

La délimitation du domaine public

par J. PARMANTIER

INTRODUCTION

Le point sur lequel nous avons à réfléchir est : "La différence entre l'état de fait et l'état de droit". Le thème général du colloque étant "La délimitation du domaine public", nous pensons que l'examen de la question devrait être circonscrit aux seuls problèmes qui ont trait à la consistance du domaine public des collectivités. Toutefois, les difficultés qui naissent à propos des limites, peuvent avoir pour origine des aspects plus profonds de la domanialité publique, comme par exemple la qualification du bien, une occupation irrégulière, une voie de fait etc... C'est pourquoi, nous serons amenés parfois, à sortir du cadre strict du thème.

En commençant, il paraît utile d'apporter une précision quant au sujet de l'exposé, état de fait, état de droit. L'état de droit dont il est question peut être de **droit actuel** ou bien l'état de **droit tel qu'il** devrait être. Cette observation devrait nous permettre de trouver la démarche à adopter pour notre réflexion. Il s'agit en effet, dans un premier temps, de constater que l'état de fait repose sur une situation juridique inadéquate et de s'interroger sur les raisons et les conséquences de la distorsion. Puis, dans un second temps, d'envisager les solutions de nature à autoriser la régularisation de la situation juridique actuelle afin de la conduire à ce qu'elle devrait être pour cadrer exactement avec l'état de fait.

Dans l'immédiat, nous procéderons à l'examen de quelques cas concrets, dans le but de mettre en lumière des situations de fait en discordance avec les règles de droit. Puis, à partir de ces exemples, nous dégagerons les causes et les conséquences de ces inadaptations pour enfin, envisager des solutions propres à réconcilier le fait et le droit.

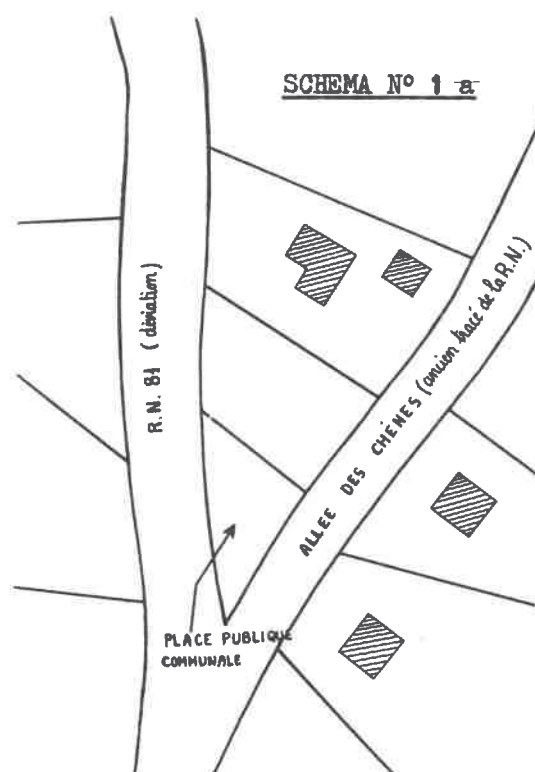
EXPOSÉ DE CAS CONCRETS

Les opérations poursuivies par les divers services publics sur les domaines publics national, départemental ou communal, révèlent des situations irrégulières, notamment pour ce qui est des limites. C'est ainsi que le remaniement du Cadastre auquel l'École Nationale du Cadastre s'intéresse puisqu'elle a, entre autre, la responsabilité de la formation des agents qui

