



*Faire Son Droit*

---

DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS

---

*Les bases fondamentales*

Le présent document constitue une synthèse des bases fondamentales propres au contentieux administratif. Il est à jour des réformes en vigueur avant le **1<sup>er</sup> Janvier 2017**.

Les références aux articles du Code de Justice Administrative (CJA) et autres jurisprudences forment des liens hypertextes renvoyant directement aux énoncés retranscrits sur le site gouvernemental Légifrance.

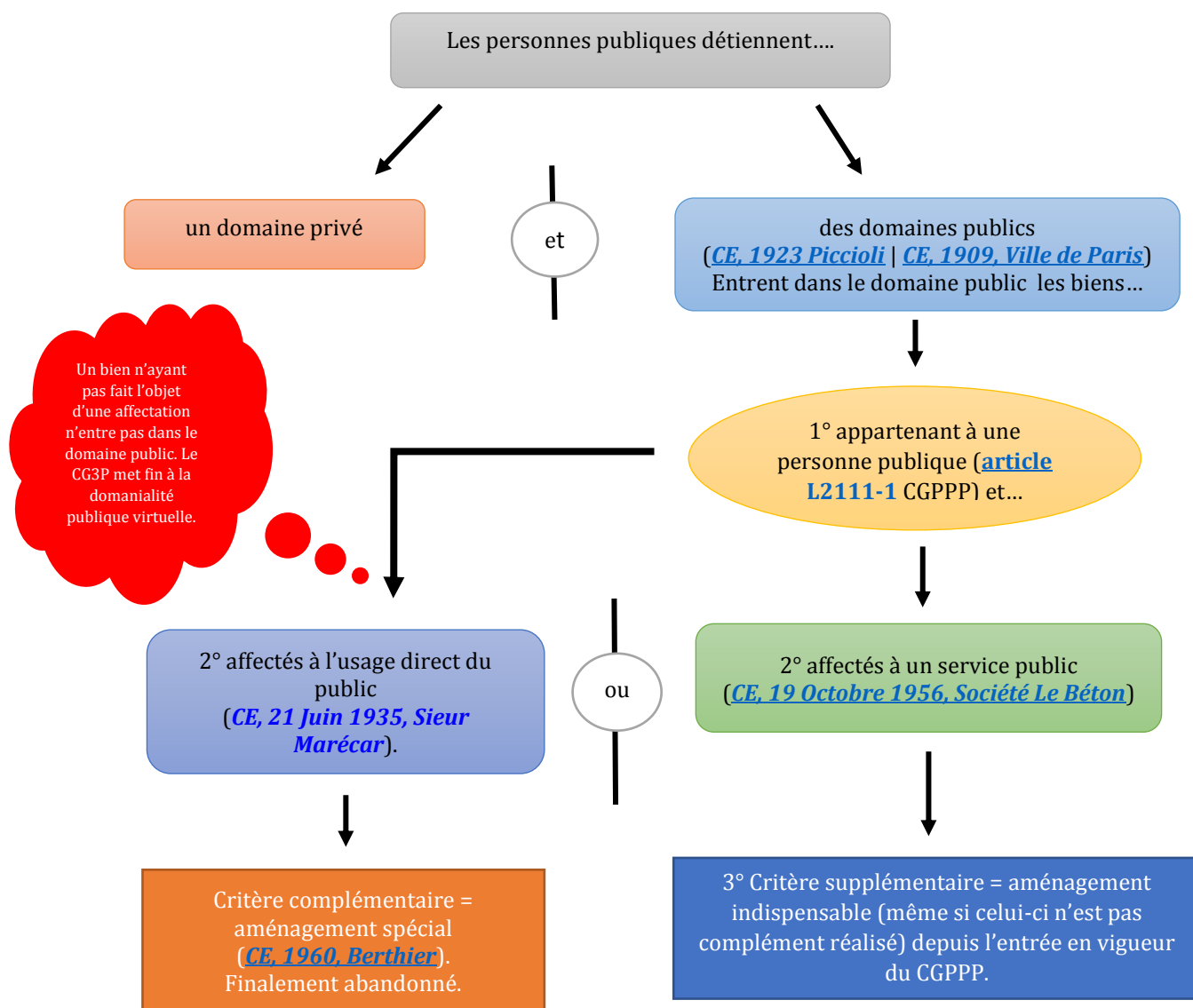
# Table des matières

|                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PARTIE I : LE DOMAINE PUBLIC :</b>                                                         | <b>3</b>  |
| <i>§1 – La notion de domaine public :</i>                                                     | 3         |
| <i>§2 – Les caractéristiques propres aux biens du domaine public :</i>                        | 4         |
| <i>§3 – L’entrée d’un bien dans le domaine public :</i>                                       | 5         |
| <i>§4 – La sortie d’un bien du domaine public :</i>                                           | 6         |
| <i>§5 – L’occupation du domaine public :</i>                                                  | 7         |
| A] Les caractéristiques des autorisations domaniales :                                        | 7         |
| B] La fin des autorisations domaniales :                                                      | 7         |
| <b>PARTIE II : LES TRAVAUX ET OUVRAGES PUBLICS :</b>                                          | <b>8</b>  |
| <b>SECTION 1 : LES TRAVAUX PUBLICS :</b>                                                      | <b>8</b>  |
| A] La définition traditionnelle :                                                             | 9         |
| B] La définition moderne :                                                                    | 10        |
| <b>SECTION 2 : LES OUVRAGES PUBLICS :</b>                                                     | <b>11</b> |
| <i>§1 – La notion d’ouvrage public :</i>                                                      | 11        |
| <i>§2 – La question de l’intangibilité de l’ouvrage public :</i>                              | 12        |
| <b>SECTION 3 : LES DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS :</b>                                          | <b>13</b> |
| <i>§1 – Les droits ouverts au justiciable en vertu de la Loi du 28 Pluviôse an VIII : ...</i> | 13        |
| <i>§2 – La compétence exceptionnelle du juge judiciaire :</i>                                 | 14        |
| <b>SECTION 4 : LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITÉ :</b>                                      | <b>15</b> |
| <i>§1 – Les dommages accidentels de travaux publics :</i>                                     | 15        |
