLKA P., Fasc. 405-10 : DISTINCTION DU DOMAINE PUBLIC ET DU DOMAINE PRIVÉ, *JurisClasseur Administratif*, 2014, 53 p., p. 23

⁵⁶ *Idem*

⁵⁷ Article L. 2122-4, CG3P

⁵⁸ Article L. 2211-1, CG3P

⁵⁹ Article L. 2212-1, CG3P ; Congrès régional de l'OGE, 21-22 mars 2019

⁶⁰ Article 542, Code civil

⁶¹ CARPI-PETIT S., EVEILLARD G., Fasc. 409 : DOMAINE PRIVÉ, *JurisClasseur Administratif*, 2012, 28 p., p. 7

⁶² Article L. 2211-1, CG3P ; Article L. 161-1, Code de la voirie routière ; Article L. 161-1, CRPM

⁶³ LUCHAIRE Y., Fasc. 34 : DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, *JurisClasseur Propriétés publiques*, 2017, 35 p., p. 8

⁶⁴ GUÉRARD S., Fasc. 410-28 : VOIRIE ROUTIÈRE. – Voies privées et chemins ruraux, *JurisClasseur Administratif*, 2015, 48 p., p. 20

⁶⁵ CE, 13 octobre 1989, n° 65986 ; LAVIALLE C., Fasc. 48 : DOMAINE PRIVÉ. – Chemins ruraux, *JurisClasseur Propriétés publiques*, 2013, 38 p., p. 9

⁶⁶ Article L. 161-9, CRPM

⁶⁷ OGE, *La voirie communale – délimitation, gestion, réorganisation*, 2015

Pour qu'un bien puisse entrer dans le domaine privé de la personne publique, il existe plusieurs solutions. Comme évoqué plus haut, il suffit que l'administration fasse l'acquisition d'un bien sans l'affecter à l'usage du public, pour exemple la constitution de réserves foncières. Un autre moyen est l'incorporation d'un bien du domaine public qui ne satisfait plus les conditions pour rester dans celui-ci. Pour cela, il doit être désaffecté puis déclassé comme le fait remarquer Caroline CHAMARD-HEIM dans le Fascicule 405-22 du JurisClasseur Administratif. Toutefois, certains biens comme ceux du domaine public fluvial n'ont besoin que d'un acte de déclassement. C'est également le cas en ce qui concerne les délaissés de voirie créés par le rétrécissement ou le redressement d'une voirie publique.

Pour être en mesure de bien gérer son patrimoine, la personne publique a besoin d'en connaître les limites. Pour rappel, l'administration ne dispose d'aucun droit exorbitant concernant sa domanialité privée. Ainsi, c'est l'opération de bornage qui permet d'en fixer les limites puisque respecte le principe du contradictoire. Pour commencer, l'opération de bornage a été définie comme *"l'opération par laquelle est recherchée, déterminée et fixée par des marques extérieures apparentes appelées bornes, la limite séparative, le plus souvent incertaine, entre deux fonds contigus, non déjà bornés et faisant l'objet d'un droit de propriété privée"*⁶⁸. De plus il est dit dans le Code civil à l'article 646 que *"Tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës. Le bornage se fait à frais communs."*

Le bornage est l'opération obligatoire en ce qui concerne le domaine privé de la personne publique mais il peut exister d'autres opérations. Ses processus de délimitation sont d'ailleurs expliqués par le CRPM mais uniquement applicables pour ce qui est des chemins ruraux. Ainsi, l'article D. 161-12 énonce que *"Les limites assignées aux chemins ruraux sont fixées, soit par le plan parcellaire annexé à la délibération du conseil municipal portant ouverture ou modification des emprises du chemin, soit par la procédure du bornage."* Le plan parcellaire est utilisé lorsque la délimitation touche plusieurs parcelles de l'administration sinon c'est un plan de bornage qui sera produit. Lorsque la délimitation d'un bien du domaine public a déjà été effectuée, un simple certificat de bornage peut être délivré par le maire à toutes personnes en faisant la demande. Ce même article nous explique également que dans le cas où la propriété de domanialité privée n'a jamais fait l'objet d'une délimitation et matérialisation, c'est l'article D. 161-3 du même code qui régit cette situation. Il indique qu'il est alors procédé *"à une délimitation à l'amiable conformément aux prescriptions de l'article 646 du code civil"*. En cas de désaccord, la délimitation sera instituée et réalisée par un bornage judiciaire.

Toutes ces méthodes de délimitation sont utiles lorsque les biens de propriété publique sont clairement distincts les uns des autres ou des propriétés privés mais elles deviennent limitées lorsque des situations plus complexes apparaissent notamment lorsque les biens se chevauchent. C'est ce dont nous allons traiter dans la prochaine partie. Puis, nous verrons s'il est possible de dégager une solution de délimitation pouvant s'appliquer à l'intégralité de la propriété publique.

⁶⁸ LAPORTE-LECONTE S., *Pour une modernisation du bornage, intervention au 17ème Congrès Européen des Géomètres Experts de Strasbourg, 19 septembre 2008, 15 p., p. 1*

I / Les procédures de délimitation lorsque les propriétés viennent à se chevaucher

Nous pouvons penser que la délimitation des biens peut être plus aisée lorsque ceux-ci sont en contiguïté par rapport à des situations de chevauchement. Ainsi, il a fallu aux législateurs imaginer des solutions pour résoudre certaines situations où les biens se croisent. Pour cela, ils ont mis en place des servitudes administratives qui *"peuvent être établies dans l'intérêt de la protection, de la conservation ou de l'utilisation du domaine public"*⁶⁹. Ainsi, Hervé DE GAUDEMAR et Philippe YOLKA dans leur participation au JurisClasseur Administratif Fascicule 406-11, font notamment référence à une décision du Conseil Constitutionnel appelée "Amendement Tour Eiffel" où le législateur a une obligation de définir les garanties à mettre en place pour la sauvegarde du droit de propriété de l'administration. Dans le même document, on peut retrouver trois types de servitudes. La première visant la protection des dépendances publiques contre les empiètements qui pourraient être établis par les propriétaires riverains et protéger l'intégrité matérielle du bien comme l'interdiction de déverser des eaux non naturelles sur les biens du domaine ferroviaire. Le deuxième type de servitudes est celui contribuant à la conservation des dépendances publiques telles que les servitudes d'entretien au profit de la domanialité fluviale. Pour finir, on retrouve les servitudes assurant une correcte utilisation des biens publics par les usagers comme c'est le cas pour les servitudes de visibilité. Ces dernières devant être vues comme une simple restriction d'usage et pas comme une dépossession de bien pour le propriétaire privé. En ce qui concerne le CG3P, il nous explique également que les servitudes administratives sont *"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."* dans l'article L. 2122-4. Ces servitudes s'appuient sur des dispositions de droit commun décrites par le Code civil où il est dit qu'*"Elle dérive ou de la situation naturelle des lieux, ou des obligations imposées par la loi, ou des conventions entre les propriétaires."*⁷⁰. Le même fascicule nous apprend également que *"les servitudes au profit du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles, elle ne s'éteint pas par non-usage"* toujours dans l'objectif de protection des dépendances publiques. Par contre, le déclassement d'un bien portant une servitude administrative ou au profit duquel elle a été instaurée entraîne automatiquement sa disparition⁷¹. D'ailleurs, le fait de ne plus satisfaire aux conditions de son instauration occasionne la même conséquence⁷². Enfin, il est important d'indiquer que ces servitudes peuvent également être instituées au profit de propriétaires privés. Dans ce cas, les servitudes sont de caractère temporaire et donc révocables à tout instant par la personne publique ayant accordée sa mise place⁷³.

Pour permettre de solutionner des cas de chevauchement de propriétés où deux régimes juridiques ou domanialités distinctes peuvent s'appliquer, les législateurs ont également pensé à l'institution de superpositions d'affectations. Ces dispositions étant organisées par le CG3P aux articles L. 2123-7 et L. 2123-8. Au travers de ces articles, on apprend notamment que ces multiples affectations doivent être compatibles entre elles. La superposition donnera d'ailleurs lieu à la

⁶⁹ Article L. 2131-1, CG3P

⁷⁰ Article 639, Code civil

⁷¹ CAA Douai, 15 février 2011, n° 10DA00111

⁷² CE, 13 février 2002, n° 223925

⁷³ Congrès régional de l'OGE, 21-22 mars 2019

conclusion d'une convention entre les personnes publiques concernées régissant les modalités techniques et financières de gestion.

Nous étudierons donc différents cas de superpositions quelles soient linéaires (A) ou transversales (B). Nous verrons également des situations de chevauchement de différents immeubles (C) ainsi que celles pouvant se produire au sein d'un même immeuble (D). Nous poursuivrons sur les servitudes administratives "Loi Montagne" (E) et terminerons par une analyse de la contigüité (F).

A . Superposition linéaire en 2D

La superposition linéaire dans cette partie fait référence à celle s'opérant dans un même plan et sur un même bien. Ces biens pouvant à ce moment être incorporés à des domanialités différentes. Ainsi, commençons par étudier la superposition du domaine public fluvial avec le domaine public routier. Ces domaines peuvent être confondus comme par exemple en ce qui concerne les voies "longeant un cours d'eau qui répond aux besoins actuels ou futurs de la navigation. Les berges de ce cours d'eau servant d'assiette à une route, elles sont aussi affectées à la circulation routière. C'est le cas des chemins de halage ou des berges ouvertes à la circulation du public, la circulation des véhicules ou de cyclistes"⁷⁴. Philippe JUEEN vient compléter cela dans le Fascicule 410-10 du JurisClasseur Administratif en énonçant que si ces voies sont toujours utiles à la navigation fluviale alors elles restent dans la domanialité publique fluviale, *a contrario*, elles sont incorporées au domaine public routier.

À cela peuvent venir se greffer des servitudes administratives tel qu'il est écrit dans le Fascicule 406-11 du JurisClasseur Administratif. L'une se trouvant être une servitude de marchepied et l'autre de halage. La première "*oblige les propriétaires riverains des cours d'eau et lacs domaniaux à laisser libre de toute construction, clôture ou aménagement une bande de 3,25 mètres de large le long de chaque rive. Cette distance peut néanmoins être réduite, à titre exceptionnel, à 1,50 mètre sur décision de l'autorité gestionnaire lorsque l'exercice de la pêche, le passage des piétons et les nécessités d'entretien et de surveillance des cours d'eau et lacs domaniaux le permettent*"⁷⁵. De plus, dans le cas où la déclivité du terrain ne permet pas une circulation normale, la ligne de délimitation de la servitude de marchepied peut être amenée à dévier de celle de la domanialité publique fluviale⁷⁶. La deuxième servitude est la servitude de halage, elle demande cette fois-ci au propriétaire riverain des cours d'eau domaniaux navigables uniquement de laisser un espace libre de 7,80 mètres sur les berges et de ne pas planter d'arbres ou de se clore à moins de 9,75 mètres. Cette servitude étant mise en place sur une seule des deux rives sauf si les besoins pour la navigation l'exigent⁷⁷. Il est d'ailleurs tout à fait possible que les deux servitudes se superposent à un chemin lui-même soumis à une superposition de domanialité.

Au-dessus, nous avons énoncé les servitudes qui pouvaient être mises en place entre le domaine public fluvial domanial et le domaine public routier dans le cadre de superposition de domanialité. Nous allons maintenant voir celles mises en place lorsqu'il s'agit de la domanialité publique fluviale non domaniale. Ainsi, se sont le Code de l'environnement et le CRPM qui donne la

⁷⁴ CHAMARD-HEIM C., Fasc. 52 : TRANSFERTS DOMANIAUX. – Changements d'affectation, JurisClasseur Propriétés publiques, 2013, 62 p., p. 9

⁷⁵ DE GAUDEMAR H., Fasc. 406-11 : DOMAINE PUBLIC ET SERVITUDES, JurisClasseur Administratif, 2012, 40 p., p. 12

⁷⁶ CAA Bordeaux, 20 décembre 2007, n° 05BX02293

⁷⁷ CE, 25 janvier 1833

possibilité aux collectivités territoriales de pouvoir réaliser des travaux d'aménagement, de construction et d'entretien des cours d'eaux non domaniaux dont ils ont la charge dans le cadre de l'intérêt général, de la sécurité publique ou de l'urgence allant de paire avec la sécurité⁷⁸. C'est dans le Code de l'environnement, à l'article L. 211-7, que l'on pourra retrouver une liste de toutes les circonstances dans lesquelles des travaux pourront être réalisés par les propriétaires respectifs des cours d'eaux non domaniaux. Dans ces cas là, *"il peut être institué une servitude de passage permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages. Le projet d'institution de servitude est soumis à une enquête publique réalisée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique"*⁷⁹. Cette servitude oblige les propriétaires privés riverains des dépendances *"de laisser passer sur leurs terrains les fonctionnaires et les agents chargés de la surveillance, les entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que les engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation de travaux, dans la limite d'une largeur de six mètres"*⁸⁰. Toutefois la servitude ne pourra pas être établie sur les terrains pouvant être bâtis ou clos de mur. De plus, les cours et jardins d'habitations ne pourront également pas être touchés mais seulement en ce qui concerne le passage d'engins mécaniques comme le précise l'article R. 152-29 du CRPM. On remarque que les deux articles cités précédemment sont également d'accord pour une instauration de servitude la moins dommageable pour l'environnement en respectant le plus possible les arbres et plantations existantes. Les opérations de travaux et d'entretiens pourront d'ailleurs être réalisées par un groupement de collectivités à l'échelle de toute une *"unité hydrographique"*⁸¹ pour une meilleure prise en charge des besoins. Une dernière remarque est que la servitude pourra donner lieu à une indemnité pour le propriétaire riverain comme en matière d'opérations d'expropriation.

D'autres superpositions peuvent apparaître en ce qui concerne les ouvrages hydroélectriques et le domaine public routier. En effet, certains axes ont pu être réalisés sur de tels ouvrages comme des barrages hydroélectriques ou encore des usines marémotrices comme celle construite sur la Rance. Ainsi, la superposition a fait l'objet *"d'une convention-type conclue le 15 mars 1994 entre le directeur des routes du ministère de l'Équipement et le directeur du gaz et de l'électricité du ministère de l'Industrie"*⁸².

Dans les superpositions d'affectation, nous pouvons également citer celles touchant le domaine public routier appartenant à plusieurs entités administratives. Il est par exemple possible qu'une voie communale puisse appartenir à deux ou plusieurs communes comme il est décrit dans l'article L. 141-5 du code de la voirie routière. Dans ce cas, une enquête est instituée conjointement par les conseils municipaux intéressés pour définir une convention de répartition des charges de travaux et d'entretien concernant la voie communale. En cas de désaccord, la proportionnalité sera établie par un représentant de l'État.