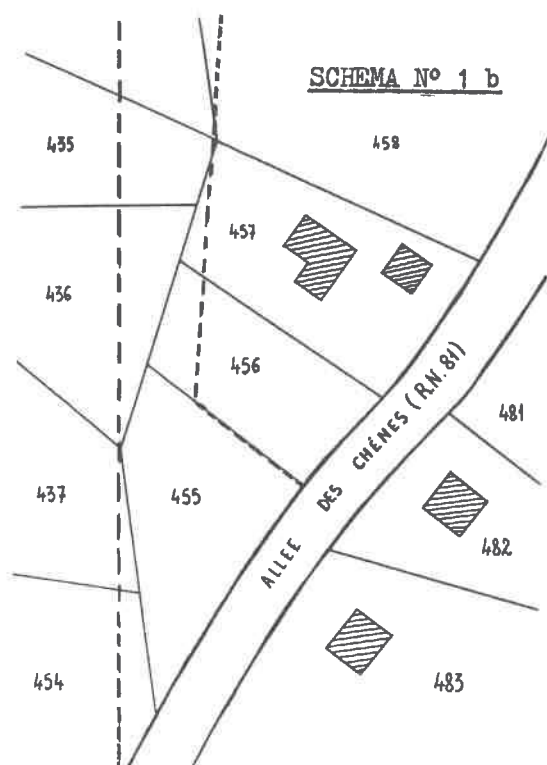
y participent, le remaniement du Cadastre donc, met en relief un nombre important de cas où l'emprise du domaine public sur le terrain, n'a pas d'assiette juridique rigoureuse.

Le remaniement est d'ailleurs l'occasion, l'expérience le prouve, de sensibiliser les responsables des collectivités, au sujet de ces situations irrégulières et on enregistre, en particulier au niveau des communes, la volonté des autorités, de procéder aux régularisations nécessaires, afin de faire entrer le domaine public, dans un réceptacle juridique.

1^{er} cas : place publique communale Schéma n° 1. a et b



Dans la commune de X..., existe une place publique, au carrefour de l'ancien tracé d'une route nationale et de la déviation de cette route.



Pour les besoins de l'emprise de la déviation, l'État avait acquis de particuliers, divers terrains, dont un n'a été utilisé que partiellement. Le surplus de ce dernier terrain est donc resté sans utilisation jusqu'au moment où la commune en a sollicité l'attribution pour y aménager une place publique.

Après avis favorable du Conseil Municipal, le Maire de la commune a opéré le classement du terrain en cause dans le domaine public communal.

Enfin, suivant procès-verbal de **transfert de gestion** entre l'État et la commune, le bien a été remis à cette dernière sans indemnité.

Constatation de l'irrégularité de la situation actuelle

En fait, la partie de parcelle en cause, est une place publique communale.

En droit, le bien est une dépendance du **domaine privé de l'État**.

En effet, le terrain avait été acquis par l'État pour les besoins de la création de la déviation de la route nationale. Il est alors entré dans la catégorie des biens du domaine privé national et, tout au moins pour la partie non utilisée, il n'a jamais été investi de la domanialité publique entre les mains de l'État puisque ce dernier ne l'a pas aménagé.

On pourrait alors penser qu'ayant été aménagé par la commune et livré au public, ce terrain est devenu une dépendance du domaine public communal, mais ce serait oublier qu'un bien n'est une dépendance du domaine public que dans la mesure où il **appartient** à la collectivité intéressée, ce qui n'est pas le cas ici puisque la commune ne l'a pas acquis.

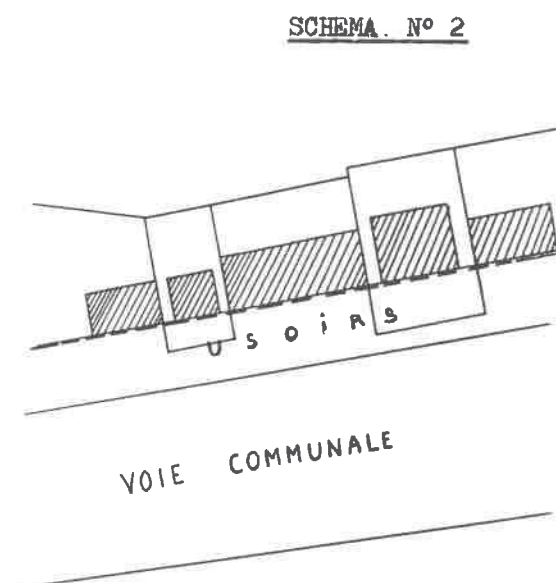
Par ailleurs, le **transfert de gestion** intervenu impliquait qu'avant sa réalisation, la parcelle dépendait du

domaine public national, nous avons vu qu'il n'en était rien. Ce transfert de gestion est donc de nul effet.

Voilà donc un premier cas où l'état de fait diffère de l'état de droit. Le statut de la place publique est imprécis et les **conséquences** peuvent être imaginées dans le domaine de la délimitation qui est celui qui nous préoccupe, mais aussi dans celui de la responsabilité, de la gestion et même dans celui de la fiscalité directe locale.