| <i>§2 – Les dommages permanents de travaux publics :</i>                                      | 16        |

# Partie I : Le domaine public :

## §1 – La notion de domaine public :

La notion de domaine public est explicitée à [l'article L2111-1](#) du Code général de la propriété des personnes publiques (ci-après désigné CGPPP ou CG3P).



Il faut ainsi retenir :

Pour qu'un bien appartienne au domaine public d'une personne publique, il doit **appartenir** à celle-ci (c'est le premier critère) **et** :

- ❖ 2<sup>ème</sup> critère : être **affecté** soit à l'usage direct du public ; soit à un service public. Si le bien est affecté à un service public, alors :
  - 3<sup>ème</sup> critère : il faut que le bien ait fait l'objet d'un **aménagement indispensable**.

Autrement dit, pour les biens appartenant à une personne publique et affectés à l'usage direct du public, il y a deux **critères cumulatifs** à vérifier (le critère de l'appartenance et le critère **alternatif** de l'affectation). En revanche, pour ceux appartenant à une personne publique et affectés à un service public, il y a **trois critères cumulatifs** à apprécier (le critère de l'appartenance, le critère alternatif de l'affectation ainsi que le **critère supplémentaire** de l'aménagement indispensable).

## §2 – Les caractéristiques propres aux biens du domaine public :

Parce qu'ils servent des missions d'intérêt général, les biens du domaine public font l'objet de protections particulières. Ainsi, sont-ils...

### **Insaisissables :**

C'est ce que précise l'article L2311-1 du CGPPP.

Cass., 1<sup>ère</sup> Civ., 21 Décembre 1987.

BRGM : tous les biens des personnes publiques sont insaisissables ; même ceux appartenant aux établissements publics à caractère industriel et commercial.

Ce n'est pas un principe à valeur constitutionnelle ; il n'a donc qu'une valeur législative.

### **Imprescriptibles :**

Aucun droit de titre ne peut être acquis sur eux par l'effet du temps.

Il faut également savoir qu'en matière de domanialité publique, on applique la règle de la prescription quadriennale ; et ce pour tout ce qui concerne les dettes de l'Etat et des diverses administrations.

### **Inaliénables :**

En principe, les biens du domaine public ne peuvent être cédés en-dessous de leur valeur réelle (Cf. C. constit. 26 Juin 1986, Privatisation → considérant 58).

Toutefois, un bien du domaine public peut être cédé en-dessous de sa valeur réelle si cette cession peut se prévaloir d'un motif d'intérêt général et de contreparties suffisantes (Cf. CE, 1997, Commune de Fougerolles | CE, 25 Novembre 2009, Commune de Mer).

### §3 – L'entrée d'un bien dans le domaine public :

D'une manière générale, un bien peut entrer dans le domaine public de deux manières : **automatiquement** ou à la suite d'une **affectation** au moyen de la prise d'un **acte juridique**.

