

# DROIT ADMINISTRATIF

## INTRODUCTION :

**Loi 16-24 Aout 1790** et **décret du 16 fructidore en 3** : séparation des autorités administratives et judiciaires.

But : Evite l'auto jugement de l'administration.

**Constitution du 13 décembre 1799** : Création par la constitution du **CONSEIL D'ETAT**. Il a d'abord un rôle consultatif. Il est consulté par l'administration.

Depuis **la loi du 24 mai 1872**, il a le pouvoir de juger l'administration.

Il en découle la création de **tribunaux administratifs**, des **cours administratives d'appel** et un pourvoi en cassation est aussi possible devant le conseil d'Etat.

**Arrêt Blanco** : arrêt du tribunal des conflits du 8 février 1873 : l'Etat peut être responsable.

- On ne peut pas attaquer l'Etat sur le fondement du droit civil, il faut l'attaquer sur le fondement de règles spéciales = **DROIT ADMINISTRATIF**
- Pour attaquer l'Etat il faut le faire devant le **Conseil d'Etat**

### Caractéristiques du droit administratif :

- C'est un **droit autonome**, ne dépend pas du droit civil.
- C'est un droit jurisprudentiel : découle pas de lois mais des décisions prises par les juges administratifs. Il n'existe pas de code.

### Délimitation des compétences du droit administratif :

Il existe deux courants de pensées :

- **Ecole du service public** : Mr. DUGUIT : définition par le biais du service public (=fait dans l'intérêt général)
- **Ecole de la puissance publique** : Mr.HAURIOU : quand il y a puissance publique, il y a compétence du juge administratif. Puissance publique=ce sont les moyens que les particuliers n'ont pas (décret)

## CONCLUSION

L'administration exerce des activités de service public en vue d'une fin, la satisfaction de l'intérêt général. Pour parvenir à cette fin, l'administration dispose de moyens juridiques de deux types :

- **Les prérogatives de puissance publique**=décrets. On a une gestion publique, droit administratif, **droit exorbitant**.
- **Procédé de gestion privé**. L'administration se comporte comme un simple **particulier**. Application du **droit privé**.

**DT DE L'ADMINISTRATION = DT ADMINISTRATIF+ DT PRIVE**

**Administration**

=

**Ensemble des personnes publiques à compétences générales**(= Etats + collectivités territoriales)

+

**Ensemble des établissements publics à compétences spéciales** (= créés pour gérer un service public particulier (SNCF, Lycées, Pole Emploi, Louvre...))

Un établissement public peut être transformé en société anonyme qui respecte le dt privé.

Le dt administratif des biens concerne les personnes qui possèdent un bien.

L'administration peut agir par des :

- **Le contrat** : norme juridique qu'utilise l'administration (prestation et contrepartie financière). Il existe des **contrats de dt privé** et des **contrats de dt public** (=délégation de services publics+contrat de marché publics (marché de fournitures, de services ou de travaux))
- **Acte administratif unilatéral** : il s'impose à des destinataires sans leur consentement.

## PARTIE I : PROPRIETE PUBLIQUE

### INTRODUCTION :

#### LA DISTINCTION DOMAINE PRIVEE – DOMAINE PUBLIC

**Propriété publique** = ensemble des **biens** dont les **personnes publiques** sont propriétaires : voies publiques, églises, cathédrales, tableaux, cimetières.

= Domaine privée + domaine public des personnes publiques

**Ces biens** sont affectés à l'utilité publique, à la satisfaction des administrés. Ils n'ont pas tous la même utilité. Il y a des biens **utile à l'administration** (immeubles, forêts) et qui **servent directement au public** (routes) => distinction domaine privée public.

**Domaine Public** : une partie des **biens publics** qui bénéficient d'un régime de protection particulier (= **régime exorbitant du dt commun**). Un bien appartient au domaine public si :

- Il appartient à une personne publique
- Il présente un intérêt particulier

**CG3P**= Code Général de la Propriété des Personnes Publiques : code qui regroupe l'ensemble des jurisprudences du conseil d'Etat. Existe suite à **l'ordonnance du 21 avril 2006**.

**Domaine Privée** : ensemble des bien qui n'appartiennent pas au domaine public.

#### DE LA DISTINCTION BINAIRE A L'ECHELLE DE LA DOMANIALITE

Avant, on a une vision binaire. Mais certain biens ne rentre pas dans cette distinction binaire. Exemple des forêts qui appartiennent au domaine privé mais elles bénéficient d'un régime de protection qui ressemble beaucoup à celui de la domanialité publique, en effet elles sont aliénable (=vendable) qu'en vertu d'une loi.