La **cause** de telles situations réside dans le **manque de rigueur** dans les **procédures suivies**.

2^e cas : les "usoirs" de Lorraine Schéma n° 2



Il s'agit d'emplacements situés devant les maisons, en bordure des rues. Les terrains appartiennent aux communes, mais il arrive que les riverains se les approprient et les clôturent.

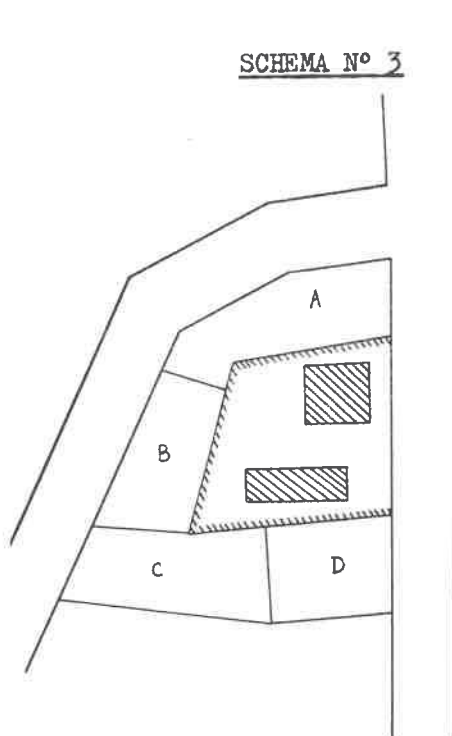
Il y a des hésitations sur le caractère de la domanialité, publique ou privée des "usoirs". Dans un article paru récemment dans la "Revue Administrative Est-France", l'auteur, M. RAYMOND, y voit plutôt une dépendance du domaine privé communal, mais ce point de vue n'est pas partagé par tous les juristes.

Supposons alors que l'on opte pour la solution de la domanialité publique, on doit considérer que les empiètements des riverains sont irréguliers, même s'ils datent de plus de trente ans, car s'agissant de domaine public, l'usucapion n'a pu se produire.

Une fois encore, la situation de fait est en discordance avec la situation de droit : occupation par un particulier qui estime être sur sa propriété et qui agit en conséquence d'une part et domanialité publique, situation juridique d'autre part.

La **cause** de cet état de choses est l'imprécision sinon l'**ambiguïté** qui entoure la qualification des biens des collectivités et la question irritante est celle de la limite du domaine public.

3^e cas : la délimitation d'un bâtiment administratif
Schéma n° 3



Les propriétaires riverains d'un bâtiment administratif demandent à l'administration de fixer les limites de sa propriété. Le plus souvent, la collectivité procédera par voie de bornage administratif, procédure unilatérale, procédure de droit public.

Or, de nombreux auteurs estiment que les bâtiments administratifs sont des dépendances du domaine privé des collectivités. Ces auteurs sont généralement suivis, sur ce point, par l'administration, c'est ainsi que les services de la Direction Générale des Impôts classent les bâtiments administratifs, au Tableau Général des Propriétés de l'État, dans le domaine privé national. S'agissant donc de domaine privé, c'est bien la procédure du bornage du droit privé qui devrait être suivie et non celle du bornage administratif.

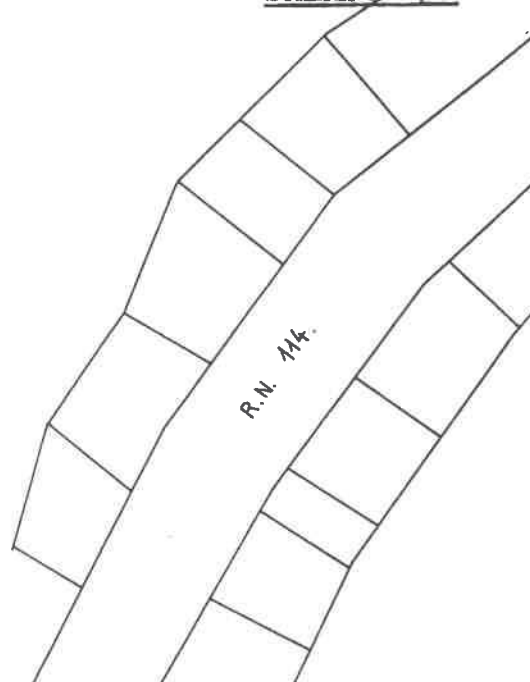
Dans ce cas, **l'état de fait** est donc l'application d'une procédure de droit public à un bien qui **juridiquement** devrait être soumis aux procédures du droit privé.