#### 1° L'entrée « automatique » :

Ici, le bien entre dans le domaine public à la suite d'un phénomène naturel. Ce cas de figure concerne avant tout certaines dépendances du domaine public maritime (ex → un immeuble en bord de mer qui viendrait à être recouvert par les flots entrerait *ipso facto* dans le domaine public. L'administration n'aura alors qu'à prendre un acte pour délimiter le domaine public).

Il faut préciser que l'acte de délimitation n'a qu'un caractère reconnaissant. Autrement dit, ce n'est pas lui qui fait entrer le bien dans le domaine public ; il ne fait que constater l'entrée et rien de plus.

Ce qu'il faut bien retenir c'est que ce mode d'entrée dans le domaine public est particulièrement rare.

#### 2° L'entrée suite à l'affectation du bien et à la prise d'un acte juridique :

Ici, l'entrée dans le domaine public se déroule en deux étapes ; dont l'une est plus importante que l'autre.

Tout d'abord, première étape, le bien doit faire l'objet d'une affectation à l'utilité publique ou à un service public.

Ensuite, l'administration devra prendre un acte de classement pour officialiser l'entrée du bien dans le domaine public.

Nous disions, à l'instant, que l'une des deux étapes était plus importante que l'autre. Alors, soyons précis : un bien qui n'a pas fait l'objet d'un acte de classement mais qui est affecté à l'utilité publique ou à un service public pourra être considéré, par le juge, comme appartenant au domaine public (**CE, 9 Mai 1958, Sieur Delort**). A l'inverse, un bien ayant fait l'objet d'un acte de classement mais qui n'est pas affecté ne sera jamais considéré comme un bien du domaine public !

Autrement dit, ce qui importe c'est que le bien ait été affecté ; autrement dit, l'acte de classement n'a qu'un caractère reconnaissant (c'est d'ailleurs ce que précise **l'article L2111-3** du CGPPP).

Ne jamais oublier qu'un bien qui est entré dans le domaine public pourra subir des changements d'affectation.

## §4 – La sortie d'un bien du domaine public :

La sortie d'un bien du domaine public peut intervenir soit par **anticipation**, soit au moyen d'un processus de **désaffectation** accompagné de la prise d'un **acte de déclassement**.

### **1° La sortie du domaine public par anticipation :**

Cette possibilité apparaît à [l'article L2141-2](#) du CGPPP.

Ici, il s'agit de dire qu'un bien a été déclassé alors qu'il n'a pas encore fait l'objet d'un acte de déclassement.

Cette possibilité est très encadrée puisque seuls peuvent être déclassés par anticipation les biens immobiliers (appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics), affectés à un service public, et à condition que la désaffectation dudit bien soit certaine et ait lieu dans un délai de trois ans au maximum.

### **2° La désaffectation accompagnée d'un acte de déclassement :**

Ici, il suffit de se référer à [l'article L2141-1](#) du CGPPP : « *Un bien d'une personne publique qui n'est plus affecté à l'usage direct du public ou à un service public ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement* ».

-Ainsi, le fait que le bien ait été simplement désaffecté ne suffit pas pour le faire sortir du domaine public (*CE, 6 Janvier 1967, Epoux Boutot*).

Il faut signaler également que quelques jurisprudences marginales ont pu admettre la sortie de biens du domaine public n'ayant pas fait l'objet d'acte de classement en l'absence de tout acte de déclassement.

## §5 – L’occupation du domaine public :

### A) Les caractéristiques des autorisations domaniales :

Comme le domaine public a une finalité d’intérêt général, personne ne peut l’occuper sans autorisation expresse de l’administration. Ces autorisations ont plusieurs particularités puisqu’elles sont à la fois précaires et personnelles.

#### **1° Des autorisations précaires :**

Si ces autorisations confèrent des droits et des devoirs au titulaire de l’autorisation, elles ne les confèrent pas indéfiniment.

#### **2° Des autorisations personnelles :**

Les droits et obligations conférés ne le sont qu’à l’égard du titulaire de l’autorisation.

En outre l’autorisation ne peut pas être cédée à un tiers (même si ce tiers s’engage à continuer l’activité | *CAA de Marseille, 18 Décembre 2003, Groupe Partouche*).

De même, cette autorisation ne peut être transmise par héritage (*CE, 1993, Sieur Burgess Moore* | *CE, 23 Novembre 1955, Dame Dupont*).

### B) La fin des autorisations domaniales :

Ici, le caractère précaire de l’autorisation domaniale prend tout son sens. En effet, en principe, une fois l’autorisation arrivée à expiration, l’administration devient, de manière automatique, propriétaire des biens de l’ancien occupant.

De plus, il faut savoir que le titulaire de l’autorisation n’a pas un droit au renouvellement de celle-ci ; c’est-à-dire que l’autorisation ne sera renouvelée que si et seulement si l’administration en décide de la sorte.