## NOTION DE PROPRIETE PUBLIQUE

#### LES CRITERES DU DOMAINE PUBLIC

Pour déterminer si un bien appartient au domaine privé ou public, il existe **deux critères** dégagés par le juge administratifs et des déterminations par **la loi**.

**Appartenance par la loi** : la voirie appartient au Domaine public suite à une loi.

## Deux critères :

- **Articles L 2111-1 du CG3P** : Sous réserve de dispositions législatives spéciales le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont affecté à l'usage direct du public soit affecté à un service public pourvu qu'en ce cas il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.
- **Article 2111-2 du CG3P** : Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constitue un accessoire indissociable =>**théorie de l'accessoire**

---

## APPARTENANCE DES PERSONNES PUBLIQUES

---

---

### LES PERSONNES PUBLIQUE PROPRIETAIRES

---

**Domaine public départemental** : toutes les collectivités ont un domaine public, voirie, immeubles (préfectures, prisons, palais de justice...)

**Domaine public communale** : voirie urbaine et vicinale, immeuble (halles et marché, hôtel de ville, église)

**Domaine public des établissements public** : Au début, la jurisprudence ne pensait pas pouvoir posséder de domaine public.

- **Arrêt MANSUY** : un établissement public administratif (**EPA**) a la possibilité de posséder un domaine public.
- **Arrêt EDF** : un établissement public industriels et commerciaux (**EPIC**) ont la possibilité de posséder un domaine public.

**Les personnes publiques sui-generis** (non cité précédemment). Les biens immobiliers de ce personnes sont soumis à la CG3P. Ils sont seulement déclarés insaisissables.

**Les personnes privées** : ne peuvent pas être propriétaires des parcelles publiques. **Arrêt EBERSTARCK** : arrêt du Conseil d'Etat de 1964 : vague de privatisation des établissements publics qui a entraîné un recul de domaine public.

**Cas de la propriété** : Le droit ne peut pas être de dépendance publique. Le droit de propriété publique doit être exclusif ; or, dans le régime de la copropriété, les parties communes de l'immeuble sont l'objet d'une propriété indivise entre l'ensemble des copropriétaires.

---

## LA NATURE DU DROIT DETENU PAR LES PERSONNES PUBLIQUES

---

Jusqu'à fin 19<sup>ème</sup> siècle, seules les dépendances du domaine privé avait droit à un droit. Les dépendances publiques ne pouvaient faire l'objet qu'un droit de garde ou de surintendance. Puis, la jurisprudence a considéré que les personnes publiques avaient un droit de propriété sur les dépendances du domaine public.

**Arrêt de principe du Conseil d'Etat 1909 (ville de Paris et chemin de fer d'Orléans)** : L'Etat a un droit de propriété sur le domaine public.

**Conseil d'Etat 1990 Marquassuzaa** : droit de propriété pour les collectivités territoriales

Le CG3P confirme cette propriété.

### Comment concevoir la propriété ?

2 thèses :

- 1<sup>ère</sup> thèse : elle assimile propriété privée et propriété publique. Il distingue la propriété de l'affectation. La propriété dépend du droit privé, l'affectation dépend du droit public.
- 2<sup>nde</sup> thèse : il y a un fond commun entre propriété publique et propriété privée mais ces 2 propriétés sont de nature différente. L'affectation fait partie de la propriété publique.

### **Note sur la théorie des mutations domaniales :**

Lorsqu'une collectivité territoriale refuse de transférer la propriété d'un de ces biens, la procédure d'**expropriation** est impossible. Depuis un arrêt (1909 - ville de Paris et chemin de fer d'Orléans), est apparue la théorie des mutations domaniales.

L'Etat, et lui seul, peut **changer autoritairement l'affectation des dépendances** du domaine public, des collectivités territoriales et des établissements publics.

Exemple :

On veut construire une ligne de chemin de fer. Si la collectivité territoriale ne veut pas vendre ces biens, on ne pourra pas créer la voie. Avec cette théorie, la collectivité territoriale ne peut plus bloquer la procédure d'expropriation (biens publics -> biens privés).

Pour que ce transfert soit légal, il faut qu'il existe un **motif d'intérêt général**.

### **Arrêt - commune de Proville- 2004 : réaffirmation de la théorie des mutations domaniales.**

Le CG3P a repris cette procédure à l'article 2123-4 ; dans cet article, le CG3P affirme le droit à l'indemnisation des collectivités territoriales en cas de mutations domaniales.