Comme dans l'exemple précédent, la cause doit être recherchée dans le manque de rigueur qui entoure la qualification des dépendances du patrimoine des personnes publiques.

4^e cas : une voie routière est établie sur des terrains dont une partie n'a pas été acquise par la collectivité
Schéma n° 4 a et b

L'état de fait ici, est une voie publique dont l'appartenance au domaine public ne paraît pas faire de doute, or, la situation de droit, au moins pour une partie de l'emprise, ce sont des parcelles qui appartiennent encore à des particuliers, et effectivement,

SCHEMA N° 4 a

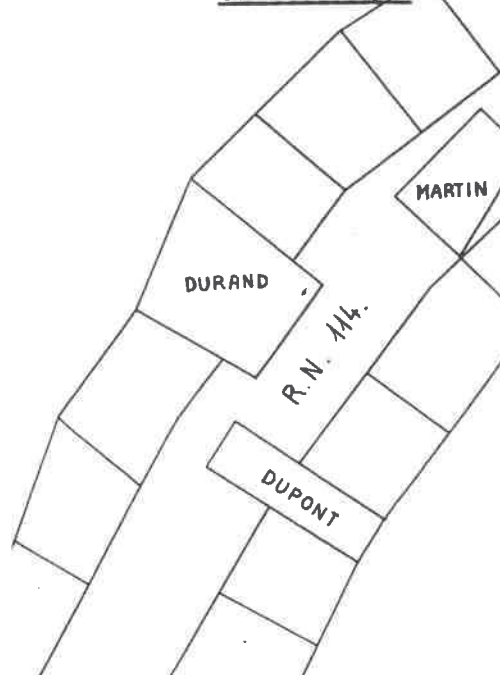


sur les plans cadastraux, les parcelles non acquises figurent au beau milieu de la voie publique.

Ce cas est fréquent et il paraît possible d'en imaginer les causes :

- le plus souvent, les procédures d'acquisition n'ont été conduites que partiellement, les négociations avec les propriétaires ont abouti, mais la régularisation par acte authentique n'est pas intervenue ;
- les propriétaires sont inconnus ou insuffisamment connus et la collectivité par ignorance ou délibérément, a renoncé à appliquer les procédures que M. HOMONT nomme "l'expropriation contre inconnu".

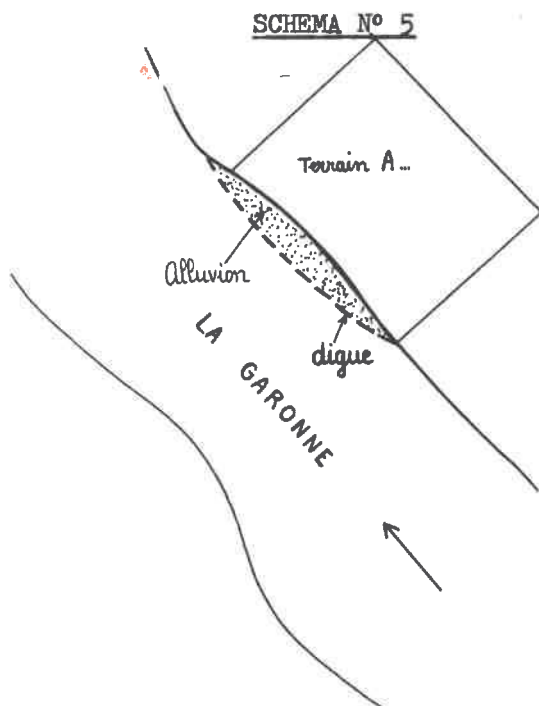
SCHEMA N° 4 b



— il arrive même que la collectivité, se retranchant derrière le paravent si commode de "l'expropriation indirecte" procède à la réalisation des travaux, alors qu'elle n'a pas encore acquis la totalité des terrains.

Il est certain que, là encore, celui qui procède à la délimitation du domaine public est fort gêné, car s'il retient la situation apparente, il déterminera une limite non conforme à l'état de droit.