L’individu qui continuerait d’occuper le domaine public alors que son autorisation a expiré (ou qui n’a jamais obtenu d’autorisation) se rendrait coupable d’occupation illégale du domaine public ; ce qui l’exposera évidemment à des sanctions. Dans cette hypothèse, l’administration pourra (devra) demander au juge de prononcer l’expulsion de l’occupant sans titre ; et ce, parce que l’administration ne peut se faire justice elle-même (*CE, Sect., 13 Juillet 1961, Compagnie fermière du Casino municipal de Constantine*). En outre, il faut savoir que si le juge constate que l’occupation est effectivement irrégulière, il sera obligé de prononcer l’expulsion (*CE, 21 Décembre 1979, SCI de la rue Ambroise Croizat*). Toutefois, dans des cas très exceptionnels, l’administration pourra procéder directement et elle-même à l’expulsion ; mais ce à condition qu’elle agisse de manière proportionnée (*TC, 2 Décembre 1902, Société immobilière de Saint-lust*).

## Partie II : Les travaux et ouvrages publics :

### Section 1 : Les travaux publics :

L'intégralité de la notion de « travail public » est comprise au sein de deux définitions apparues à des périodes différentes.

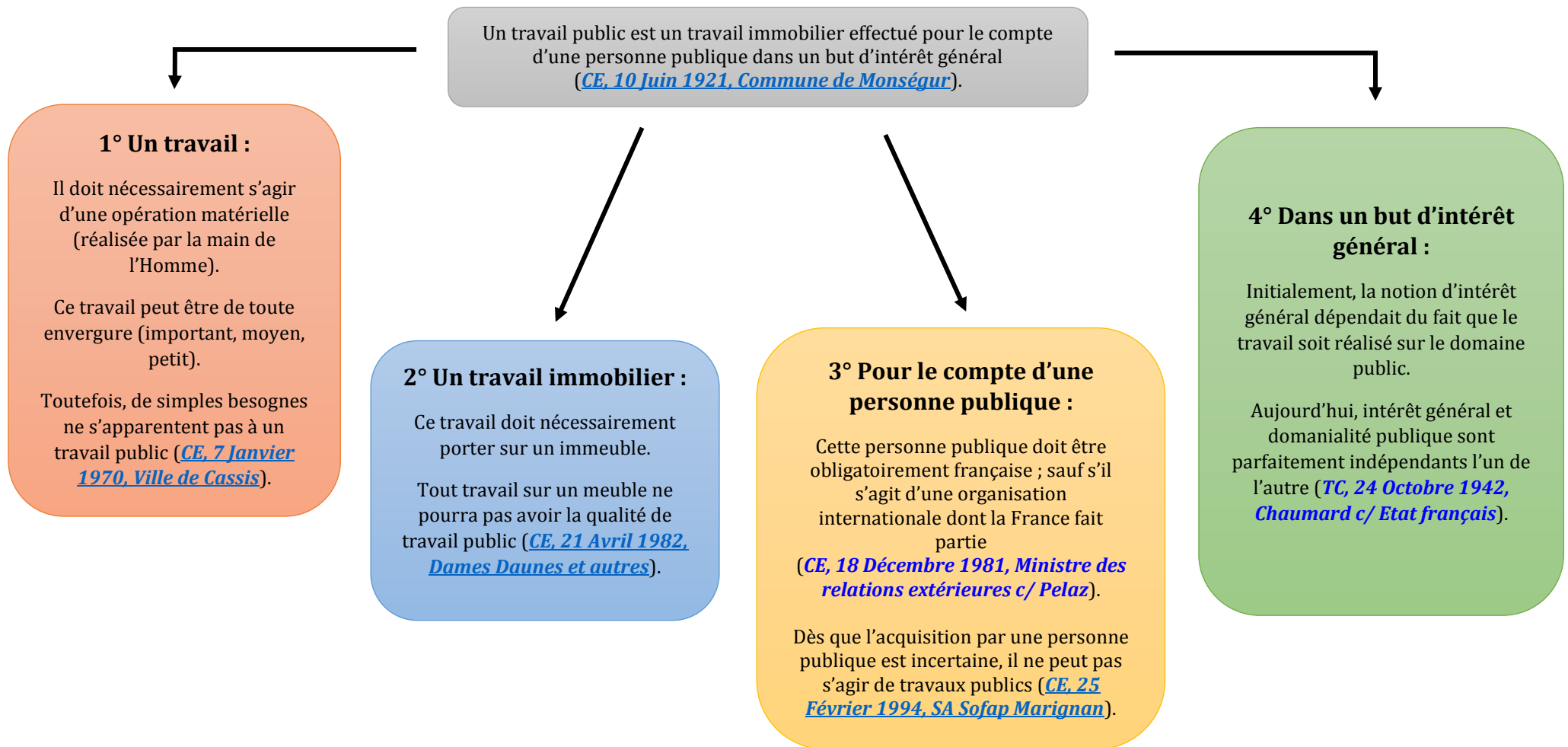
#### **1° La définition traditionnelle :**

Un travail public est un travail immobilier effectué pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général  
(CE, 10 Juin 1921, Commune de Monségur).