Cette théorie a été fortement critiquée par la doctrine juridique en raison de l'**atteinte** qu'elle porte au principe de **libre administration des collectivités territoriales** garantie par l'article 72 de la Constitution.

---

## SECTION 2 / AFFECTATION A UNE UTILITE PUBLIQUE

---

Critère alternatif :

- Affectation à l'usage direct du public,
- Affectation au service public avec un aménagement indispensable, ce bien appartient au domaine public.

---

### LE CRITERE ALTERNATIF

---

#### **L'affectation directe du public :**

**Arrêt du Conseil d'Etat 1935 - Marécar** : il pose ce critère.

*« Un cimetière affecté à l'usage du public doit dès lors être compris dans les dépendances du domaine public. »*

D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, le bien affecté à l'usage du public doit être aménagé à cette fin. Mais, le CG3P ne retient pas l'aménagement indispensable pour les biens affectés à l'usage du public.

Exemple : cimetières, églises, voies publiques, jardins publics, plages

Les forêts font parties du domaine privé (Arrêt CE 1975 - ONF contre Abamonte). Seules les forêts suburbaines font partie du domaine public (bois de Boulogne, bois de Vincennes).

Le public doit utiliser directement la dépendance domaniale.

#### **L'affectation au service public et aménagement indispensable :**

**Arrêt CE 1956 société Le Béton**

*« Il faut que ces terrains soient utiles à l'accomplissement des missions de service public du port. »*

*Il faut qu'il ait des installations destinées à rendre les terrains propres à cet usage. C'est l'aménagement spécial. »*

**L'aménagement indispensable** avait pour but de maîtriser l'extension de la domanialité publique, il s'agissait donc d'un critère réducteur. Ce critère n'a jamais joué ce rôle.

Exemple d'aménagements indispensables :

- Arrêt CE 1965 société lyonnaise des transports

*« L'aménagement spécial du garage terminus servant de parking de stationnement aux usagers de la gare SNCF résulte de sa proximité immédiate avec la gare. »* **L'aménagement spécial** ne repose que sur la situation du bien.

- Arrêt CE 1975 Gozzoli

*« L'aménagement spécial réside dans les opérations d'entretien de la plage ».* Le juge administratif apprécie souvent l'aménagement spécial de façon globale sans se limiter à la dépendance posant problèmes.

- Arrêt CE 1987 – Nivose

*« Un logement de fonction situé dans une mairie, est considéré comme faisant partie du domaine public au seul motif que cette mairie est spécialement aménagée en vue de son affectation au service public. »*

- Au contraire, Arrêt CE 1990 - Bouiler

*« Le CE souligne que le logement de fonction est situé dans une partie d'immeuble divisible des locaux de la protection maternelle et infantile et que l'occupant du logement n'a jamais exercé ces fonctions dans ce centre. Le juge décide en conséquence que le logement ne saurait être regardé comme un accessoire de ce centre et qu'il n'appartient pas au domaine public. »*

Dans le **CG3P**, la notion **d'aménagement spécial** utilisé par le juge a été remplacée par la notion **d'aménagement indispensable** à l'exécution des missions de services publics. Le législateur invite le juge apprécié de façon plus stricte ce critère afin de remédier à l'hypertrophie du domaine public. En pratique, on constate que le juge administratif continue à employer le terme aménagement spécial.

### **Conclusion :**

On constate un réel recul de ce critère. Le domaine public originel est affecté à l'usage du public. Le critère de l'affectation au service public est secondaire et il serait aujourd'hui en sursis.

Les immeubles à usage de bureau sont désormais classés dans le domaine privé. Or, lorsqu'ils sont occupés par des administrations, ils constituaient le noyau dur des biens publics affectés au service public.

Le **CGPPP** a généralisé la privatisation des **immeubles à usage de bureaux** de toutes les personnes publiques ; ce choix s'explique par le souci de facilité de la gestion de cette dépendance afin de mieux les valoriser en ayant recours à une meilleure technique d'exploitation. L'ordonnance du 19/08/2004, intégré à l'article 11 du CGPPP, a autorisé l'Etat et les établissements publics à utiliser une technique de droit privé (leaseback) au terme de laquelle la vente d'un immeuble s'accompagne de la passation d'un droit de location afin d'y maintenir les services qui y été logés. Cette formule a été adaptée au caractère public des services en insérant une close assurant la continuité du service public dans le contrat de vente.