Pour terminer, nous pourrions évoquer la superposition de domanialité publique routière et de propriétés privées comme il peut être le cas avec les emplacements réservés. Il s'agit d'une procédure permettant de réserver des terrains privés à des fins d'aménagements d'utilité publique

⁷⁸ Article L. 151-36, CRPM

⁷⁹ Article L. 151-37-1, CRPM

⁸⁰ Article L.215-18, Code de l'environnement

⁸¹ Article L. 215-15, Code de l'environnement

⁸² CHAMARD-HEIM C., Fasc. 52 : TRANSFERTS DOMANIAUX. – Changements d'affectation, *JurisClasseur Propriétés publiques*, 2013, 62 p., p. 10

au bénéfice d'une administration. L'établissement de cette charge sur un terrain privé venant ainsi créer une servitude de *non aedificandi* pour son propriétaire sur la partie affectée à l'emplacement réservé. Le terrain continu alors à appartenir au propriétaire privé jusqu'à son utilisation par l'administration sauf si le premier fait jouer son droit de délaissement contraignant ainsi le second à l'achat du bien.

Dans le même principe, nous avons la cession gratuite à titre de participation d'urbanisme qui était un droit octroyé à la personne publique. Elle consistait en un pouvoir d'exiger la cession gratuite de parties de terrains riverains d'une voie publique lors d'opérations d'élargissement de celle-ci dans une limite de 10%⁸³. Ce droit sera toutefois abrogé le 23 septembre 2010 par le Conseil Constitutionnel suite à une QPC du 22 septembre de la même année jugeant ce principe comme une atteinte au droit constitutionnel de propriété.

B . Superposition transversale en 2D

Les superpositions transversales comprennent les biens d'origine domaniale différente et venant se rencontrer en un endroit distinct. Il y a par exemple la rencontre du domaine public routier avec celui du domaine public ferroviaire. Cette superposition se concrétise notamment par la présence des passages à niveau. Ce croisement est en effet à destination de la circulation routière mais également à destination de la circulation ferroviaire⁸⁴. Ils sont tout de même gérés par SNCF Réseau car *"le sol d'un passage à niveau est compris dans l'enceinte du chemin de fer"*⁸⁵ quelle que soit la date de construction de la voie ferrée ou de la voie routière. Pour régir la superposition des passages à niveau, il faut se tourner vers le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 et plus particulièrement à l'article 55. Ainsi, il indique que la création d'une voie de communication publique nouvelle ne peut donner lieu à la création d'un nouveau passage à niveau et inversement. Par contre, la réouverture d'une voie ferrée fermée à la circulation pendant plus de cinq ans peut donner lieu à la création d'un passage à niveau sur une route ancienne à la seule condition d'en avoir l'autorisation par le ministre chargé des transports.

Dans un même plan, on peut également trouver des superpositions entre le domaine public routier et le domaine public fluvial. Cette superposition consistant à maintenir la continuité du réseau de circulation routier tout en maintenant un écoulement des eaux. Dans ce cas de figure, nous pouvons retrouver les bacs qui sont des bateaux transportant les usagers ainsi que leur véhicule d'une rive à une autre ou bien du continent à une île. On trouve également les ponts flottants qui remplissent la fonction de continuité du réseau routier. Ainsi, comme évoqué dans la partie sur le domaine public artificiel, ces dispositifs appartiennent au domaine public routier et non fluvial.

Il existe aussi, des cas de superposition de domaines publics routiers. On les trouve lors de croisements de deux ou plusieurs routes qui appartiennent à des domaines publics différents. Dans cette situation, une convention est établie entre les différents propriétaires régissant les droits et obligations de chacun. *"Toutefois, le principe veut que la voirie de catégorie supérieure l'emporte"*⁸⁶.

⁸³ Article L.332-6-1, Code de l'urbanisme

⁸⁴ CE, 8 décembre 1950, Cie générale des Eaux

⁸⁵ CAA Lyon, 7 avril 1994, n° 92LY00843

⁸⁶ JUEN P., Fasc. 410-10 : VOIRIE ROUTIÈRE. – Consistance du domaine public routier, *JurisClasseur Administratif*, 2015, 38 p., p. 29

Pour finir sur les superpositions transversales, on peut ranger dans cette catégorie les droits dont pourraient jouir des propriétaires privés sur des propriétés publiques. Ainsi, nous pourrions citer les aisances de voirie, qui est un droit d'accès à la voirie publique par les riverains de celle-ci. Cependant, ce droit ne peut être octroyé pour les biens du domaine autoroutier⁸⁷. Nous pourrions également évoquer le droit de préemption des riverains en ce qui concerne les délaisés suite au déclassement et désaffectation d'une voie publique⁸⁸.

C . Chevauchement en 3D

Passons maintenant aux cas où les domaines publics se chevauchent mais pas dans un même plan, c'est-à-dire lorsqu'un se trouve au-dessus de l'autre. Ainsi, nous pouvons commencer par évoquer la théorie de l'accession. Elle est définie à l'article 552 du Code civil disant que "*La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos. Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir.*". La théorie est classiquement appliquée à la propriété privée mais peut également s'exercer sur les propriétés publiques qui sont de mêmes natures. Cette vision permet au propriétaire d'un bien de devenir propriétaire de toutes les constructions et plantations réalisées dans son emprise. Cependant, lorsque cela concerne des biens de domanialité publique, la théorie de l'accession ne peut pas nécessairement être mise en place.

Dans le cas de superposition du domaine public routier et ferroviaire, c'est le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 qui définit les modalités de la propriété entre ces deux domaines comme il peut être le cas des ponts routiers ou des ponts ferrés surplombant respectivement une voie ferrée ou une voirie routière. Le décret, nous indique qu'il peut être mis en place une cession du tréfond ou du surfond au profit du propriétaire du dessus ou du dessous du bien. Il énonce donc la possibilité de pouvoir diviser sa propriété selon des volumes. Cette prise de position sera d'ailleurs développée ultérieurement.

On peut également retrouver la même difficulté de délimitation en ce qui concerne les passages en-dessus ou en dessous d'un cours d'eau. En effet, il est alors possible de trouver sur une même parcelle un domaine public fluvial mais également un domaine public routier ou ferroviaire. Aucun principe de cession n'est évoqué par les textes et codes comme vu dans le paragraphe précédent. La seule chose qui est définie est l'incorporation de l'ouvrage d'art, pont ou tunnel, au domaine public ferroviaire ou routier du fait qu'il en assure la continuité⁸⁹.

Cette complexité de délimitation peut se retrouver lorsqu'il s'agit de définir la propriété des réseaux hors-sol constitués du réseau électrique et téléphonique qui peut être amené à longer des dépendances de la propriété publique mais également à les traverser. On ne peut les incorporer à la domanialité publique routière puisque ces réseaux ne sont pas indispensables à celle-ci et par conséquent ne peuvent être considérés comme ses accessoires⁹⁰.

⁸⁷ Article L.151-3, Code de la voirie routière

⁸⁸ CAA Bordeaux, 29 mai 2008, n° 06BX00309

⁸⁹ CHAMARD-HEIM C., Fasc. 52 : TRANSFERTS DOMANIAUX. – Changements d'affectation, *JurisClasseur Propriétés publiques*, 2013, 62 p., p. 9

⁹⁰ Congrès régional de l'OGE, 21-22 mars 2019

La question peut surtout se poser concernant le domaine public hertzien. Du fait que celui-ci soit constitué d'ondes, sa délimitation en est d'autant plus complexe qu'elles sont invisibles et intangibles. De plus, les ondes recouvrent le territoire sur sa globalité puisqu'elles s'affranchissent de tout obstacle ou limite⁹¹.

Les espaces constituant des galeries et passages situés sous les arcades peuvent être considérés comme appartenant au bâti se trouvant au dessus ou bien au domaine public routier. Toutefois, la jurisprudence a tranché ce cas en indiquant que ces espaces relevaient du domaine public routier⁹².

On peut également trouver des superpositions tridimensionnelles au niveau des servitudes administratives. Parmi celles-ci, il y a par exemple les servitudes de visibilité qui répondent à ce critère. Elles sont instaurées afin d'améliorer les conditions de circulation et de sécurité de certains carrefours comme l'indique l'article L. 114-1 du Code de la voirie routière. Pour sa mise en place, *"un plan de dégagement détermine, pour chaque parcelle, les terrains sur lesquels s'exercent des servitudes de visibilité et définit ces servitudes"*⁹³. De plus, ce plan est soumis à une enquête publique. L'article L. 114-2 vient quand à lui définir les conséquences inhérentes à l'établissement de cette servitude sur les propriétés voisines du domaine public routier en fonction de la présence ou non d'éléments obstruant la visibilité. Ainsi, après approbation du plan de dégagement, on peut observer des obligations de remplacer des murs de clôtures par des grillages ou encore des obligations de suppression de toutes les plantations jugées gênantes. Il est également interdit de construire, clôturer, remblayer ou planter au-dessus du niveau défini dans le plan de dégagement.

Au sein des servitudes administratives, il y a également les servitudes de reculement évoquées dans la partie précédente de ce travail d'étude. Elles sont constituées lors de la mise en place d'un plan d'alignement et notamment lorsque celui-ci vise à redresser ou élargir tout ou partie d'une voie publique de circulation. Pour rappel, cette servitude s'applique aux parcelles bâties ou closes de murs. Elle a pour effet de contraindre le propriétaire à ne pas effectuer de travaux confortatifs dans la zone de la servitude dans le but de prolonger la durée de vie des constructions ou d'effectuer toutes nouvelles constructions.

Pour finir, en ce qui concerne les superpositions en volume, nous pouvons mentionner les cas de saillies constituant des chevauchements de propriétés privées sur le domaine public de l'administration⁹⁴. Sur ce sujet, nous pouvons citer la réponse du Ministère de l'intérieur concernant la question écrite n° 08398 soumise au Sénat. Elle se base sur l'article L. 112-5 du code de la voirie routière précisant qu'*"Aucune construction nouvelle ne peut, à quelque hauteur que ce soit, empiéter sur l'alignement, sous réserve des règles particulières relatives aux saillies"*. De plus, une saillie telle qu'un balcon, une enseigne, une isolation extérieure ou autre peut surplomber le domaine public si le document d'urbanisme en vigueur dans la collectivité l'autorise ou à défaut, l'obtention d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Dans ce dernier cas, il faut alors noter que cette autorisation présente un caractère précaire et révoquant⁹⁵. L'administration peut alors changer d'avis à tout moment en ce qui concerne le maintien de la saillie sur son domaine public.

⁹¹ Congrès régional de l'OGE, 21-22 mars 2019

⁹² CE, 14 mai 1975, n° 90899 ; 13 mars 1996, n° 143200 ; Tribunal des conflits, 13 avril 2015, n° C3999

⁹³ Article L. 114-3, Code de la voirie routière

⁹⁴ Congrès régional de l'OGE, 21-22 mars 2019

⁹⁵ Article L. 2122-3, CG3P

D . Chevauchement au sein de la copropriété

Parmi les cas de chevauchement, on peut trouver la situation où une propriété publique est intégrée dans une copropriété. Les copropriétés sont régies par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. *"La présente loi régit tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâti dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots."*⁹⁶. Ainsi, un bien public peut se retrouver à faire partie d'une copropriété soit en amont de la construction du bâtis, soit après l'achat d'un lot de copropriété à l'un des copropriétaires. D'ailleurs, la loi de 1965 définit un lot de copropriété comme composé de parties privatives et de quote-part de parties communes. Le problème du régime de la copropriété est que *"les parties communes sont l'objet d'une propriété indivise entre l'ensemble des copropriétaires"*⁹⁷. De plus, l'article 7 nous indique que les cloisons ainsi que les murs séparant les parties privatives et qui ne sont pas compris dans le gros œuvre, sont présumés mitoyens. Ces caractéristiques sont les causes de l'impossibilité de maintenir un lot de copropriété appartenant à la personne publique dans son domaine public comme l'évoque Marianne FAURE-ABBAD dans sa conférence donnée à Rome le 13 et 14 juin 2014 sur la propriété d'un volume. Elle explique que cela est dû aux attributs attachés à la domanialité publique qui sont l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité ne pouvant se conjuguer avec le caractère indivis des parties communes de la copropriété mais également avec le régime de la mitoyenneté instaurée en ce qui concerne les murs séparant deux parties privatives. Cette remarque trouvant sa source dans un arrêt n° 209564 du CE datant du 11 février 1994 où il est dit que *"considérant que les règles essentielles du régime de la copropriété telles qu'elles sont fixées par la loi du 10 juillet 1965[...] sont incompatibles tant avec le régime de la domanialité publique qu'avec les caractères des ouvrages publics ; que, par suite, des locaux acquis par l'État, fût-ce pour les besoins d'un service public, dans un immeuble soumis au régime de la copropriété n'appartiennent pas au domaine public et ne peuvent être regardés comme constituant un ouvrage public"*. De part cet arrêt, il est alors possible de dire que si le régime de la copropriété peut être mis en place pour les biens du domaine privé de l'administration, il en est de même en ce qui concerne la mitoyenneté des murs qui ne peut être appliqué seulement aux dépendances du domaine privé⁹⁸. L'incompatibilité du domaine public avec le régime de la copropriété est tellement forte que même pour un bien appartenant dans son entièreté à la personne publique, les lots composants la copropriété ne peuvent appartenir au domaine public. C'est cette situation qui a due être examinée par la Cour Administrative d'Appel de Douai le 8 juillet 2003 en ce qui concerne un parking souterrain.

Il existe toutefois une seule et unique procédure qui pourrait permettre de maintenir un bien public dans la copropriété tout en maintenant le régime de la domanialité publique. Cela est rendu possible par la procédure de la scission de copropriété en volume et qui a été mise en place par l'adoption de la loi ALUR le 24 mars 2014. Toutefois, pour que la procédure puisse s'appliquer, certaines conditions doivent être présentes tels que des bâtiments distincts sur dalle ou bien plusieurs entités différentes affectées à des usages différents. De plus, pour pouvoir être éligible à cette procédure, le bien doit appartenir dans sa globalité à la personne publique. Ainsi, le bien est divisé en deux parties, l'une restant dans le domaine public et l'autre passant dans le domaine privé

⁹⁶ Article 1, Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965

⁹⁷ Article 4, Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965

⁹⁸ CAA Marseille, 18 décembre 2006, 02MA01595

pouvant à ce moment là "être aliéné ou grevé de charges réelles permettant la construction de propriétés privées"⁹⁹. Seulement, il est également important de noter que cette mesure ne peut être mise en place lorsque la copropriété ne comporte qu'un seul et unique bâtiment.

E . La délégation de service public concernant les remontées mécaniques

Pour finir, parmi les chevauchements de propriétés, nous pouvons citer ceux inhérents aux délégations de service public touchant les remontées mécaniques. Cette délégation est régie par la Loi Montagne adoptée le 9 juillet 1985 elle-même basée sur la Loi n° 82-1153 portant sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982. Ainsi, la Loi Montagne a pris la décision d'incorporer automatiquement toutes les remontées mécaniques dans le domaine public des collectivités où elles sont établies¹⁰⁰. Cette décision concerne également les domaines skiables de propriété privée. Des actes de concession sont alors établis au profit des exploitants des stations puisque "*l'exploitation des pistes de ski, incluant notamment leur entretien et leur sécurité, constitue un service public industriel et commercial*"¹⁰¹.