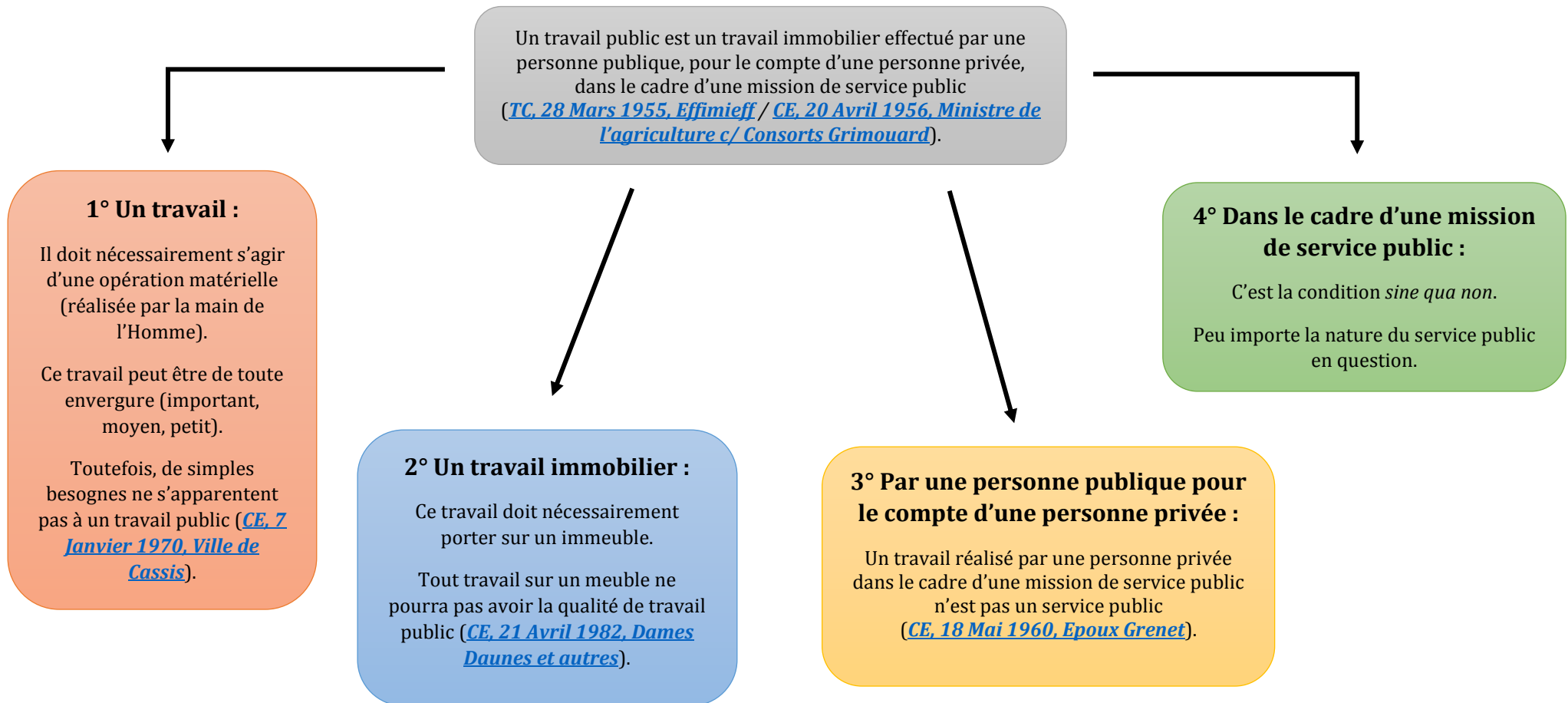
#### **2° La définition moderne :**

Un travail public est un travail immobilier effectué par une personne publique, pour le compte d'une personne privée, dans le cadre d'une mission de service public  
(TC, 28 Mars 1955, Sieur Effimieff | CE, 20 Avril 1956, Ministre de l'agriculture c/ Consorts Grimouard).

