



LA DEFINITION DU DOMAINE PUBLIC IMMOBILIER

Avant l'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques, la définition du domaine public était jurisprudentielle.

En application de la jurisprudence, un bien faisait partie du domaine public à la double condition d'appartenir à une personne publique et d'être affecté soit à l'usage direct du public, soit au service public, un aménagement spécial étant en outre nécessaire dans la plupart des cas pour rendre ce bien propre à sa destination.

Pour être complet, il fallait rajouter les biens qui, n'ayant pas encore intégré le domaine public faute d'avoir fait l'objet des aménagements nécessaires, avaient néanmoins vocation à l'intégrer à plus ou moins long terme, à savoir les biens, propriété d'une personne publique, pour lesquels la décision d'affectation au service public ou le cas échéant à l'usage direct du public avait été prise de façon certaine. Concernant ces biens, le Conseil d'État considérait qu'ils étaient soumis, dès le moment où la décision d'affectation était prise de façon certaine, aux principes protecteurs de la domanialité publique. C'est ce que la doctrine a désigné par l'expression domanialité publique virtuelle.

Désormais, le domaine public a une définition légale.

Aux termes de l'article L. 2111-1 du CG3P : «*Le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 (c'est-à-dire l'État, les collectivités locales et les établissements publics) 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* ».

L'article L. 2111-2 ajoute :

«*Font également partie du domaine public les biens [...] qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* ».

Cette définition légale du domaine public immobilier est accompagnée, aux articles L. 2111-4 à L.2111-16 du CG3P, de définitions propres aux domaines publics spécifiques (maritime, fluvial, routier, ferroviaire, aéronautique et hertzien).

En application des dispositions combinées des articles L. 2111-1 et L. 2111-2 du CG3P, un bien appartenant à une personne publique relève du domaine public soit parce que, considéré en lui-même, il satisfait aux conditions d'appartenance à ce domaine, soit parce que, sans remplir ces conditions, il apparaît comme étant l'accessoire indissociable du premier dont il suit alors le sort.

Remarques :

- Le critère organique demeure : pour relever du domaine public, un bien doit avant toute chose être la propriété d'une personne publique. La domanialité publique d'un bien est acquise même si ce bien est la propriété d'une personne différente de celle qui exploite le service public auquel il est affecté (CE, 19 décembre 2007, Cne de Mercy-Le-Bas, RDI 2008, p. 100).



- Le critère de l'aménagement indispensable s'est substitué au critère de l'aménagement spécial et n'est plus exigé que pour les biens affectés au service public. Pour les biens qui sont affectés à l'usage direct du public, toute référence explicite à un aménagement, quel qu'il soit, disparaît.
- La théorie de l'accessoire est légalement consacrée. Mais dans un souci de réduction du périmètre de la domanialité publique, l'article L. 2111-2 décide que, désormais, un bien ne peut faire partie du domaine public par application de la règle de l'accessoire que si, tout à la fois, il concourt à l'utilisation d'un bien relevant du domaine public et constitue un accessoire indissociable de ce bien. Dans le cadre de la nouvelle définition, les deux critères d'indissociabilité physique et de lien fonctionnel doivent coexister.

Cette conception plus restrictive de la notion d'accessoire devrait *a priori* rester sans effet sur l'application du régime d'indivisibilité des immeubles domaniaux. Ainsi – et bien que les bureaux des administrations soient désormais supposés relever du domaine privé (le code les classe en effet expressément dans le domaine privé) – les bureaux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public relèvent du domaine public (cf. article L. 2211-1 du CG3P).

Cette nouvelle définition du domaine public ne devrait pas modifier le champ d'application de la théorie de la domanialité publique globale qui conduit à ranger sous le même régime de domanialité publique l'ensemble des biens inclus dans une emprise foncière déterminée (enceinte portuaire, aéroportuaire, hospitalière...) où le service public s'exerce alors même que le bien en cause n'aurait pas fait l'objet d'aménagements et ne serait pas encore utilisé par le service public.

Cette extension est justifiée par l'indivisibilité physique de ces immeubles avec les emprises du domaine public et par la nécessité pratique de garantir une cohérence physique –et donc une unité de gestion- dudit domaine.

En revanche, cette nouvelle définition prive d'effet la théorie de la domanialité publique virtuelle : l'exigence de l'existence d'un aménagement indispensable à l'exécution d'une mission de service public implique le retour à une règle simple : un bien est ou n'est pas dans le domaine public. Et il n'y est pas tant que l'aménagement n'existe pas et donc que l'affectation ne peut être objectivement constatée.

En conclusion :

La définition légale du domaine public est indiscutablement centrée sur la notion déterminante d'affectation. C'est bien l'affectation du bien – à l'usage direct du public où au service public – qui entraîne l'incorporation du bien dans le domaine public.