Le problème lors de la création ou de l'agrandissement d'un domaine skiable étant de savoir où opérer cet aménagement et comment. La Loi Montagne a apporté une solution à cette difficulté en permettant aux administrations ou aux concessionnaires de mettre en place des servitudes dites Loi Montagne. Cette servitude est "*destinée à assurer le passage, l'aménagement et l'équipement des pistes de ski alpin et des sites nordiques destinés à accueillir des loisirs de neige non motorisés organisés, le survol des terrains où doivent être implantées des remontées mécaniques, l'implantation des supports de lignes dont l'emprise au sol est inférieure à quatre mètres carrés, le passage des pistes de montée, les accès nécessaires à l'implantation, l'entretien et la protection des pistes et des installations de remontée mécanique*"¹⁰². Le même article dit qu'il est également possible de mettre en place la servitude Loi Montagne en dehors de la période d'enneigement mais seulement après avis consultatif de la chambre d'agriculture pour assurer le périmètre d'un site nordique ou d'un domaine skiable ou pour l'accès aux sites d'alpinisme, d'escalade et de sport de nature. D'ailleurs, les documents servant à sa mise en place vont pouvoir définir "*les périodes de l'année pendant lesquelles, compte tenu de l'enneigement et du cours des travaux agricoles, la servitude s'applique partiellement ou totalement*"¹⁰³. Il se dégage des conditions d'application de la servitude que les terrains formant le domaine skiable sont incorporés au domaine public de l'administration sur la période hivernale. Cependant, la période peut s'étendre aux autres saisons pourvu que les terrains et équipements soient indispensables à la pratique des activités de montagne. Dans le cas contraire, les servitudes sont alors levées des terrains et les propriétaires reprennent la pleine possession de leur bien. Toutefois, il faut remarquer que la servitude dite Loi Montagne ne touche que le fond et le surfond de la propriété¹⁰⁴. Les aménagements réalisés en sous-sol par le propriétaire ne sont alors pas concernés. Il faut également savoir que les servitudes Loi Montagne sont à caractères

⁹⁹ FAURE-ABBAD M., *La propriété d'un volume*, Conférence, Rome, 13 et 14 juin 2014

¹⁰⁰ Ministère de l'économie et des finances, Réponse à la question n° 3366 posées à l'Assemblée Nationale

¹⁰¹ CE, 19 février 2009, 293020

¹⁰² Article L. 342-20, Code du tourisme

¹⁰³ Article L. 342-22, Code du tourisme

¹⁰⁴ GIRARD D., *Commentaire d'arrêt du Conseil d'État du 28 avril 2014 n° 349420*, *Revue générale du droit en ligne*, numéro 16294, 2014, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=16294

discontinues, elles sont donc imprescriptibles mais elles demeurent aliénables par titre¹⁰⁵. Pour terminer, les servitudes Loi Montagne pouvant être vues comme une forme d'expropriation est autorisé puisque satisfait un caractère d'utilité publique en adéquation avec l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen en énonçant que *"la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment"*.

F . Digression autour de la contigüité

En introduction de cette partie, nous sommes parti sur la base qu'un contexte de superposition était plus complexe que celui d'une contigüité des propriétés. Cette hypothèse est vraie en ce qui concerne la juxtaposition de biens privés. Elle se vérifie également lorsque nous sommes dans une situation où une propriété privée se trouve être riveraine d'une propriété publique. Seulement, cette idée s'en trouve complexifiée dans le cas de domanialités publiques voisines. En effet, la contigüité, pour qu'elle soit avérée doit avoir fait l'objet d'une délimitation préalable. Le problème auquel nous sommes alors confrontés est la non définition cadastrale d'une grande partie des biens publics. Ainsi, si les biens ne peuvent faire l'objet d'une délimitation suffisamment précise entre eux, nous sommes dans une incapacité à établir avec certitude leurs contigüités. Il s'agit alors d'un paradoxe où pour démontrer la contigüité des propriétés, il faut passer par une procédure de délimitation. Le problème étant alors de réaliser la délimitation de biens dont la limite est inconnue ce qui fait que l'on ne sait pas si nous sommes en présence de contigüité ou de superpositions des dépendances publiques¹⁰⁶.

Ainsi, pour lever l'incertitude concernant la limite entre les propriétés publiques, il est de bon sens d'en demander la définition auprès des personnes publiques concernées. De ce fait, cette demande de définition des limites des biens peut mener à trois cas de figure. Le premier est le cas du chevauchement des limites suite à la prise des arrêts de délimitation par les personnes publiques puisqu'il n'existe aucune procédure de délimitation contradictoire entre propriétaires publics. Dans ce cas, il est possible d'utiliser les outils déjà mis en place par les législateurs dans le cadre de la superposition d'affectation linéaire qui sont décrits au dessus. Une autre solution serait d'envisager une entente des administrations pour l'adoption d'une unique limite. On pourrait également songer à la situation où les personnes publiques ne veulent pas mettre en place une convention de superposition d'affectation et où un accord de limite n'est pas envisagé. Dans ces circonstances, seule la juridiction administrative ou une intervention du préfet pourrait permettre de solutionner le litige. Le dénouement pourrait alors provenir d'une mise en place d'une convention de superposition, d'un établissement de la limite à équidistance des limites fixées par arrêté ou encore de la prise en compte d'une seule des limites. Pour cette dernière solution, il faudrait alors savoir sur quels critères se baser pour ne retenir qu'une limite. La réponse est venue de la part de Monsieur BALP lors de notre entretien téléphonique¹⁰⁷. Celui-ci proposant de se référer soit à la date de prise de l'arrêté de délimitation soit en se basant sur une hiérarchisation entre personnes publiques où l'entité administrative inférieure devrait se mettre en conformité avec la décision prise par l'entité administrative supérieure à la manière de la hiérarchisation des textes juridiques.

¹⁰⁵ Cour de Cassation, 17 septembre 2008, n° 07-14.401

¹⁰⁶ GILTARD D., Conseiller d'État honoraire, ancien Président de la Cours Administratives d'appel de Nancy et ancien délégué du Commissaire du Gouvernement auprès de l'OGE, 20 mai 2019

¹⁰⁷ BALP V., Président Commission Propriétés des Personnes Publiques de l'OGE, 8 avril 2019

Le deuxième cas de figure pouvant se révéler à la suite d'une demande de délimitation entre des biens publics est la totale adéquation des limites définies par les propriétaires respectifs. Nous sommes alors dans une situation de contigüité des dépendances.

Pour terminer, le dernier cas de figure serait à l'inverse des deux premiers où les limites ne seraient ni réunies, ni sécantes. Une bande vide de propriété serait alors créée. À ce moment là, les solutions pourraient être soit de définir une limite au milieu de cette bande soit de conserver uniquement l'une des deux limites comme il peut être évoqué dans la première situation.

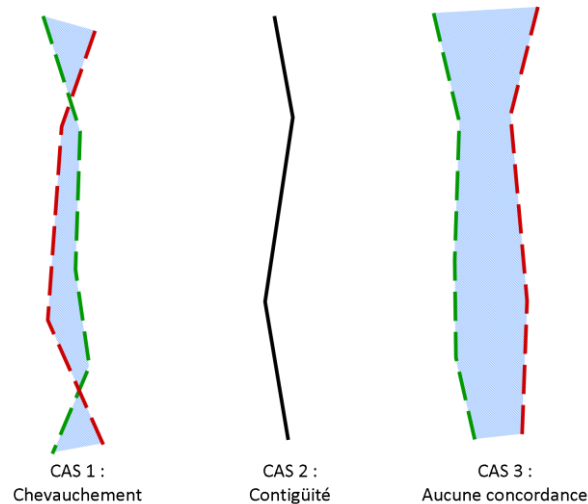


Figure 1 : Schéma représentant les différents cas pouvant être rencontrés à la suite d'une demande de délimitation

Dans cette partie, nous avons vu qu'il existe une multitude de situations où des propriétés sont en chevauchement avec d'autres. Cela amène plusieurs difficultés en ce qui concerne la délimitation des biens en superposition mais également pour déterminer ce que l'on peut et ce que l'on doit mettre en œuvre. On peut aussi se poser la question de l'identité du propriétaire du bien et du régime de ce bien. Les textes et lois peuvent nous y aider mais tous les cas de figures ne sont pas décrits. De plus, on peut remarquer qu'une solution à un problème ne peut pas nécessairement s'appliquer à d'autres. Il y a donc un manque d'uniformité dans les délimitations des biens publics mais surtout un manque d'universalité. En effet, aucune solution proposée ne permet de lever toutes les interrogations quelque soit la situation rencontrée. S'est donc en partant de ce postulat que la dernière partie de ce développement essaiera d'apporter des solutions et piste de réflexion.

II / Les solutions pour faciliter la délimitation et garantir la propriété

Comme évoqué précédemment la multiplicité des solutions apportées à la superposition de biens complique leur identification et délimitation. Il serait donc intéressant de réaliser un travail de simplification et d'universalisation des méthodes employées. Une première piste serait de faire rentrer la profession de géomètre-expert à toutes procédures de délimitation (A). Une autre pourrait être la mise en place d'une solution pouvant convenir dans n'importe quelles situations (B).

A . L'intégration de la profession de géomètre-expert à toutes les opérations de délimitation

Il me semble que la première opération à mener pour une meilleure délimitation de l'espace public est l'intégration du géomètre-expert lors de celles-ci. La profession a déjà l'habitude de procéder à de tels actes au niveau des biens privés. De plus, il possède déjà un bagage comportant de nombreuses compétences et savoir-faire en la matière (1). Il est également de rigueur de préciser que la profession est également soumise à des règles et contrôles édictées et réalisés par leurs pairs (2).

1 - Des compétences et un savoir-faire

En ce qui concerne les problématiques liées aux difficultés de délimitation des biens, la profession de géomètre-expert y est déjà confrontée quotidiennement. En effet, elle assiste déjà les propriétaires privés lors de la délimitation de leur bien par la voie du bornage. Pour rappel, ces opérations ne peuvent être effectuées par une autre personne qu'un géomètre-expert puisque la profession bénéficie d'un monopole octroyé par la loi du 7 mai 1946. Le géomètre-expert est également présent auprès des collectivités territoriales lors de l'établissement des plans d'alignement ou lors de la prise d'arrêt individuel d'alignement. Ainsi, le géomètre-expert, par sa connaissance du terrain et son expertise juridique va pouvoir accompagner les communes en ce qui concerne la conservation de sa domanialité publique. D'ailleurs, l'OGE énonce que *"le maire et le géomètre-expert sont deux acteurs essentiels de la délimitation de la propriété communale. La maîtrise du foncier est un atout majeur dans la prévention du contentieux. Le géomètre-expert apporte tout son savoir-faire et le maire ses prérogatives. Tous deux se doivent d'agir pour la paix sociale, la délimitation en est un vecteur"*¹⁰⁸. Il y a en effet, une vraie collaboration qui peut se mettre en place entre le gestionnaire de la collectivité et le géomètre-expert puisque seule cette première est compétente pour la prise de décision au sein de son territoire. Cette coopération permet également à la personne publique une meilleure gestion financière et patrimoniale en passant par la définition précise de son domaine public. Pour cela, le géomètre-expert sera amené à conduire un travail de recherche de tous les documents fonciers pouvant l'aider dans son analyse expertale. Ainsi, ce travail en amont permet de limiter le risque d'erreur et une prise de décision en toute connaissance de cause. Tout cela étant fait dans un but de limiter les contentieux entre la personne publique et la ou les personnes privées¹⁰⁹. Le géomètre sera aussi présent pour réaliser les éventuelles régularisations foncières qui pourraient apparaître lors de la délimitation de la propriété.

¹⁰⁸ OGE, *La délimitation des propriétés communales*, 2015, 2 p.

¹⁰⁹ OGE, *La voirie communale - Délimitation, gestion, réorganisation*, 2015, 2 p.

Nous pouvons remarquer qu'il y a un intérêt mutuel entre l'administration et les géomètres experts pour l'une et l'autre. Dans un premier temps, on peut observer dans le rapport fait au gouvernement en ce qui concerne les données géographiques souveraines par Valérie FAURE-MUNTIAN de juillet 2018 une volonté de modifier et réorganiser ces données et la manière dont elles sont produites. Il y est d'ailleurs fait mention que la DGFIP ne ferait plus partie des producteurs de données souveraines mais qu'elle pourrait toutefois continuer à assurer la mise à jour de la donnée cadastrale. Ce travail serait alors confié à des partenaires tels que l'IGN, les collectivités territoriales ou l'OGE. Il est tout de même proposé que la production de la donnée cadastrale soit confiée à l'IGN par le biais de sa base de données parcellaires. Les données seraient alors géoréférencées permettant alors d'envisager une passerelle entre la base de données de l'IGN et celle produite par l'OGE appelée "Géofoncier".

Dans un second temps, il faut noter la volonté d'un meilleur accompagnement des collectivités territoriales par l'OGE avec la constante évolution des documents servant à la délimitation des biens publics par la Commission Propriété de la Personne Publique de l'Ordre. Une nouvelle mouture a d'ailleurs été éditée fin mars 2019 avec pour but d'instaurer une meilleure solidité juridique de l'arrêt pour réduire les possibilités d'émergence de contentieux ainsi qu'une simplification du document pour en améliorer sa compréhension par tous, que ce soit l'administration ou encore les propriétaires privés¹¹⁰.

Pour finir, la profession de géomètre-expert est accessible seulement à certaines personnes si celles-ci répondent aux exigences de formation définies par l'OGE.

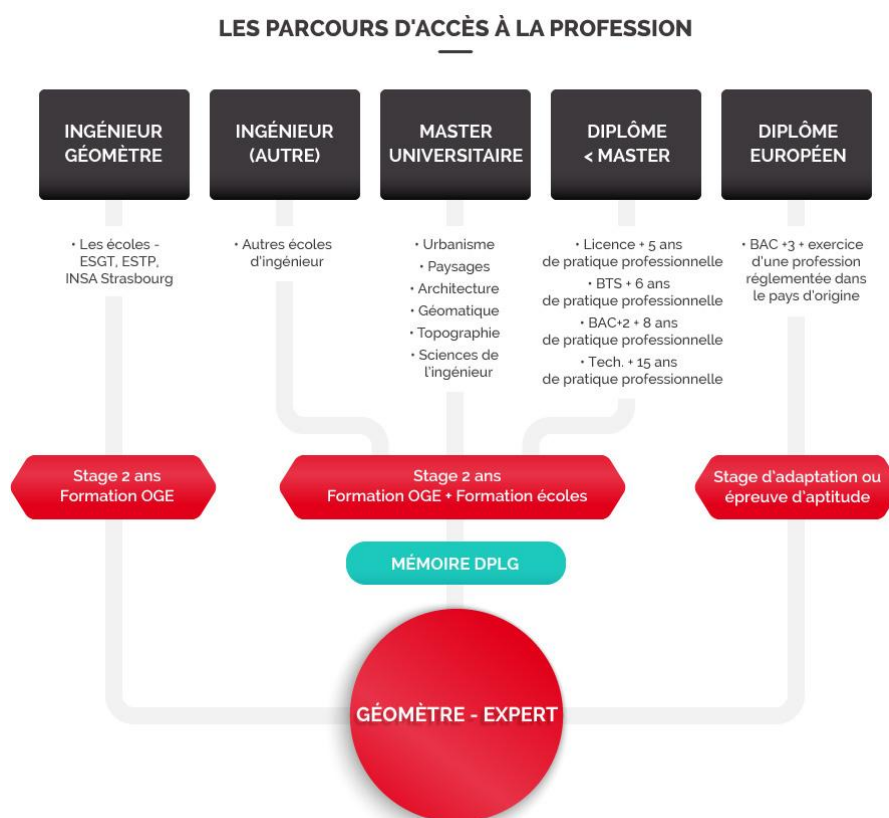


Figure 2 : Infographie indiquant les conditions d'accès à la profession de géomètre-expert (www.geometre-expert.fr)

¹¹⁰ BALP V., Commission Propriétés des Personnes Publiques de l'OGE, 8 avril 2019

2 - Une profession soumise à des règles de l'art

Une autre caractéristique en faveur de l'intégration de la profession à toutes les opérations de délimitation est qu'il s'agit d'une profession ordinaire. Cela ayant pour effet que les géomètres experts doivent répondre à une déontologie fixée par l'OGE. Il s'agit là de l'*"Ensemble des règles morales qui régissent l'exercice d'une profession ou les rapports sociaux de ses membres"*¹¹¹. On peut également citer le préambule des règles de l'art de la profession de géomètre-expert pour comprendre l'étendue de la mission de l'OGE : *"Les utilisateurs des services assurés par les géomètres-experts depuis les temps les plus reculés, sont, pour la plupart, dans l'impossibilité d'apprécier l'exactitude de la définition métrique de l'espace, ou la valeur de la délimitation d'un bien foncier. Aussi, le législateur par la loi du 7 mai 1946 a-t-il créé l'Ordre des géomètres-experts. Il a donné mission aux conseils régionaux de l'Ordre de surveiller l'exercice de la profession et au Conseil supérieur de veiller à la discipline et au perfectionnement professionnel. Il incombe donc à ce dernier de définir des règles de l'art et, sous contrôle du commissaire du gouvernement, d'en assurer le respect."*¹¹².