5^e cas : prise de possession d'une alluvion, par un riverain de cours d'eau domanial
Schéma n° 5



Monsieur A... est propriétaire riverain de la Garonne. Des terres, sables, galets, se sont déposés lentement et insensiblement au droit de sa propriété. Jugeant que cet amoncellement répondait à la définition de l'alluvion au sens de l'article du Code Civil, l'alluvion étant, aux termes de ce texte, attribuée au propriétaire riverain que le cours d'eau soit domanial ou non, Monsieur A... a pris possession et a érigé une digue de protection.

Les choses ont ainsi duré jusqu'au moment où éveillés par une réclamation du Maire de la commune, les services responsables de la gestion du domaine fluvial, ont estimé que les terrains en question ne formaient pas une alluvion parce qu'ils étaient encore recouverts par les plus hautes eaux de la Garonne. En d'autres termes, l'alluvion n'était pas parvenue à maturité et elle devait encore être considérée comme une partie du lit du fleuve, c'est-à-dire comme dépendant du domaine public de l'État.

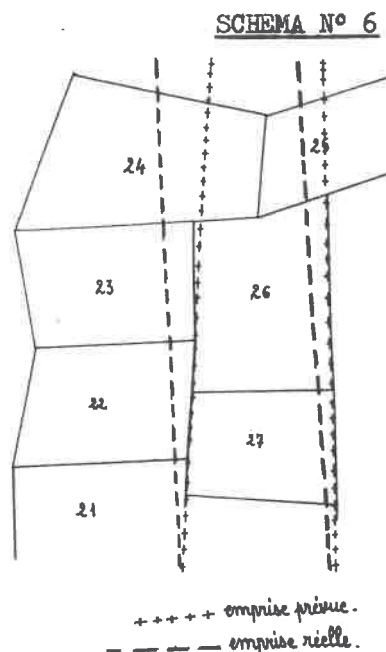
Dans cette affaire, le Conseil d'État a condamné Monsieur A... à une amende pour occupation illégale du domaine public et à démolir la digue qu'il avait érigée.

Pendant le laps de temps où Monsieur A... n'a pas été inquiété par l'administration, la situation de fait (alluvion, propriété privée) ne correspondait pas à

l'état de droit (lit de cours d'eau domanial, domaine public de l'État).

De telles situations se produisent inévitablement et ceci en raison d'une part, de la difficulté pratique qu'il y a d'appliquer la règle du "plenissimum flumen" et d'autre part, du fait que la délimitation du domaine public naturel n'est pas systématique.

6^e cas : mauvaise implantation d'un ouvrage public
Schéma n° 6



Un ouvrage public a été établi sur une emprise différente de celle qui avait été prévue à l'origine. Cet ouvrage qui devrait être normalement investi de la domanialité publique, empiète donc sur des propriétés privées qui n'avaient pas été visées dans le projet initial.

Les raisons de la distorsion entre le fait et le droit sont ici évidentes : imprécision dans l'établissement du projet, incidents de caractère technique en cours de réalisation.

Là encore on le sait, eu égard à la "primauté de la destination d'intérêt général de l'ouvrage sur toute considération de régularité juridique", la réconciliation entre le fait et le droit sera possible non pas parce que l'état de fait se moulera dans une situation juridique régulière, mais parce que le fait, fort de sa cause qui est l'intérêt public, exigera que le droit s'adapte à lui, et la jurisprudence lui donnera satisfaction par l'application des théories de l'emprise et de l'expropriation indirecte.

Ces cas concrets (que nous pourrions d'ailleurs multiplier) étant évoqués, il est possible maintenant de recenser les causes de distorsion entre le fait et le droit, de déterminer les conséquences qui peuvent en résulter et de réfléchir enfin sur les solutions qui devraient permettre de porter remède aux distorsions.

1 — Les causes des discordances entre le fait et le droit

Les anomalies constatées en ce qui concerne les limites du domaine public sont dues aussi bien au fait de l'administration qu'à celui des particuliers. L'administration commet des erreurs de délimitation, empiète sur les propriétés privées, les particuliers occupent irrégulièrement le domaine public. La conséquence est que la limite entre domaine public et propriétés privées est malaisée à déterminer.