## A] La définition traditionnelle :



## B] La définition moderne :



## Section 2 : Les ouvrages publics :

### §1 – La notion d'ouvrage public :

Un ouvrage public est un bien immobilier aménagé et affecté à l'intérêt général.

#### 1° Un bien immobilier :

Une cible flottante fixée au sol du plateau continental est un ouvrage public (CE, Sect., 4 Décembre 1970, Sieur Starr).

Dans un ensemble composé de biens mobiliers et immobiliers, le juge applique la théorie de l'accessoire pour qualifier le tout d'ouvrage public (CE, 20 Mai 1987, Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône).

#### 2° Un immeuble aménagé :

Une piste de ski non-aménagée n'est pas un ouvrage public (CE, 12 Décembre 1986, Dame Rébora).

Une piste de ski aménagée est un ouvrage public (CE, 13 Février 1987, Sieur Vieville c/ Commune de Saint-Martin-de-Belleville).

Un dépôt d'ordures délimité par des murs est un ouvrage public (CE, 3 Juillet 1970, Commune de Dourgne).

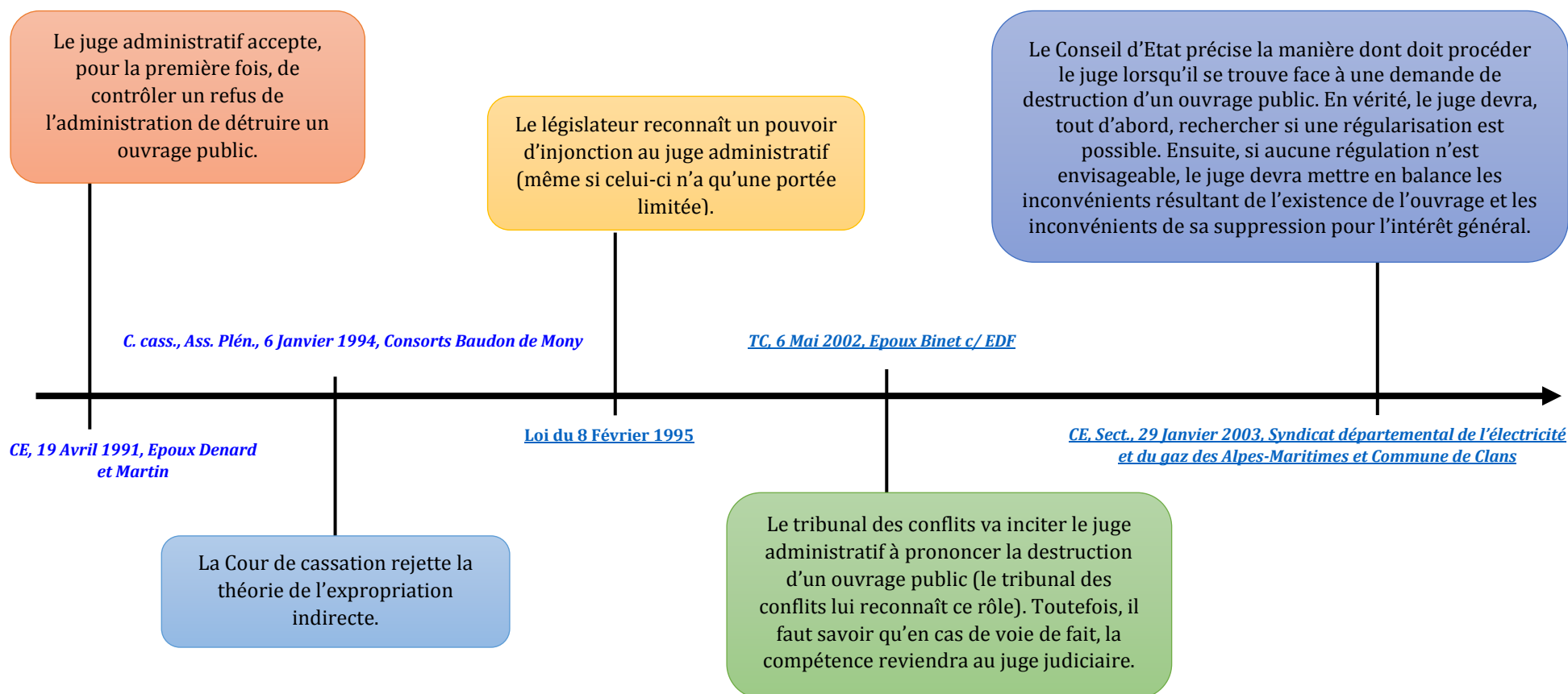
#### 3° Un immeuble affecté à l'intérêt général :

Ici, il faudra savoir distinguer entre l'hypothèse où l'immeuble appartient à une personne publique et celle où il appartient à une personne privée.