Pour commencer, l'une des premières règles établies est l'obligation de respecter les règles de l'art qui pourront être édictées par le Conseil National de l'Ordre. On peut retrouver cette exigence à l'article 6 de la Loi n° 46-942 du 7 mai 1946 portant création de l'OGE. Elle énonce ainsi que *"Les géomètres-experts, les sociétés de géomètres-experts, les géomètres-experts stagiaires doivent respecter, outre les règles édictées par la présente loi, celles contenues dans le code des devoirs professionnels et dans le règlement de la profession de géomètre-expert établis par Décret en CE après avis du Conseil supérieur de l'Ordre."* Ce principe sera repris par le Décret du 31 mai 1996 en évoquant que *"Le géomètre-expert est tenu en toutes circonstances de respecter les règles de l'honneur, de la probité et de l'éthique professionnelle. Il doit agir avec conscience professionnelle et selon les règles de l'art. Le géomètre-expert doit se prononcer en toute impartialité. Il s'interdit tout acte ou fait de nature à favoriser directement ou indirectement l'exercice illégal de la profession."*¹¹³.

En cas de non-respect de la déontologie par un membre de l'Ordre, celui-ci s'expose alors à des sanctions : *"Tout manquement aux devoirs de la profession rend son auteur passible d'une sanction disciplinaire."*¹¹⁴. Le règlement intérieur de l'Ordre des géomètres-experts qui recueille toutes les règles de l'art de la profession définit quant à lui les sanctions encourues. Ainsi, *"Dès que la sanction est exécutoire, le président du conseil régional fixe les modalités et notamment la date de la suspension. Le nom du géomètre-expert suspendu doit être rayé du tableau pendant le délai de la peine, à l'expiration de laquelle il est automatiquement réinscrit. La suspension prive le géomètre-expert sanctionné du droit de faire état de son titre de membre de l'Ordre pour une durée déterminée qui, aux termes de l'article 24 de la loi du 7 mai 1946, ne peut excéder une année. Dès lors, celui-ci ne peut plus exercer la profession en son nom propre et sous sa responsabilité personnelle."*¹¹⁵. La décision de suspension est alors invoquée dans des cas de défaillance vis-à-vis des règles de l'art. En cas de graves manquements à l'éthique et à la déontologie, le géomètre-expert mis en cause est susceptible d'une radiation de l'Ordre. L'article 44 du règlement intérieur nous indique alors que

¹¹¹ CNRTL, définition du mot "déontologie", www.cnrtl.fr

¹¹² MAZUYER F., RIGAUD P., *Le bornage entre résolution et prévention des conflits*, 15 octobre 2011, 127 p., p. 80

¹¹³ Article 45, Décret n° 96-478 du 31 mai 1996

¹¹⁴ Article 23, Loi n° 46-942 du 7 mai 1946

¹¹⁵ Article 41, Règlement intérieur de l'OGE

cette décision est définitive. La personne devra par conséquent arrêter toutes activités relevant du monopole de la profession.

Ensuite, l'Ordre a défini le comportement que devait adopter les géomètres-experts. Il a notamment indiqué que le professionnel était tenu de *"sauvegarder son indépendance en toutes circonstances. Il doit refuser toute mission dans laquelle il serait juge et partie et toute mission en relation avec ses intérêts personnels, les intérêts de ses parents ou alliés ou ceux d'un de ses associés ou mandants."* La neutralité et l'impartialité sont en effet des qualités importantes en ce qui concerne la profession. De plus, on dit souvent du géomètre-expert qu'il conseille, propose, convainc mais qu'il n'impose pas¹¹⁶.

Le géomètre-expert même après avoir terminé ses études ne finit jamais d'apprendre. D'ailleurs, le décret de 1996 a posé la base d'une obligation de formation pour la profession : *"Le géomètre-expert doit entretenir et perfectionner ses connaissances professionnelles. Il doit contribuer à la formation des stagiaires et des élèves ingénieurs, notamment en les accueillant au sein de son cabinet."*¹¹⁷. Il est également intéressant de remarquer que cet article a également établi une obligation de former les étudiants et donc de former les géomètres et géomètres-experts de demain. Pour plus de précision sur la formation obligatoire, il faut se référer au règlement intérieur de l'OGE et notamment à l'article 16 qui impose un minimum de 8 jours de formation par an sans toutefois en indiquer le contenu qui est laissé libre de choix.

Un autre devoir incombant au géomètre-expert est celui d'obligation de conseil et d'information. Cela allant de pair avec la demande de neutralité de son comportement vis-à-vis des clients. *"Le géomètre-expert doit s'attacher à la satisfaction du client mais doit refuser toute mission non-compatible avec les règles édictées par le présent titre. Il conseille le client dans le choix du travail qui correspond le mieux aux besoins de celui-ci. Préalablement à tout commencement d'exécution, il convient par écrit avec le client de la consistance de la mission et du montant des honoraires y afférents. Il avertit celui qui le commet chaque fois que des modifications à la mission sont susceptibles d'entraîner une augmentation sensible de la dépense."*¹¹⁸. On peut observer à travers cet article qu'un principe de transparence est également demandé au professionnel en ce qui concerne les opérations réalisées pour le compte du client mais aussi en ce qui concerne le prix des prestations. On retrouve également cette notion dans l'ouvrage écrit par Messieurs MAZUYER et RIGAUD intitulé le bornage entre résolution et prévention des conflits et publié en 2011. On remarque que ceux-ci parlent également d'une obligation de moyen. En effet, la profession se voit appliquer une obligation de moyen et non de résultat. Cependant, le géomètre-expert met tout en œuvre pour aboutir à un résultat.

L'intérêt d'une profession ordinaire est son contrôle des membres par l'Ordre lui-même. Ainsi, la surveillance, les contrôles et conseils dispensés par les chambres régionales sont fait dans une optique de perfectionnement et d'élévation de la qualité des prestations proposées. Ce principe se retrouvant à l'article 83 du décret de 1996 énonçant que *"La surveillance exercée par le conseil régional au titre de l'article 15 de la loi du 7 mai 1946 modifiée susvisée s'étend à l'ensemble de l'activité professionnelle des géomètres-experts et sociétés de géomètres-experts, notamment en*

¹¹⁶ OGE, *La gestion du domaine privé et public communal*, 25 et 26 novembre 2015, 23 p., p. 5

¹¹⁷ Article 47, Décret n° 96-478 du 31 mai 1996

¹¹⁸ Article 49, Décret n° 96-478 du 31 mai 1996

matière d'application des règles de l'art, de respect de la déontologie ; d'organisation, de fonctionnement, de comptabilité et d'assurance du cabinet. Elle vise à contrôler le respect des règles applicables à la profession. Le conseil régional prodigue aux géomètres-experts tous conseils et recommandations leur permettant de se perfectionner et d'améliorer la qualité du service rendu à la clientèle.". L'article 32 du règlement intérieur de l'OGE venant quant à lui apporter des précisions sur la nature, le processus ainsi que ce qui sera contrôlé. Il nous est notamment dit que le conseil régional a un droit de regard total sur le cabinet, ses comptes et opérations. On retrouve de nouveau un principe de transparence mais qui est établi envers l'Ordre.

Pour terminer en ce qui concerne les règles s'appliquant à la profession de géomètre-expert, on retrouve le devoir de conservation. On entend par là que les cabinets ont une obligation de conservation des archives papiers. D'ailleurs, même lorsqu'un géomètre-expert part en retraite sans reprise du cabinet, il est demandé aux cabinets alentours si l'un d'eux est intéressé pour les reprendre. Dans le cas contraire, elles sont alors remises au conseil régional dont dépend le cabinet. Il y a également une conservation au format informatique. Ainsi, l'Ordre a souhaité créer une base de données nationale regroupant toutes les opérations foncières réalisées sur le territoire. Base de données nommée à l'origine AURIGE. Le décret de 1996, institua alors le versement de ces données dans celle-ci¹¹⁹. Cette base de données évoluant, elle sera ensuite nommée Géofoncier. Il y est alors fait référence dans l'article 64 du règlement intérieur de l'OGE : *"La base de données appelée Géofoncier est une évolution du fichier informatique Aurige. Elle est hébergée par le portail Géofoncier. Elle contient les références des dossiers du géomètre-expert et, le cas échéant, les documents liés. 1° Les dossiers Un dossier peut être constitué d'une seule mission ou de plusieurs missions géographiquement et(ou) temporellement distinctes [...]; 2° Les références des dossiers [...]; 3° Les documents liés aux dossiers Des documents établis par les géomètres-experts peuvent être liés aux références des dossiers enregistrés dans la base de données."* La plate-forme permet ainsi un meilleur échange des informations entre les cabinets. Il s'en dégage alors une meilleure capacité d'information en ce qui concerne les travaux réalisés précédemment et permet donc une réduction des erreurs.

En dernier lieu, nous pouvons évoquer la garantie applicable à toutes les prestations réalisées par les géomètres-experts qui est d'une durée de 5 ans¹²⁰.

Ainsi, on remarque que le géomètre-expert possède les connaissances et les compétences pour réaliser les opérations de délimitation de la propriété. De plus, on observe qu'il est sollicité par les collectivités territoriales lors de l'établissement de plan d'alignement ainsi que lors de la prise d'arrêt individuel d'alignement. Il est également de rigueur de rappeler que la profession participe à la délimitation de la propriété publique par la voie du bornage. Une autre chose permettant de dire que la profession pourrait être présente pour toutes les opérations de délimitation des dépendances publiques est son organisation ordinale. Ce principe de fonctionnement donne à la profession plus de sérieux puisque doit répondre à des règles édictées par des pairs. Ils ont donc une connaissance du métier et par conséquent savent le comportement à adopter. De plus, l'Ordre effectue des contrôles de ses membres permettant alors de garantir une certaine qualité des travaux réalisés par les

¹¹⁹ MAZUYER F., RIGAUD P., *Le bornage entre résolution et prévention des conflits*, 15 octobre 2011, 127 p., p. 46

¹²⁰ OGE, www.geometre-expert.fr

géomètres-experts. On trouve aussi une volonté de faire progresser et évoluer la profession. Tout cela contribue à renforcer le rôle du géomètre dans les opérations de délimitation des propriétés publiques.

B . Les solutions concrètes pouvant être mises en place pour une meilleure définition et distinction des biens publics

De par le manque de réelles solutions universelles pour la délimitation des biens publics, nous avons approfondi certaines réflexions pour pouvoir proposer des solutions. Ainsi, nous nous pencherons sur le bornage (1), puis sur la division en volume (2) et pour finir, sur une solution à mi chemin entre un SIG 3D et la solution BIM (3).

1 - Réflexion autour du bornage

La première piste de réflexion était la généralisation de la procédure de bornage à toutes les délimitations. En effet, comme expliqué dans l'introduction l'opération de bornage est celle déjà pratiquée en matière de délimitation du domaine privé de la personne publique. Ainsi, vu qu'il s'agit d'une méthode déjà employée pour définir une partie de la propriété publique. Nous pouvons alors penser qu'il est sûrement possible d'étendre cette procédure aux restes des biens qui constitue le domaine public. De plus, la procédure de bornage me semblait intéressante puisque qu'elle permet de respecter les droits de propriété de chacun de par la qualité contradictoire de l'opération. En effet, l'une des principales sources de contentieux en ce qui concerne la délimitation unilatérale du domaine public est le mécontentement des riverains ressentant une atteinte à leur droit constitutionnel de propriété. De plus, ils pensent à tort ou à raison que la limite n'est pas ou ne devrait pas se trouver là où elle a été établie. Un autre reproche qui est également fait est le manque de matérialisation de la limite comme c'est le cas pour les biens du domaine public. Toutefois, il faut rappeler *"qu'aucune disposition législative ou réglementaire et qu'aucun principe général n'impose à l'autorité administrative de compléter la délimitation du domaine public naturel tracée sur un plan par une matérialisation sur le terrain à l'aide de bornes, piquets ou autres dispositifs"*¹²¹.

Dans un souci de limiter les différents et de respecter les différentes parties de la délimitation, il faut rappeler que les collectivités font de plus en plus appel à des géomètres-experts. Ceux-ci vont alors mettre en œuvre la procédure de parcellisation déjà décrite précédemment qui va contribuer à la correcte localisation et identification de la qualité parcellaire d'un bien. Elle aura également vocation à respecter une forme de contradictoire puisque les parties pourront s'exprimer librement sur la situation de la limite tout en respectant les prérogatives de conservation d'affectation du patrimoine de la personne publique à l'usage du public ou d'un service public¹²². Le géomètre-expert aura aussi l'occasion d'effectuer les régularisations foncières nécessaires toujours dans une optique de limiter les mécontentements. Pour clôturer l'opération de parcellisation, le professionnel dressera *"un procès-verbal concourant à la délimitation de la propriété des personnes publiques destiné à être annexé à l'arrêté de délimitation ou d'alignement individuel adressé aux parties intéressées"*¹²³ dans un souci de conservation de l'opération.

¹²¹ CAA Lyon, 18 décembre 2003, n° 99LY00452

¹²² OGE, *Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques*, octobre 2016, 42 p., p. 35

¹²³ OGE, *La délimitation des propriétés communales*, 2015, 2 p.