Les collectivités font des erreurs de procédure, elles commettent parfois des voies de fait, prenant délibérément possession de terrains non acquis par elles. Telle personne publique omet de procéder à une délimitation rigoureuse de son domaine public naturel ou artificiel, ne surveille pas les empiétements irréguliers.

2 — Les conséquences

Il est certain que des imprécisions ou des irrégularités affectant le domaine public ont des conséquences à des niveaux variés.

Tout d'abord, et cela entre exactement dans le cadre de notre sujet, **la représentation du domaine public sur des plans** est rendue délicate sinon aléatoire. Nous le constatons notamment à l'occasion du remaniement du plan cadastral, mais les problèmes se posent à tous les services chargés de l'établissement d'une documentation foncière.

La situation de droit est souvent la seule dont les **textes fiscaux** commandent de tenir compte. Cela est vrai, par exemple pour les impositions aux taxes foncières qui sont établies au vu de la documentation cadastrale, elle-même mise à jour par un système de liaisons avec la documentation hypothécaire qui elle, prend en compte les situations juridiques. Donc, tant que le domaine public ne repose pas sur une base juridique régulièrement inscrite à la Conservation des Hypothèques, les impositions sont réclamées au particulier toujours réputé propriétaire du bien.

Dans le domaine de la **responsabilité**, la discordance entre le fait et le droit, est une source de contentieux grave, c'est le cas lorsque la personne publique n'a pas encore acquis le terrain d'assiette d'un ouvrage public qui est déjà livré au public. La question se pose de savoir qui est responsable des dommages causés aux usagers. Il arrive d'ailleurs que les parties intéressées ne se soucient pas outre mesure de cet aspect des choses. C'est ainsi que dans une commune, le terrain d'assiette d'un échangeur et de voies publiques appartient toujours à une société d'aménagement, alors que les ouvrages sont entièrement terminés et affectés à la circulation publique. A la question posée au responsable de la société : "Et

s'il se produisait un accident dû par exemple à un affaissement des terrains, qui serait responsable" ? La réponse a été : "Nous peut-être" !...

3 — Les solutions

Le problème est donc de faire coïncider le fait et le droit. Examinons les diverses solutions possibles :

— la première solution, qui est d'origine jurisprudentielle, est qu'une irrégularité peut être couverte par l'intervention d'un titre rétroactif ;

— ainsi que cela a été indiqué antérieurement, la régularisation peut intervenir grâce à l'application de la théorie de l'expropriation indirecte, le particulier se voit donc dépossédé de sa propriété qui entre dans le patrimoine de la collectivité, il est alors indemnisé. Mais cette solution, même si elle est fondée sur le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public, prive les intéressés des garanties offertes par la procédure d'expropriation traditionnelle et leur interdit d'exercer des recours ;

— lorsqu'il s'agit de **situations anciennes**, il pourrait être envisagé, notamment lorsque l'irrégularité provient de l'absence de droit de propriété de la collectivité sur le terrain, de redonner toute leur vigueur à des institutions telles que l'usucapion ou encore à la présomption de propriété au profit de la collectivité qui s'applique généralement aux voies publiques et à leurs dépendances.

Il s'agissait ici de guérir, mais ne conviendrait-il pas plutôt de prévenir. Les moyens de prévention existent.

Les textes sur les procédures qui président à la constitution du domaine public sont nombreux. Chaque responsable devrait les connaître et les appliquer scrupuleusement, même si cela doit quelque peu retarder le déroulement d'une opération.

Avant de procéder aux opérations techniques de délimitation du domaine public, les responsables devraient systématiquement s'assurer de l'environnement juridique. Lever la situation de fait sans prendre garde à la régularité juridique, c'est aller au-devant de contentieux préjudiciable pour tout le monde.

Pour qu'il y ait moins d'anomalies, moins de différends entre les collectivités responsables du domaine public et les riverains, il serait nécessaire de définir et de matérialiser les limites de toutes les dépendances du domaine public naturel ou artificiel.

Et puis, et ceci est le vœu de beaucoup, ne conviendrait-il pas que tous les actes et faits importants qui intéressent le domaine public soient publiés à la Conservation des Hypothèques : cela supposerait, bien entendu, que l'intégralité du domaine public soit enfin, comme dans beaucoup d'autres pays, identifiée par des références cadastrales.