La qualification d'ouvrage public peut être déterminée par la loi (CE, Avis, 29 Avril 2010, Epoux Belgaud).

## §2 – La question de l'intangibilité de l'ouvrage public :

L'intangibilité de l'ouvrage public revient à dire qu'un ouvrage public, une fois construit, **ne pourra pas être démoli** (*CE, 7 Juillet 1853, Sieur Robin de la Grimaudière*) ; et ce, même s'il a été construit par erreur sur un emplacement autre que celui où il aurait dû voir le jour ou s'il empiète sur un autre emplacement (une propriété privée par exemple). Ce principe d'intangibilité a, au fil du temps, été remis en cause. En l'espèce, il convient de distinguer **cinq étapes** principales.



### Section 3 : Les dommages de travaux publics :

#### §1 – Les droits ouverts au justiciable en vertu de la Loi du 28 Pluviôse an VIII :

En vertu de la [Loi du 28 Pluviôse an VIII](#), le requérant peut poursuivre devant le juge administratif soit le maître d'ouvrage, soit l'entrepreneur privé, soit les deux solidairement. Néanmoins, dans certaines hypothèses, c'est la juridiction judiciaire qui devra être saisie.

##### **1° La compétence de principe du juge administratif :**

Par principe, les litiges nés à l'occasion de la réalisation de travaux publics relèveront de la juridiction administrative.

La notion de « dommages de travaux publics » peut être particulièrement large (exécution d'un travail public, construction d'un ouvrage public, inexistence d'un ouvrage public ou simple présence d'un ouvrage public). Ainsi, les dommages résultant d'un vice de conception ou d'un défaut d'entretien normal d'un ouvrage public peuvent être interprétés comme des dommages de travaux publics.

##### **2° La compétence exceptionnelle du juge judiciaire :**

Dans certaines circonstances (exceptions légales, voie de fait ou présence d'un service public à caractère industriel et commercial), les dommages causés à l'occasion de la réalisation de travaux publics relèveront de la compétence du juge judiciaire.

## §2 – La compétence exceptionnelle du juge judiciaire :

Si la [Loi du 28 Pluviôse an VIII](#) pose pour principe la compétence du juge administratif en matière de dommages de travaux publics, il faut savoir que le juge judiciaire pourra être compétent dans trois situations.

### 1° Les exceptions légales :

En vertu de la [Loi du 31 Décembre 1957](#), les dommages causés par les véhicules (peu importe la nature du véhicule) relèvent de la compétence du juge judiciaire.

La notion de véhicule est interprétée largement ([CE, 2 Octobre 1970, Société « Entreprise Muller Frères »](#)). Ainsi, peu importe que le véhicule soit en circulation ou à l'arrêt ; peu importe qu'il y ait eu contact direct ou absence de contact.

Le juge prendra bien soin, à chaque fois, de vérifier que le dommage a bien été causé par un véhicule ([CE, 2008, Sieur Djilali Dergam c/ SNCF](#)).

La Loi de 1957 ne s'appliquera pas pour les dommages causés au domaine public ([CE, 26 Octobre 1987, Société Tomasini](#)).

### 2° L'existence d'une voie de fait

Chaque fois qu'un dommage sera causé par une voie de fait ou une emprise irrégulière, le juge judiciaire sera compétent.

Dans un arrêt du 17 Juin 2013, le tribunal des conflits a précisé que la qualification de voie de fait ne peut être retenue que dans **deux hypothèses** : 1° lorsque l'administration a procédé à l'exécution forcée d'une décision portant atteinte à une liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété et 2° lorsque l'administration a pris une décision ayant les mêmes effets et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ([TC, 17 Juin 2013, Sieur Bergoend c/ Société ERDF Annecy Léman](#)).

### 3° La présence d'un S.P.I.C :

Les dommages de travaux publics causés à l'usager d'un service public à caractère industriel et commercial (ou SPIC) relèveront de la compétence du juge judiciaire ([CE, 14 Mai 1937, Société des forces motrices de la Tarde](#) | [TC, 12 Juin 1954, Dames Galland, Guyomar et Salel](#)).

La qualité d'usager est entendue de manière large ([TC, 17 Octobre 1966, Dame veuve Canasse c/ SNCF](#) | [TC, 5 Décembre 1983, Sieur Niddam c/ SNCF](#)).

La compétence ne relèvera pas du juge judiciaire lorsque la victime peut être considérée comme simple usager de l'ouvrage et non du SPIC ([CE, Sect., 24 Novembre 1967, Demoiselle Labat](#)).