Toutefois, notre réflexion est plus tournée sur l'application du bornage aux biens du domaine public de l'administration. Ainsi, en faisant des recherches sur cette notion de bornage, nous avons pu remarquer qu'il s'agissait d'une opération qui était déjà pratiquée en ce qui concerne certains biens publics pouvant être considérés comme des biens relevant du régime de la domanialité publique. Toutefois, comme vu dans l'introduction, il peut sembler difficile de faire cohabiter les notions de domanialité publique avec celle de bornage. Il est donc important de préciser que la notion de bornage peut être interprétée de différentes manières tel qu'a pu le faire remarquer Monsieur Daniel GILTARD lors de notre entretien téléphonique¹²⁴. En effet, celle-ci peut être comprise comme l'action de planter une borne qui est dans ce cas-là un simple objet de matérialisation d'une limite. Sinon, le bornage peut faire référence à la procédure de bornage au sens de l'article 646 du Code civil qui se constitue d'une opération juridique et d'une opération de matérialisation. Ainsi, les lais et relais des mers sont par exemple délimités par bornage. Ce régime de délimitation est d'ailleurs défini à l'article 9 du décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières. Ce principe de fixation des limites est également repris à l'article R. 2111-13 du CG3P en disant que *"Lorsqu'est opérée la délimitation de lais et relais de la mer et qu'il est procédé au bornage du domaine public et des propriétés privées, les propriétaires riverains sont convoqués à ces opérations."* Cependant, il est important de faire remarquer que la limite de ces biens naturels est fixée en amont et unilatéralement par la personne publique qui en est propriétaire. Le bornage n'étant ici qu'une simple matérialisation de la limite. D'autres biens peuvent faire l'objet d'une opération telle que les voies de chemins de fer. En effet, le réseau de voies ferrées a aujourd'hui été transféré en pleine propriété à la société SNCF Réseau par l'adoption du décret n° 2017-1556 du 10 novembre 2017 relatif au transfert de propriété du domaine public ferroviaire et portant diverses dispositions relatives à ce domaine. Ce transfert de propriété ayant pour conséquence de faire sortir ce réseau du domaine public puisque n'appartenant plus à la personne publique. Toutefois, on peut observer que les opérations de bornage avaient déjà lieu lorsque le réseau de transport appartenait toujours à l'État et où il faisait l'objet d'un contrat de concession de service public. C'est ce que décrit Mylène LE ROUX dans le Fascicule 405-24 du JurisClasseur Administratif : *"Les anciennes compagnies concessionnaires de chemin de fer étaient tenues, aussitôt après l'achèvement de leurs travaux, de faire procéder au "bornage" du chemin de fer et de ses dépendances. L'article 31 du cahier des charges de la SNCF du 31 décembre 1937 avait prévu aussi que les terrains acquis par la société nationale donneraient lieu, au fur et à mesure de leur acquisition, à des bornages supplémentaires et seraient ajoutés sur le plan cadastral."* La procédure de bornage s'inscrivant notamment dans le cadre des biens de retour qui je le rappelle sont des biens destinés à réintégrer la propriété de la personne concédante au terme du contrat de concession. Cependant, on peut également retrouver dans ce même fascicule que cette mise en place de la procédure de bornage pour les biens ferroviaires a été abrogée par le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983. On peut également remarquer que cette disposition de bornage des biens faisant l'objet d'une concession peut se retrouver en ce qui concerne les autoroutes. Mais plus généralement, tous les bénéficiaires *"d'une concession, d'un bail emphytéotique à vocation agricole ou d'une cession"* décrit à l'article R. 5145-2 du CG3P.

¹²⁴ GILTARD D., Conseiller d'État honoraire, ancien Président de la Cours Administratives d'appel de Nancy et ancien délégué du Commissaire du Gouvernement auprès de l'OGE, 20 mai 2019

Pour finir avec les exemples de domaines publics susceptibles de délimitation par voie de bornage, on trouve le domaine public militaire. On peut lire ces informations dans le Fascicule écrit par Madame LE ROUX cité ci-dessus. Ainsi, il est dit que le bornage peut être instauré sur certaines servitudes de domanialité militaire en portant soit sur les propriétés grevées de la servitude soit sur la servitude elle-même. Dans le premier cas, il peut soit s'agir d'une instauration d'un polygone d'isolement "*servant à la conservation, à la manipulation ou à la fabrication des poudres, munitions, artifices et explosifs, où les constructions sont soumises à autorisation du ministère de la Défense*", soit d'une servitude des installations de défense. Quoi qu'il en soit ils feront tout deux l'objet d'une délimitation par voie de bornage comme indiqué à l'article R. 5111-5 du Code de la défense. Dans le second cas, "*l'emprise de l'installation de défense donnant lieu à l'établissement de la servitude est délimitée par des bornes plantées contrairement avec les propriétaires des terrains limitrophes. Cette délimitation est exécutée aux frais de l'État*"¹²⁵. On observe donc à travers ces exemples que l'application du bornage à tous les biens du domaine public n'est pas une idée totalement dénuée de sens.

Un des problèmes auquel on pourrait être confronté dans la mise en place du bornage comme solution universelle de délimitation de la propriété est que, parfois, les biens du domaine public ne peuvent être délimités que par un acte unilatéral de la personne publique. En effet, cette procédure est imposée par des textes ou des lois tel que l'explique Daniel GILTARD dans son ouvrage *Domaine public et bornage*. De plus, on peut remarquer que cette position est également soutenue au travers des jurisprudences rendues en matière de domanialités publiques routières, maritimes et fluviales même s'il existe une consultation des riverains pour cette dernière¹²⁶. Cette prise de décision unilatérale se justifie d'ailleurs par une volonté de sauvegarde, de protection et de conservation du domaine public par l'administration.

Toutefois, pendant ces recherches et notamment la lecture de l'ouvrage de Daniel GILTARD évoqué précédemment, l'idée de bornage universel appliqué à tous les biens trouvait un nouvel appui. Ainsi, Monsieur GILTARD évoque dans un premier temps que les pouvoirs de propriétaire qui sont octroyés à la personne publique sur ces biens publics sont grandement similaires à ceux que peuvent posséder les propriétaires privés sur leurs biens privés. Il y a donc un parallèle qui peut être fait entre la condition de la propriété publique et celle de la propriété privée. Ensuite, il mentionne la possibilité de repenser notre vision de la propriété publique en se basant non plus sur une théorie moniste où la domanialité est égale à la propriété mais en se basant sur une théorie dualiste qui s'appuie sur la distinction de la domanialité et de la propriété publique. Pour clarifier ses propos, D. GILTARD mentionne l'intervention d'Yves GAUDEMET disant que "*La domanialité publique, pourrait-on dire, est comme un voile – le voile de l'affectation à l'utilité publique – qui s'étend sur la propriété publique, sur certaines propriétés publiques*"¹²⁷. Il s'en dégage de principe que la domanialité n'est pas la propriété. Le régime de la domanialité pouvant alors s'appliquer sur tout ou partie d'un bien. La conséquence étant que le pouvoir exorbitant de droit commun de délimitation unilatérale détenue par la personne publique n'a pour but que de protéger l'affectation d'un bien public à l'usage du public ou à l'usage d'un service public et non la propriété. Par exemple, si l'on prend un terrain accueillant un bâtiment de services publics, ce dernier sera protégé par la domanialité publique puisque qu'il en remplira les conditions d'incorporation alors que le terrain pourra lui, faire

¹²⁵ Article R. 5114-2, Code de la Défense

¹²⁶ CAA Marseille, 30 mai 2000, n° 99MAO2140 ; CE, 20 juin 1975, n° 89785

¹²⁷ YOLKA P., *La propriété publique - Éléments pour une théorie, préface de thèse, 1997*

l'objet d'une procédure de bornage puisqu'aucune autre procédure de délimitation n'est imposée. Pour justification, il est possible de citer un passage de l'ouvrage où il est dit que *"le bornage, qui n'a pour objet que de fixer la limite entre deux fonds contigus, n'est pas attributif de propriété et ne peut dès lors porter atteinte par lui-même au principe de l'inaliénabilité du domaine public"*¹²⁸. Il faut alors entendre que le bornage n'affecte, ne faiblit ou ne dégrade en rien les principes attachés à la domanialité publique qui sont l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité. Ainsi, on peut en déduire que le bornage n'est pas une procédure de délimitation en opposition avec la qualité du domaine public.

On peut donc dire qu'avec la procédure de bornage, le nombre de contentieux pourrait être limité. Elle apporterait par la même occasion une sécurité juridique autant pour la personne publique que pour la personne privée. Elle permettrait d'identifier clairement les limites entre des biens publics et/ou privés. Cette méthode aurait alors l'avantage de faire disparaître les domaines non cadastrés qui peuvent être sources d'incertitudes et de conflits. En effet, ces zones peuvent être très étendues et comporter différents domaines comme peut en témoigner les images extraites du Géoportail (Figure 3) sur lesquelles on observe la présence de différentes propriétés publiques comme des routes départementales ou communales, une autoroute ainsi qu'une rivière.

De plus, la difficulté d'identification des propriétaires a également été mise en lumière à la suite de l'entretien avec M. CRÉMEL responsable du foncier de l'ATMB qui m'a expliqué que la présence de différents acteurs et qualité de biens peut être source de problèmes. Pour illustrer, il a pris l'exemple des chemins latéraux de l'autoroute faisant l'objet de rétrocessions aux collectivités territoriales en faisant la demande. Il faut savoir que de telles procédures avaient déjà été entamées en 1982 par des transferts de gestion aux collectivités qui devaient finir par aboutir sur un transfert de propriété mais qui n'a jamais été opéré. De ce fait, la situation est complexe par la présence de propriétaires privés, de collectivités territoriales en possession de la gestion des chemins latéraux et le concessionnaire possédant la propriété de ces chemins ainsi que des biens publics et privés (Figure 4).

Dans l'idée de faire disparaître les zones non cadastrées, il me semblerait intéressant de procéder à une opération d'envergure nationale visant à "parcelliser" le domaine public. Cela passerait alors par l'identification des biens, la création de parcelles et l'attribution d'un numéro parcellaire cadastral. Ainsi, les actes de bornage et de délimitation pourraient faire l'objet de procédure d'enregistrement et de publication au service de la publicité foncière.

¹²⁸ GILTARD D., *Domaine public et bornage, Publi-Topex*, 60 p., p. 31

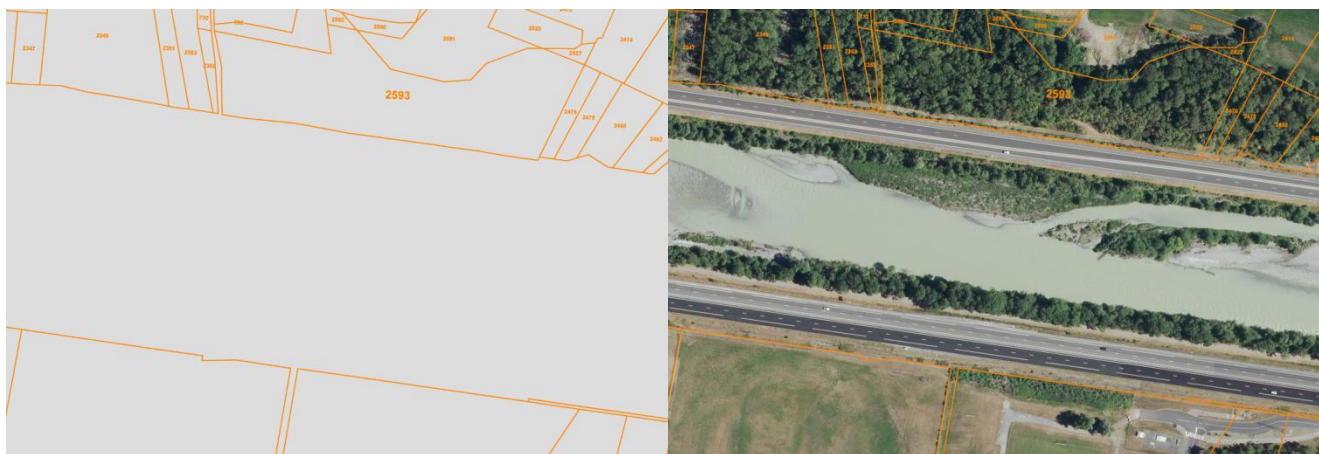


Figure 3 : Parcellaire cadastrale sans et avec photographie aérienne en arrière plan (www.geoportail.gouv.fr)

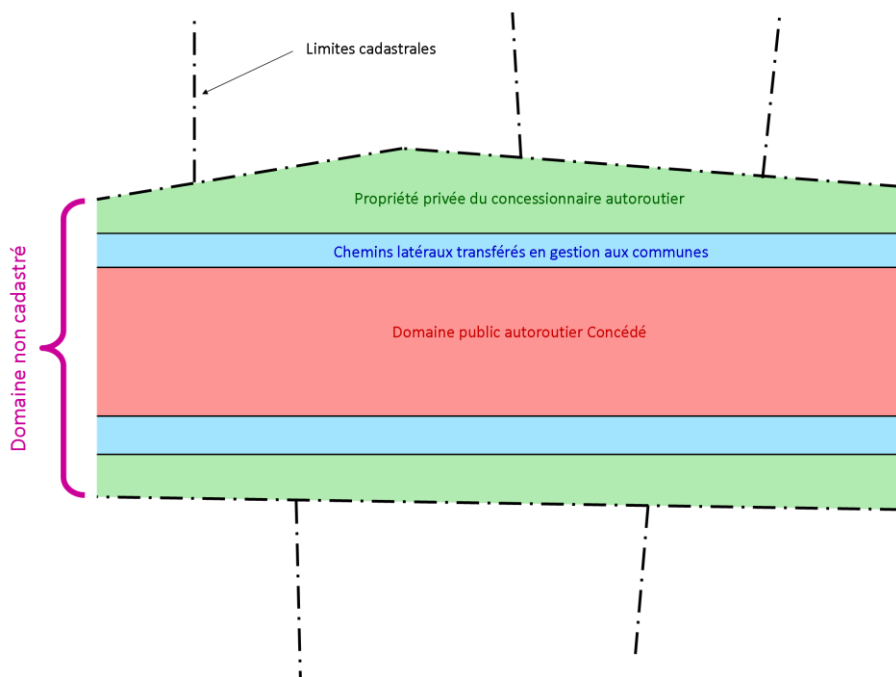


Figure 4 : Schéma représentant les différentes affectations au sein du domaine public autoroutier de l'ATMB

2 - Réflexion autour de la division en volume

Pour continuer dans la recherche d'une solution unique à tous les biens du domaine public, la réflexion s'est portée vers la division en volume. Si le bornage est une méthode de délimitation des biens très intéressante, l'un de ces défauts est qu'il ne permet pas de répondre aux problématiques posées lors de chevauchements des biens publics et/ou privés. En effet, la procédure de bornage traite de la limite d'un fond mais sans porter attention à ce qui peut se trouver au-dessus comme au-dessous. Ce principe de propriété par rapport au sol est d'ailleurs inscrit dans le Code civil à l'article 552. Cependant, ce fondement peut être critiqué puisqu'il ne reflète plus nécessairement la complexité des propriétés et villes d'aujourd'hui. C'est d'ailleurs ce qu'énonce Guy ARZUL dans sa contribution au JurisClasseur Administratif en faisant remarquer que ce principe *"s'il est pleinement transposable à la propriété publique, est insuffisant pour traiter de la domanialité publique"*¹²⁹. De plus, il indique que tous les éléments et constructions en surfond ou en tréfond du bien public ne

¹²⁹ ARZUL G., Fasc. 408-25 : DOMAINE PUBLIC FLUVIAL. – Consistance et délimitation, JurisClasseur Administratif, 2016, 25 p., p. 23

remplissent pas obligatoirement les conditions d'incorporation au domaine public¹³⁰. L'article 552 étant surtout applicable aux accessoires relatifs à la domanialité¹³¹. C'est dans ce contexte, qu'il peut être intéressant de mettre en place une procédure de division en volume. D'ailleurs, René Savatier avait déjà théorisé l'application de la division en volume pour les biens du domaine public dans les années soixante-dix en voulant *"limiter la propriété en hauteur et en profondeur à l'espace raisonnablement utilisable par le propriétaire ; le reste appartiendrait à la collectivité à charge pour le propriétaire du sol d'acquérir, moyennant contrepartie, l'espace qu'il souhaiterait utiliser au-dessus de son volume de propriété"*¹³².

Pour savoir si la division en volume était adaptée à la délimitation du domaine public, il faut d'abord savoir de quoi il s'agit. Pour cela, la Commission travaillant sur la copropriété au sein de l'OGE voyant le manque de définition s'est alors chargée d'en donner une en 2008. Ainsi, elle a réussi à convenir *"que dans la division volumétrique, le droit de propriété s'exerce non sur le sol, mais sur un volume défini selon des cotes planimétriques et altimétriques ; que ce volume identifié par des coordonnées immuables est un immeuble par nature, lequel fait l'objet d'une appropriation et peut être cédé, hypothéqué, grevé de servitudes, donné à bail à construction ; que chaque volume constitue ainsi une propriété distincte, lequel peut, le cas échéant, inclure une copropriété"*. Il résulte principalement de cette définition une délimitation tridimensionnelle par des coordonnées géoréférencées pouvant se situer aussi bien en tréfond qu'en surfond et même à cheval. De plus, les volumes créés peuvent prendre n'importe quelles formes. Toutefois, il est important de noter qu'une division en volume doit nécessairement être rattachée à une ou plusieurs parcelles cadastrales¹³³. Il peut alors être compliqué d'appliquer la division en volume au domaine public puisque celui-ci est en grande partie non cadastré. La solution serait donc de procéder au préalable à la parcellisation de l'ensemble des propriétés publiques permettant ainsi de pouvoir mettre en place la division volumétrique.

Penchons nous maintenant sur l'intérêt que peut avoir la division en volume pour prendre la place des mesures déjà existantes pour la délimitation du domaine public. Ainsi, il me semble que cette procédure est appropriée dans le contexte actuel où les relations entre les différentes domanialités sont de plus en plus étroites et de plus en plus complexes. Il est notamment possible de le remarquer au sein des villes. En effet, pendant longtemps, le maître-mot était l'expansion au détriment des espaces naturels et agricoles. De nos jours, on assiste à un revirement de situation puisque qu'il est maintenant demandé de limiter la consommation des espaces. D'ailleurs, Madame FAURE-ABBAD fait remarquer que *"La propriété en volumes répond au besoin de densifier les villes, de construire la ville sur la ville et lutter contre l'étalement péri-urbain"*. De plus, elle ajoute que la division en volume est une bonne solution permettant de *"surplomber les espaces publics, de dépasser les clivages entre propriété publique et propriété privée [...] révolutionner le rapport de l'immeuble avec le sol"*.

Nous venons de voir que la division volumique était une solution déjà envisagée par des personnes compétentes ainsi que par des enseignants-chercheurs. Il est donc possible de considérer cette méthode comme viable pour la délimitation universelle des domaines publics confirmant ainsi

¹³⁰ CE, 17 décembre 1971, n° 77103

¹³¹ CE, 2 décembre 1970, n° 78315

¹³² FAURE-ABBAD M., *La propriété d'un volume*, Conférence, Rome, 13 et 14 juin 2014

¹³³ FAURE-ABBAD M., *La propriété d'un volume*, Conférence, Rome, 13 et 14 juin 2014

l'hypothèse de départ énoncé plus haut. Il était fait mention que cette procédure pouvait permettre de palier aux difficultés rencontrées lorsque des biens avec des affectations et des propriétaires différents se retrouvent en situation de superpositions. Il est d'ailleurs possible de s'apercevoir que cette notion de volume est déjà plus ou moins utilisée dans le cadre de certains contrats administratifs de gestion. Il est par exemple possible de citer la jurisprudence du TA d'Amiens¹³⁴ intervenant sur une contravention de grande voirie émise par VNF concernant l'enfouissement d'un câble électrique sous une voie d'eau par le syndicat concerné. Le jugement qui a été rendu est une annulation de la charge en se basant sur le décret n° 91-796 du 20 août 1991 relatif à la consistance du domaine public fluvial de VNF où il est dit que le sous-sol des cours d'eau n'est pas inclus dans le domaine public fluvial confié à l'EPIC. Il est également fait mention de l'impossibilité pour VNF de percevoir des redevances liées à l'enfouissement d'un câble sous une rivière édicté par le décret n° 91-797. Ainsi, nous pouvons voir qu'il y a déjà une notion de séparation verticale de la propriété ou de la gestion qui est mise en place. De même, pour continuer sur le domaine public navigable, il est possible de mentionner l'existence de gabarit de navigation correspondant à des normes de volumes en ce qui concerne les embarcations. Ces gabarits entraînant alors la formation de tirant d'air et de tirant d'eau correspondant à des hauteurs respectivement d'air et d'eau qui doivent être respectées pour une correcte circulation. La mise en place de volumes correspondants permettrait alors de garantir les conditions de navigation notamment dans les cas de passage de pont au-dessus des voies navigables.

Parmi d'autres jurisprudences, on peut se référer à celle rendue par le CE¹³⁵ qui avait pu statuer sur l'impossibilité de prescrire une cave se trouvant en dessous d'une voirie publique pour un propriétaire privé en se basant sur l'article 552 du Code civil évoqué précédemment qui lui-même définit un volume constitué du fond, tréfond et surfond attaché à une parcelle. Il en est de même pour les espaces au-dessus du réseau ferroviaire qui vient inclure les caténaires¹³⁶. Toutefois, on peut également remarquer que le CE¹³⁷ a déjà pu rendre des arrêts sans tenir compte de l'article 552. Il en est ainsi en ce qui concerne des galeries pour le passage de canalisation d'eau potable sous une chaussée publique qui n'ont pas été incorporées à la domanialité publique routière du fait de leurs profondeurs et que celles-ci ne peuvent être considérées comme des accessoires du réseau de circulation puisqu'elles ne lui sont pas indispensables.

Pour continuer dans les avantages de la division en volume, on peut noter que la procédure se prête bien aux environnements urbains où elle est déjà très utilisée. C'est d'ailleurs le constat que dresse Marianne FAURE-ABBAD lors de son passage à la conférence de Rome en déclarant que *"le volume est d'une utilisation courante en France, pour des opérations d'envergure comme la construction du quartier Maine Montparnasse à Paris ou pour des opérations plus modestes"*. Le choix de la mise en place de ce type de division est à mettre en parallèle avec le régime de la copropriété. La copropriété peut être plus complexe à instaurer pour des grands ensembles immobiliers. De plus, elle est plus contraignante que la division volumétrique puisqu'il y a obligatoirement la création de parties communes qui doivent être gérées par un syndic de copropriété qui est lui-même en charge de l'organisation d'assemblées générales regroupant l'ensemble des copropriétaires pendant lesquelles seront décidés tous les actes de gestion et d'entretien concernant la copropriété. Ainsi, dans une optique de décomplexifier certains grands ensembles immobiliers soumis au régime de la

¹³⁴ TA Amiens, 16 mai 2006, n° 0403093

¹³⁵ CE, 15 juillet 1957, Dayre

¹³⁶ CE, 23 octobre 1963

¹³⁷ CE, 8 août 1990, n° 66644

copropriété, la loi ALUR a, pour rappel, autorisé la scission de copropriété en volumes. La procédure ne peut toutefois être mise en place que si celle-ci comporte plusieurs bâtiments distincts sur dalle ou alors plusieurs entités homogènes affectées à des usages différents. Cependant, elle ne peut être mise en place pour des copropriétés ne comportant qu'un seul bâtiment. De par ces conditions, la scission de copropriété n'est pas adaptée à toutes les situations.

L'intérêt de la division en volume par rapport au régime de la copropriété est qu'elle permet de conserver la domanialité publique d'un bien appartenant à la personne publique. De ce fait, toutes les protections dont jouit le domaine public telles que l'imprescriptibilité ainsi que l'inaliénabilité sont conservées. Toutefois, pour que cela soit possible, il faut correctement intégrer le bien public ainsi que la volonté de le maintenir dans la domanialité publique au sein de la division en volume. Pour rappel, comme énoncé plus haut, le domaine public est incompatible avec les régimes de la copropriété, de l'indivision et de la mitoyenneté. Ainsi, le volume de domanialité publique créé ne doit pas comporter l'un des ces régimes au risque de se voir requalifier en bien du domaine privé. La solution étant alors de ne créer aucune mitoyenneté entre les volumes jouxtant la propriété publique et donc de procéder à la mise en place de servitudes. Leurs établissements ne posant aucunement soucis puisque le CG3P l'autorise au travers de son article L. 2122-4 à la seule condition que ces dernières soient compatibles avec l'affectation du domaine public (Figure 5). De plus, pour éviter la constitution de mitoyenneté en ce qui concerne les sols et plafonds des volumes, nous pouvons par exemple attribuer la propriété du sol au volume qui en a l'utilité ainsi que le revêtement du plafond. Le plafond d'un volume inférieur constituant le sol du volume supérieur.

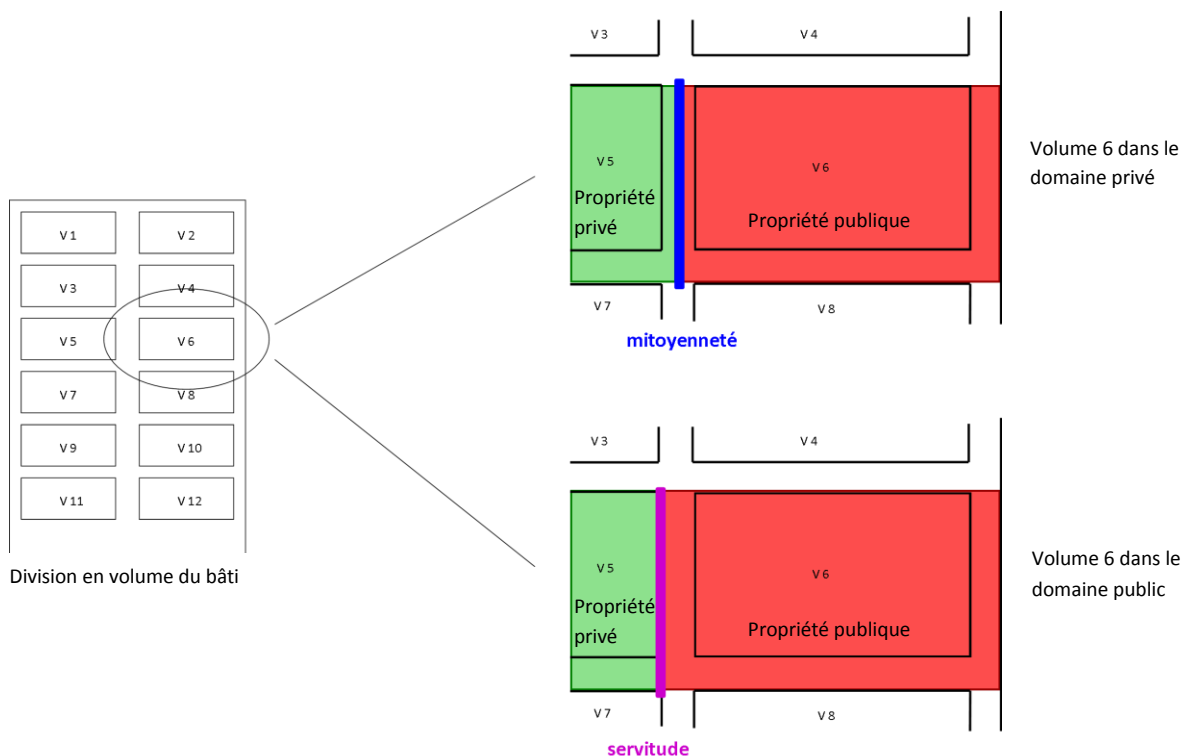


Figure 5 : Schéma expliquant la méthode pour le choix du régime de domanialité d'un volume

Ces constatations faites, il est possible d'envisager la division en volume comme procédure de délimitation universelle de la propriété publique. Elle a notamment l'avantage de pouvoir traiter et résoudre les cas de superposition de domanialité par rapport à la procédure de bornage. Toutefois, il faut également noter que cette méthode de délimitation ne peut être tout de suite

généralisée à la propriété publique car la majorité est non cadastrée. De plus, elle peut tout de même s'avérer être difficile à mettre en place en ce qui concerne le domaine public naturel puisqu'il est susceptible de modification.

3 - Réflexion autour d'un SIG en 3D et du BIM

La dernière piste de réflexion concerne la création d'une plate-forme qui regrouperait toutes les informations concernant les biens de la propriété publique et pourquoi pas ceux de la propriété privée. Il faut savoir que de telles choses existent déjà mais elles sont déployées à l'échelle communale tout au plus intercommunale. De ce fait, il peut être compliqué de régler des problèmes de délimitation se trouvant aux limites des territoires communaux. De plus, ces moyens de gestion du territoire repose en grande partie sur le parcellaire cadastral. Le problème est que le cadastre est un document qui n'a qu'une vocation fiscale. Ainsi, même si ce parcellaire peut être intéressant pour une commune puisqu'il lui permet d'en calculer l'impôt foncier, il reste tout de même relativement imprécis. En effet, le cadastre se situant sur une même commune a pu subir ou non des modifications, des réfections, des mises à jour ou encore des remembrements. Ainsi, il est possible de trouver des feuilles cadastrales dont le parcellaire est toujours calqué sur le cadastre napoléonien à côté de feuilles cadastrales ayant subi un remembrement. Les techniques de levé ayant évolué avec le temps, on peut percevoir des disparités de précisions au sein d'une même collectivité locale. De ce fait, il est très difficile d'arriver à une correcte harmonisation des limites communales en se basant sur le parcellaire cadastral. De surcroît, il est important de remarquer que les limites cadastrales sont bien souvent en inadéquation avec la situation réelle que l'on peut observer sur le terrain (Figure 6).