## Section 4 : Les fondements de la Responsabilité :

### §1 – Les dommages accidentels de travaux publics :

En matière de dommages accidentels de travaux publics, il faudra essentiellement tenir compte de la qualité de la victime. En effet, ici, le régime de responsabilité applicable variera en fonction de la qualité de la victime.

#### 1° Le participant-victime

Le participant peut être défini comme la personne qui prend part aux travaux et qui est rémunérée pour sa participation. Ici, on appliquera un régime de responsabilité pour faute (pour faute prouvée).

S'il ne s'agit pas d'un participant mais d'un simple collaborateur occasionnel (qui n'est donc pas rémunéré), on appliquera un régime de responsabilité plus favorable qu'est le régime de responsabilité sans faute (CE, 26 Juin 1968, Caisse primaire de sécurité sociale du Calvados).

#### 3° Le tiers victime :

Ici, on appliquera un régime de responsabilité sans faute justifié par une rupture d'égalité devant les charges publiques (C. constit, 13 Décembre 1985, Amendement Tout Eiffel).

La victime devra démontrer que son préjudice est direct, certain, évaluable en argent, anormal et spécial.

#### 2° L'utilisateur victime :

L'utilisateur est la personne qui, au moment où se produit le fait générateur à l'origine du dommage, utilisait l'ouvrage pour lui-même. Il faut savoir que, de nos jours, on ne distingue plus entre l'utilisateur régulier et l'utilisateur irrégulier (CE, 1964, Piquet). En outre, il faut savoir que la victime peut avoir, à la fois, la qualité de tiers et celle d'utilisateur (CE, 22 Octobre 1971, Ville de Fréjus).

Un dommage causé par un bien incorporé à un ouvrage public est un dommage causé à un utilisateur (CE, 12 Janvier 1962, Consorts Allamargot c/ EDF). En revanche, un dommage causé par un bien non-incorporé à un ouvrage public n'est pas un dommage causé à un utilisateur (CE, 12 Octobre 1962, Dame Sidore Trotta).

Ici, on appliquera un régime de responsabilité pour faute présumée ; et plus exactement pour défaut d'entretien normal. Une absence de signalisation d'un danger peut être considérée comme un défaut d'entretien normal (CE, 3 Décembre 1976, Dutto). Lorsque le dommage est survenu avant que l'administration ait le temps d'intervenir, il n'y aura pas défaut d'entretien normal. Enfin, pour ce qui concerne les ouvrages exceptionnellement dangereux, on appliquera un régime de responsabilité sans faute (CE, Ass., 6 Juillet 1973, Sieur Dalleau).

Il pourra y avoir des clauses exonératoires telles que la force majeure (CE, 5 Décembre 1986, Société des établissements Robin), la faute de la victime (CAA de Marseille, 21 Avril 2010, Dame Otten) ou le fait d'un tiers.

## §2 – Les dommages permanents de travaux publics :

Ici, la qualité de la victime importe peu. Effectivement, en matière de dommages permanents de travaux publics, on appliquera un régime de responsabilité sans faute justifié par une rupture d'égalité devant les charges publiques. Toutefois, quelques particularités méritent d'être précisées.

### 1° La définition de la notion :

D'une manière générale, la notion de « *dommages permanents de travaux publics* » correspond à ce que l'on appelle les « *troubles du voisinage* » ; lesquels peuvent résulter d'un trouble de jouissance ([CE, 6 Février 1987, Compagnie nationale Air France](#)) ou de la dépréciation de la valeur d'un bien ([CE, 1991, Epoux Doquet-Chassaing](#)).

### 2° Les cas relatifs aux riverains des voies publiques :

Nous préciserons simplement qu'une gêne ou des difficultés d'accès à une propriété privée, par exemple, ne seront pas qualifiés de troubles du voisinage ; le juge n'accordera donc pas d'indemnisation ([CE, 29 Mai 1974, Reyboz](#)).

### 3° Les caractères du préjudice :

Le préjudice invoqué doit être certain, direct, évaluable en argent, anormal et spécial.

Autrement dit, les troubles normaux du voisinage ne seront pas retenus ([CE, 1980, Sieur James](#)). De plus, le juge appréciera la situation en tenant compte de l'état initial du trouble ([CE 1971, Yanitch](#)). Enfin, si la personne qui invoque le trouble savait que celui-ci existerait un jour, au moment où elle s'est installée, alors le juge n'accordera pas d'indemnisation ([CE, 1993, Dames Lestres c/ Société des autoroutes du Sud de la France](#)).