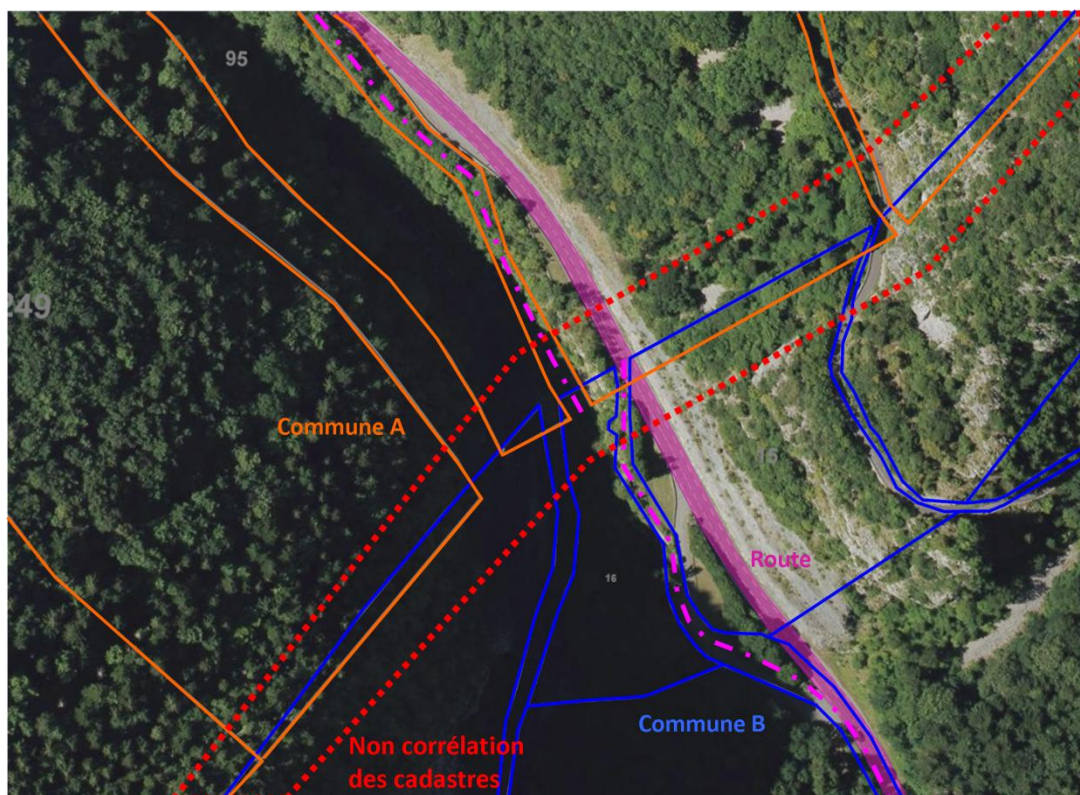


Figure 6 : Photo aérienne et mise en évidence les non concordances cadastrales entre communes (www.geoportail.gouv.fr)

Un autre inconvénient concernant l'utilisation du parcellaire cadastral est sa mise à jour. En effet, les communes ayant un outil informatique de gestion de leurs biens ne mettent pas constamment leur

fond de plan cadastral à jour. Cela ayant pour conséquence que la commune ne travaille jamais avec un état de son territoire en adéquation avec la réalité du terrain. De plus, les mises à jour cadastrales effectuées par la DGFIP peuvent prendre du temps avant l'intégration des changements et modifications dans la base de données cadastrales. Ce temps d'attente est d'ailleurs différent en fonction des centres des impôts.

Une dernière chose en ce qui concerne la problématique d'utiliser le cadastre comme base de référence pour la gestion du territoire est la non définition cadastrale d'une grande partie du domaine public comme déjà présenté. Pour que cela soit tout de même possible, il faudrait procéder à une opération de parcellisation dans le but de cadastrer le non cadastré. Toutefois, cette disposition ne retirerait aucunement les défauts inhérent au parcellaire cadastral tel qu'il est défini actuellement.

Ainsi, de part cette analyse, on peut aisément conclure que les outils de gestion communale s'appuyant sur un parcellaire cadastral ne sont pas suffisamment pertinent pour permettre la bonne délimitation de la domanialité publique.

Toutefois, lors de l'entrevue avec Monsieur CRÉMEL, personne en charge du service foncier pour l'ATMB, celui-ci a soulevé un certain intérêt de ces outils de gestion. Cependant, il déplore le manque d'une plate-forme globale à l'échelle nationale à l'instar du Géoportail accessible à tous. Il évoque notamment le fait que l'on pourrait trouver tous les documents concernant à la fois le foncier et l'urbanisme d'une collectivité.

À partir de ce constat, il s'avère que l'OGE avait déjà eu ce type de raisonnement au travers du "Concept PUG". En effet, l'OGE *"a proposé lors du congrès 2014 de cartographier la propriété des personnes publiques pour la situer, pour la localiser, pour représenter son assiette, ses contours, pour l'identifier à l'aide de liens organisant les données autour de trois axes"*¹³⁸. Premièrement, cette idée s'organise autour de la propriété. En cela, le principe est d'identifier le ou les propriétaires de chaque propriété et de leur attribuer une ou plusieurs domanialités quelles soient publiques ou privées. Le deuxième axe est quant à lui tourné vers l'usage. Il faut comprendre par là qu'il faut définir qui utilise le bien et comment. De plus, il s'agit également de constater si l'usage doit être règlementé, autorisé, interdit ou libre. Le dernier axe porte lui sur la gouvernance qui doit être correctement définie puisque le propriétaire public partage sa propriété avec d'autres usagers et acteurs qu'ils soient publics, privés, simples gestionnaires ou encore seulement occupants. La difficulté étant qu'une multitude de textes peuvent être amené à se compléter comme à se contredire. Il peut d'ailleurs en être ainsi en ce qui concerne les assiettes de propriété qui peuvent se chevaucher. De ce fait, les trois axes sur lesquels repose la proposition de gestion des biens publics reposeraient sur l'intégration de toutes les données foncières et urbanistiques adoptées sur le territoire qui seraient en plus couplées à des données cartographiques pour en augmenter leur visibilité et leur compréhension.

Ainsi, par ce concept, l'OGE souhaite proposer à l'administration un outil permettant la sécurisation juridique des dépendances publiques comme peut le faire remarquer Daniel GILTARD en disant qu'*"Un outil d'identification de la propriété des personnes publiques pourrait contribuer à améliorer la sécurité juridique"*¹³⁹. Il se veut également garantir les assiettes des propriétés publiques pour en limiter les empiètements. Pour terminer, le "Concept PUG" souhaite *"identifier les emprises sur lesquelles s'exercent les responsabilités des différentes parties prenantes en précisant les situations d'empiètement, de délaissement ou de concordance entre la limite de propriété et l'emprise de*

¹³⁸ OGE, *Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques*, octobre 2016, 42 p., p. 21

¹³⁹ OGE, *Présentation du projet de parcellisation du Domaine public*, avril 2015, 15 p., p. 8

*l'ouvrage*¹⁴⁰. Un autre bénéfice de cette proposition est qu'il serait alors question d'une gestion en tridimensionnelle et plus seulement en deux dimensions comme c'est déjà le cas pour le Géoportail ou encore le Géofoncier.

Néanmoins, pour que sa mise en œuvre puisse s'effectuer, l'OGE explique qu'une procédure de parcellisation du domaine public devra être réalisée en amont de la mise en place de cette proposition.

Il faut d'ailleurs savoir que ce concept est tout de même passé par une phase de test et d'expérimentation sur la commune de Sète en 2014 dont on peut voir des captures d'écran ci-dessous (Figure 7 et 8).



Figure 7 : Capture d'écran du projet "Portail PUG" en vue 2D (présentation OGE)

¹⁴⁰ OGE, *Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques*, octobre 2016, 42 p., p. 42

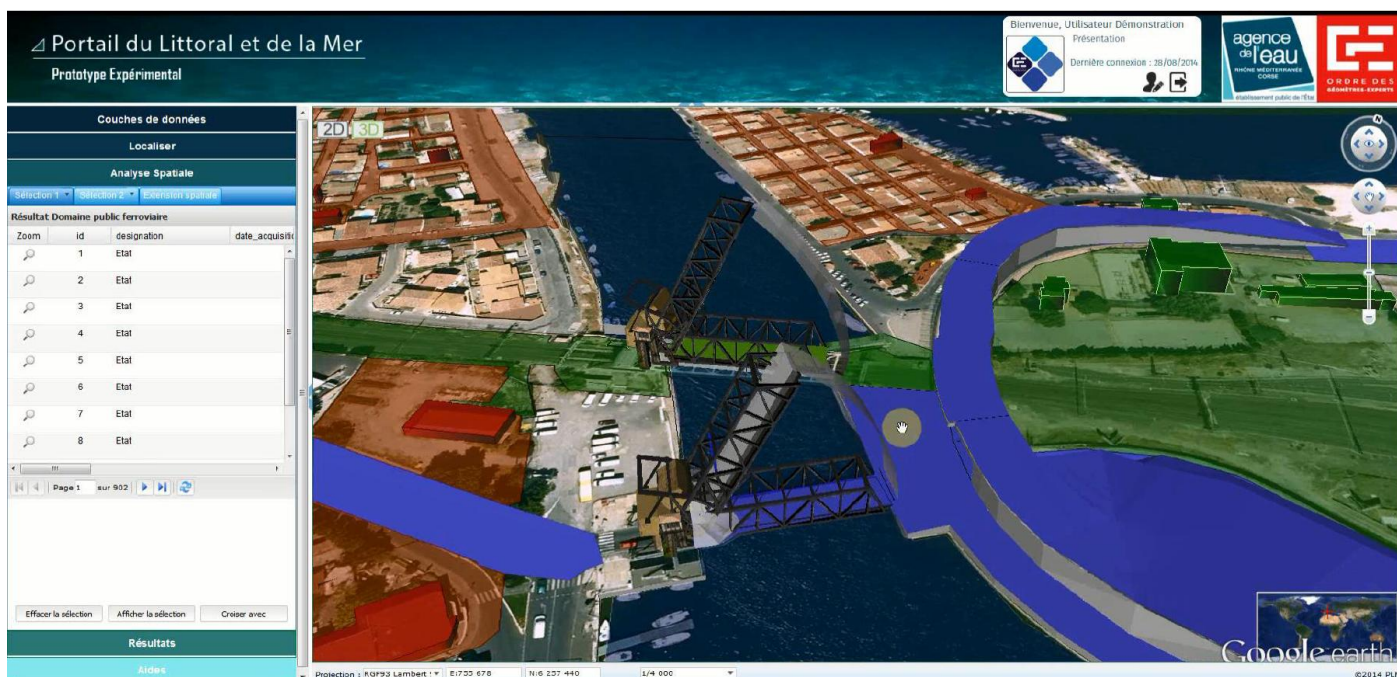


Figure 8 : Capture d'écran du projet "Portail PUG" en vue 3D (présentation OGE)

Ce prototype a été développé à la manière d'un SIG. L'intérêt de cet outil informatique est sa capacité à pouvoir accueillir toute une multitude de données sur des sujets et thèmes très variés. Ainsi, ces données se trouvent renseignées dans des couches d'informations qu'il est d'ailleurs possible d'afficher ou de masquer de façon à ne retenir que les éléments qui intéressent son utilisateur. L'information est alors plus visible, lisible et compréhensible. Un des autres avantages du SIG est la possibilité de pouvoir géoréférencer les données que l'on intègre, c'est-à-dire que les données peuvent être connues en coordonnées ajoutant ainsi une valeur ajoutée au-dit élément renseigné. Un autre intérêt de ce prototype est qu'il base sa délimitation et différenciation des biens au travers de prises de vues aériennes. Ainsi, on peut procéder à une retranscription plus fidèle de la réalité du terrain en comparaison du parcellaire cadastral comme évoqué plus haut. Par conséquent, les actions et opérations menées dans des contextes de gestion et d'administration de biens publics en seraient plus exactes. Une dernière chose intéressante dans cette expérimentation est la possibilité de saisir et de créer des données tridimensionnelles. De ce fait, il serait alors possible d'anticiper les contentieux mais également de résoudre ceux déjà constaté du fait des chevauchements de propriétés et/ou domanialités.

Malheureusement, même si ce projet a fait l'objet de critiques très positives autant auprès de la profession des géomètres-experts que des politiques et gestionnaires de collectivités, cette suggestion est restée au stade d'expérimentation comme l'a exprimé Vincent BALP lors de notre échange téléphonique¹⁴¹.

Toutefois, l'idée d'un outil informatique unique réunissant l'ensemble du territoire et où serait conservé tous les documents utile à sa gestion est toujours en étude par la Commission Propriété des Personnes Publiques de l'OGE. En effet, ses membres songent à l'utilisation de l'outil BIM pour faciliter les délimitations et gestions de la propriété publique. Un des problèmes qui peut alors être rencontré est la difficulté d'intégration des données foncières, de propriétés et d'urbanisme au sein d'une même maquette numérique d'envergure nationale. De plus, cet outil est prévu à la base pour

¹⁴¹ BALP V., Président Commission Propriétés des Personnes Publiques de l'OGE, 8 avril 2019

une utilisation plus technique que juridique. Des recherches et études ont déjà été réalisées pour savoir si l'intégration de données foncières était possible au concept BIM. Seulement, celles-ci portaient uniquement sur des copropriétés et divisions en volumes mais sans jamais s'intéresser au sol portant les constructions, ouvrages et plantations.

Il est tout de même possible de voir un outil de type SIG actuellement utilisé pour de la gestion de patrimoine public mais également privé ainsi que dans un but de conservation et de visualisation des documents fonciers, d'aménagement, d'urbanisme, fiscaux et plus encore. Ce SIG est consultable par tous et il s'agit du Système d'Information du Territoire de Genève (SITG). Il s'agit là d'un outil cartographique de la donnée tout à fait remarquable de par son volume d'informations accessibles. En effet, celui-ci répertorie plus de 900 couches d'informations différentes dont une très grande majorité se trouve en accès libre. De plus, on peut remarquer la présence à la fois de données bidimensionnelles et tridimensionnelles (Figure 9 et 10).

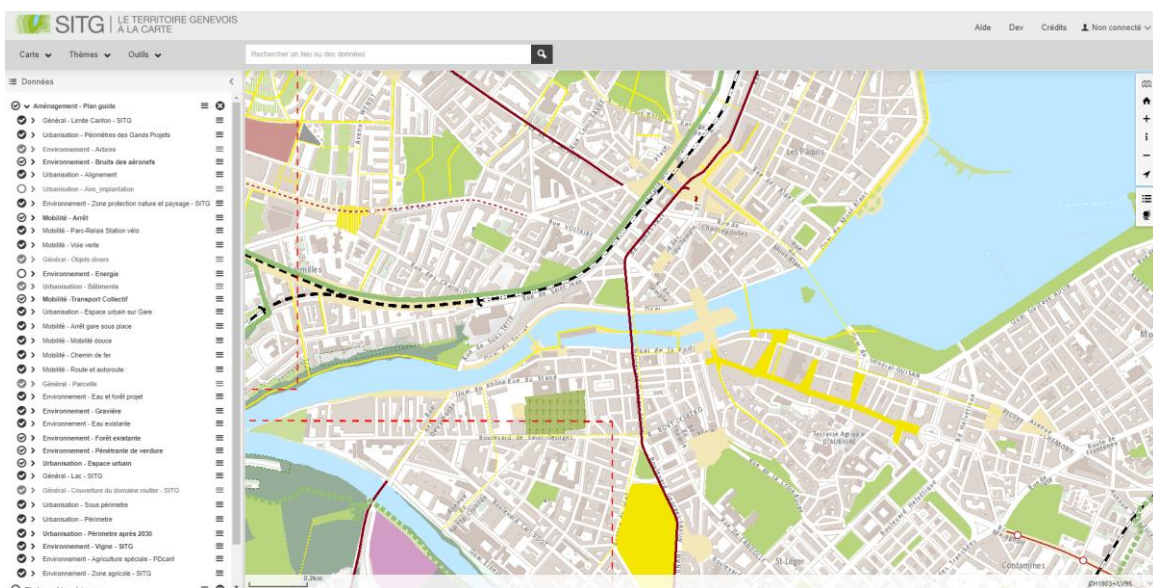


Figure 9 : Capture d'écran du SITG en vue 2D (www.etat.ge.ch)

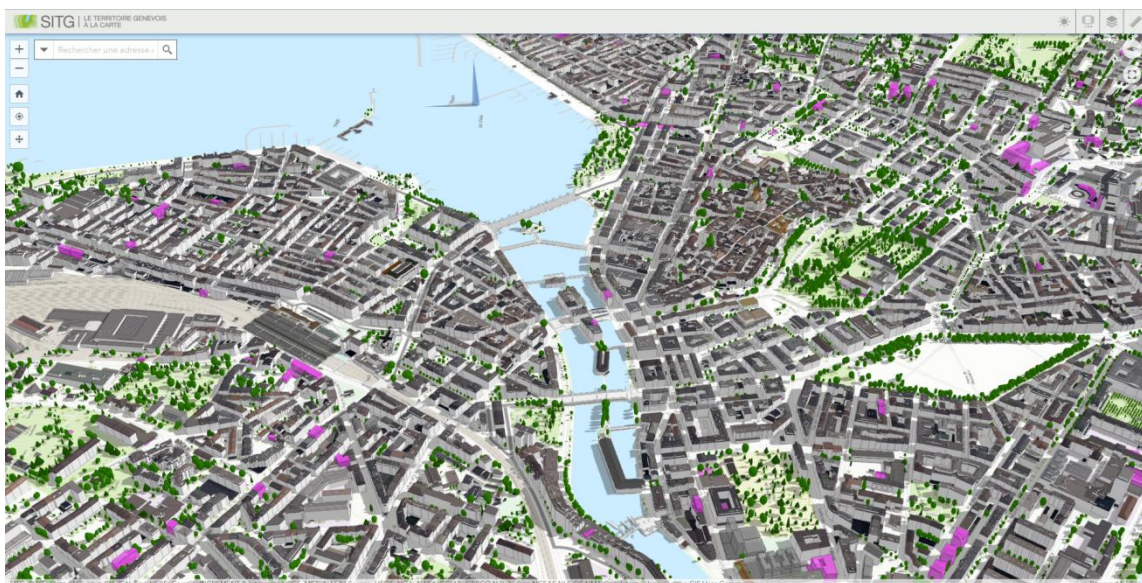


Figure 10 : Capture d'écran du SITG en vue 3D (www.etat.ge.ch)

Conclusion

Dans cette étude, nous avons pu observer que la propriété publique pouvait être composée d'une multitude de biens avec des natures, des qualités et des affectations différentes. De plus, de cette grande diversité se dégagent des procédures de délimitation variées en fonction des biens. En effet, ceux-ci sont soit des actes pris unilatéralement par les collectivités en ce qui concerne les biens de domanialité publique soit des procédures de bornage pour les biens de domanialité privée. Dans le cas des biens publics, nous avons vu que la procédure pouvait aller parfois à l'encontre du droit constitutionnel de propriété dont tout le monde peut jouir. C'est en partant du constat de ce manque de contradiction que les législateurs ont alors autorisé ou obligé la consultation des riverains soit par le biais d'une réunion soit par le biais d'une ouverture d'enquête publique.

Nous avons également vu que les mesures de délimitations évoquées sont faciles à mettre en place et bien adaptées lorsque nous sommes dans une configuration de parfaite contiguïté. Le problème se pose lorsque les dépendances commencent à se chevaucher. Qui plus est, toutes les méthodes de délimitation de la propriété publique sont faites pour fonctionner lorsque les biens se trouvent dans un seul et unique plan. De ce fait, quand nous sommes face à des superpositions de propriétés publiques, il faut alors avoir recours à d'autres moyens. Il peut s'agir de conventions passées entre propriétaires, de servitudes ou encore de déclassement de biens publics.

On observe donc qu'il y a différentes manières de délimiter la propriété publique auxquelles peuvent être ajoutés des compléments de délimitations en fonction de la présence de chevauchement ou de contiguïté des biens. Ainsi, il n'y a aucune procédure universelle permettant de fixer n'importe quelles limites de n'importe quelles dépendances publiques. Toutes les propositions qui ont été faites précédemment ne sont pas parfaites non plus notamment en ce qui concerne le domaine public naturel. Le problème étant qu'il peut évoluer au fil du temps. De ce fait, ses limites sont également amenées à changer. C'est en cela qu'il est difficile d'en fixer une limite et encore plus de la matérialiser. Toutefois, toutes ces réflexions ont un point en commun qui est la définition de la propriété non cadastrée. Par conséquent, nous pourrions dire que la première étape vers la simplification des procédures de délimitation des propriétés de la personne publique serait la mise en place d'une procédure de parcellisation.

Table des illustrations

Figure 1 : Schéma représentant les différents cas pouvant être rencontrés à la suite d'une demande de délimitation.....	26
Figure 2 : Infographie indiquant les conditions d'accès à la profession de géomètre-expert (www.geometre-expert.fr)	28
Figure 3 : Schéma représentant les différentes affectations au sein du domaine public autoroutier de l'ATMB.....	36
Figure 4 : Parcellaire cadastrale sans et avec photographie aérienne en arrière plan (www.geoportail.gouv.fr)	36
Figure 5 : Schéma expliquant la méthode pour le choix du régime de domanialité d'un volume	39
Figure 6 : Photo aérienne et mise en évidence les non concordances cadastrales entre communes (www.geoportail.gouv.fr)	40
Figure 7 : Capture d'écran du projet "Portail PUG" en vue 2D (présentation OGE)	42
Figure 8 : Capture d'écran du projet "Portail PUG" en vue 3D (présentation OGE)	43
Figure 9 : Capture d'écran du SITG en vue 2D (www.etat.ge.ch).....	44
Figure 10 : Capture d'écran du SITG en vue 3D (www.etat.ge.ch).....	44

Bibliographie

Ouvrages et manuels

CEREMA, Gestion du domaine public routier Voirie et espaces publics, novembre 2014, 76 p.

FAURE-MUNTIAN V., Rapport sur les données géographique souveraines, juillet 2018

GILTARD D., Domaine public et bornage, Publi-Topex, 60 p.

JurisClasseur Administratif :

Fasc. 405-20 ENTRÉE DANS LE DOMAINE PUBLIC

Fasc. 405-22 SORTIE DU DOMAINE PUBLIC

Fasc. 405-24 DÉLIMITATION DU DOMAINE PUBLIC

Fasc. 406-11 DOMAINE PUBLIC ET SERVITUDES

Fasc. 408-25 DOMAINE PUBLIC FLUVIAL. – Consistance et délimitation

Fasc. 409 DOMAINE PRIVÉ

Fasc. 410-10 VOIRIE ROUTIÈRE. – Consistance du domaine public routier

Fasc. 410-20 VOIRIE ROUTIÈRE. – Droits et obligations des riverains

Fasc. 410-28 VOIRIE ROUTIÈRE. – Voies privées et chemins ruraux

Fasc. 410-30 VOIRIE ROUTIÈRE. – Alignement

JurisClasseur Propriétés publiques :

Fasc. 12 CONTENTIEUX DES PROPRIÉTÉS PUBLIQUES

Fasc. 33 DOMAINE PUBLIC. – Département et région

Fasc. 34 DOMAINE PRIVÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Fasc. 35 DOMAINE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Fasc. 40 DOMAINE PUBLIC TERRESTRE

Fasc. 42 VOIRIE ROUTIÈRE. – Voies publiques à statut particulier

Fasc. 48 DOMAINE PRIVÉ. – Chemins ruraux

Fasc. 52 TRANSFERTS DOMANIAUX. – Changements d'affectation

MAZUYER F., RIGAUD P., Le bornage entre résolution et prévention des conflits, 15 octobre 2011, 127 p.

YOLKA P., La propriété publique - Éléments pour une théorie, préface de thèse, 1997

Documents et formations Ordinaux

LAPORTE-LECONTE S., Pour une modernisation du bornage, intervention au 17ème Congrès Européen des Géomètres Experts de Strasbourg, 19 septembre 2008, 15 p.

OGE, La gestion du domaine privé et public communal, 25 et 26 novembre 2015, 23 p.

OGE, Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques, octobre 2016, 42 p.

OGE, La voirie communale - Délimitation, gestion, réorganisation, 2015, 2 p.

OGE, Présentation du projet de parcellisation du Domaine public, avril 2015, 15 p.

Règlement intérieur de l'OGE

Entretiens, réunions et conférences

CRÉMEL D., Responsable foncier ATMB, 14 mars 2019

BALP V., Président Commission Propriétés des Personnes Publiques de l'OGE, 8 avril 2019

GILTARD D., Conseiller d'État honoraire, ancien Président de la Cours Administratives d'appel de Nancy et ancien délégué du Commissaire du Gouvernement auprès de l'OGE, 20 mai 2019

FAURE-ABBAD M., Conférence sur la propriété d'un volume, Rome, 13 et 14 juin 2014

OGE, Congrès régional, 21-22 mars 2019

Textes législatifs et réglementaires

Code civil

Code de la défense

Code de l'environnement

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Code général des collectivités territoriales

Code général de la propriété des personnes publique

Code rural et de la pêche maritime

Code du tourisme

Code de l'urbanisme

Code de la voirie routière

Conseil Constitutionnel, réponse QPC, 23 septembre 2010

Cour de Cassation, La privation du droit de propriété, Rapport annuel, 2008

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Décret n° 83-817, 13 septembre 1983

Décret n° 91-796, 20 août 1991

Décret n° 96-478, 31 mai 1996

Décret, n° 97-444, 5 mai 1997

Décret n° 2017-1556, 10 novembre 2017

Loi ALUR, 24 mars 2014

Loi Finance, 8 avril 1910

Loi Montagne, 9 juillet 1985

Loi du 7 mai 1946

Loi n° 65-557, 10 juillet 1965

Loi n° 82-1153 portant sur les transports intérieurs, 30 décembre 1982

Loi n° 97-135, 13 février 1997

Loi n° 2004-809, 13 août 2004

Loi n° 2014-872, 4 août 2014

Ministère de l'économie et des finances, Réponse question n° 3366 soumise à l'Assemblée Nationale

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, décret n° 2004-309, 29 mars 2004

Ministère de l'intérieur, réponse question écrite n° 08398 soumise au Sénat

Décisions de justice

CA Aix-en-Provence, 3 mars 1998

CAA Bordeaux, 20 décembre 2007, n° 05BX02293

CAA Bordeaux, 29 mai 2008, n° 06BX00309

CAA Douai, 8 juillet 2003, n° 00DA00376

CAA Douai, 15 février 2011, n° 10DA00111

CAA Lyon, 7 avril 1994, n° 92LY00843

CAA Lyon, 18 décembre 2003, n° 99LY00452CE

CAA Marseille, 30 mai 2000, n° 99MAO2140

CAA Marseille, 18 décembre 2006, n° 02MA01595

CAA Marseille, 14 mars 2011, n° 09MA00728

Cour de Cassation, 17 septembre 2008, n° 07-14.401

CE, 25 janvier 1833

CE, 25 juin 1937

CE, 15 juillet 1931

CE, 5 mai 1944

CE, 8 décembre 1950, Cie générale des Eaux

CE, 21 décembre 1956
CE, 15 juillet 1957, Dayre
CE, 23 octobre 1963
CE, 2 décembre 1970, n° 78315
CE, 17 décembre 1971, n° 77103
CE, 14 mai 1975, n° 90899
CE, 20 juin 1975, n° 89785
CE, 6 février 1976
CE, 19 mai 1976
CE, 11 mai 1979
CE, 13 octobre 1989, n° 65986
CE, 8 août 1990, n° 66644
CE, 26 juillet 1991, n° 98212
CE, 11 février 1994, n° 209564
CE, 13 mars 1996
CE, 13 février 2002, n° 223925
CE, 23 mai 2003, n° 224766
CE, 19 décembre 2007, n° 288017
CE, 19 février 2009, n° 293020
CE 24 juin 2011, n° 337191
TA Amiens, 16 mai 2006, n° 0403093
Tribunal des conflits, 13 avril 2015, n° C3999

Webographie

Site internet du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, www.cnrtl.fr

Site internet de l'OGE, www.geometre-expert.fr

GIRARD D., Commentaire d'arrêt du CE du 28 avril 2014 n°349420, Revue générale du droit en ligne, numéro 16294, 2014, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=16294

Résumé

Ce travail d'étude porte sur la complexité de délimitation des biens de domanialité publique lors de leurs contigüités et/ou superpositions. En effet, la multiplicité de régimes que peut prendre un bien peut mener à sa mauvaise définition. De plus, de cette pluralité de régime découle des méthodes de délimitation qui diffèrent.

Il faut aussi remarquer que la délimitation des biens est aisée lorsque nous sommes dans une configuration de parfaite contigüité. Or, ces cas sont rares. Trouvant à la place, des situations de superposition d'affectation et de propriété en deux comme en trois dimensions compliquant alors les opérations de définition des limites.

De ce constat, une réflexion s'est portée sur des méthodes d'uniformisation des procédures de délimitation de la propriété des biens publics. Celles-ci portant sur l'intégration de la profession de géomètre-expert aux opérations de délimitation, sur la procédure de bornage, la mise en place de division en volume ainsi que sur la création d'une plate-forme numérique commune et accessible répertoriant tous les types de dépendances publiques.

Il s'est avéré que toutes les solutions envisagées n'étaient pas applicables à l'ensemble de la propriété publique notamment pour les biens naturels puisqu'amenés à évoluer dans le temps. Toutefois, une solution de parcellisation de la propriété publique peut être envisagée comme la première des étapes à réaliser.

Mots-clés : bornage, contigüité, délimitation, division en volume, domaine public, géomètre-expert, parcellisation, propriété, SIG, superposition

Abstract

This study focuses on the complexity of delimitation of public property properties at their contiguity and/or superposition. Indeed, the multiplicity of regimes that can take a good can lead to its bad definition. Moreover, from this plurality of systems come out different methods of delimitation.

It should also be noted that the delimitation of goods is easy when we are in a configuration of perfect contiguity. Yet, these cases are rare. Finding instead of situations where assignment and property were in superposition in two and three dimensions complicating the boundary definition.

From this observation, a consideration was given to methods of standardization the procedures for delimiting the ownership of public goods. These include the integration of the surveying profession into demarcation operations, the boundary marking procedure, the establishment of a volume division and the creation of a common and accessible digital platform listing all types of public dependencies.

It turned out that not all the solutions envisaged were applicable to all public property, especially for natural properties, since they evolved over time. However, a solution of parcelling out of the public ownership can be considered as the first steps to realize.

Key words : boundary marking, contiguity, volume division, public domain, land-surveyor, parcelling out, property, GIS, superposition