### **La fin de la domanialité publique virtuelle :**

**Arrêt 1985 association Eurolate :** Le juge est conduit à appliquer les principes de la domanialité publique à un bien qui ne remplit pas encore les critères des domaines publics.

On dit que le CG3P aurait fait disparaître la théorie de la domanialité publique virtuelle. Cependant, il n'a rien de certain, il faudra attendre les arrêts du CE afin de savoir réellement ce qu'il adviendra.

---

## LA THEORIE DE L'ACCESSOIRE

---

**Article 22-11 CGPPP :** *« Font également partie du domaine public, les biens des personnes publiques qui concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constitue un accessoire indissociable. »*

Cette théorie a pour effet **d'accroître la consistance du domaine public**. Un bien peut être rattaché au domaine public alors qu'en lui-même il **n'est pas affecté à l'utilité publique**. C'est à distinguer de la **théorie civiliste** de l'accession (article 552 code civil). Cette théorie de l'accession : la propriété du sol l'emporte sur la propriété du dessus et du dessous.

La jurisprudence **antérieure au CG3P**, exigeait que le bien ait soit un **lien physique** soit un lien fonctionnel.

- **Lien physique : complément indissociable** (sous-sol de la voie publique, pas galeries souterraines car trop profondes)
- **Lien fonctionnel : accessoire utile** (arbres le long des routes sont des accessoires utiles car ils balisent la route, les corbeilles à papier contribuent à la propreté de la voie publique).

Le **CG3P** exige **désormais** le cumul de ces **2 critères** : un bien sera considéré comme l'accessoire d'une dépendance principale s'il concourt à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public et s'il en constitue un accessoire indissociable. Il y a une volonté de réduire la portée de la théorie de l'accessoire.

---

---

## LE REGIME DES BIENS PUBLICS

---

---

---

---

### LA PROTECTION DES BIENS PUBLICS

---

---

---

---

#### LES PRINCIPES PROTECTEURS DE LA DOMANIALITE PUBLIQUE

---

---

**Loi relative au contrat de partenariat-2008** : La **protection des propriétés publiques** est une exigence constitutionnelle : décision prise par le **Conseil Constitutionnel**.

Il existe plusieurs principes qui permettent de protéger la propriété publique :

---

---

#### LES PRINCIPES D'INALIENABILITE ET D'IMPRESCRIPTIBILITE DES BIENS PUBLICS

---

---

**Article L-3111-1 CG3P** les biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public sont **inaliénables** et **imprescriptibles**

##### **Le principe d'inaliénabilité :**

**Arrêt de SIPPAREC-2003** : Le Conseil d'Etat affirme que la **protection du domaine public** est un **impératif d'ordre constitutionnel** : il est interdit de vendre un bien du domaine public. Toute personne est fondé à invoquer cette règle lorsqu'elle est nécessaire à ses propres droit ou à la défense de ce droits.

Trois conséquences :

- 1) **Interdiction des aliénations volontaires** : lorsqu'il y a une vente, le Conseil d'Etat déclare la nullité du contrat de vente (cf arrêt commune de BARRAN).

**L'entrée dans le domaine public d'un bien** : La seule affectation de fait suffit à faire entrer un bien dans le domaine public, il n'y a pas besoin d'une décision express d'affectation. Un bien entre dans le domaine

public des lors qu'il remplit les conditions de l'**article L 2111-1 du CG3P**. L'**article 2111-3** : la simple affectation de fait suffit pour rentrer dans le domaine public.

**La sortie de domaine public** : Cela suppose une désaffectation de fait mais aussi un déclassement (=acte formel). Même si le bien est rentré par une simple affectation de fait, la désaffectation de fait ne suffit pas, il faut aussi un déclassement.

Le déclassement n'est possible que s'ils constatent une désaffectation de fait des biens en causes

*Deux atténuations :*

- **Article L 2141-2** : le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel de l'Etat ou de ses établissements publics et affecté à un service public peut être prononcé **dès que sa désaffectation** a été décidée alors même que les nécessités du service public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement.
- **Article 3112-1** : Les biens des personnes publiques, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être **cédé à l'amiable**, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquièrent, et relèveront de son domaine public. Lorsque le bien passe au domaine public d'une autre personne publique aucun déclassement n'est exigé.

2) **Interdiction des aliénations forcées** : on ne peut pas procéder à une expropriation de bien du domaine public

3) **Interdiction de droit réel sur le domaine public :**

Droit réel = droit de propriété

**Arrêt EUROLAT-1985** : Le Conseil d'Etat frappe de **nullité** un contrat qui confère un **droit réel** sur le domaine public.

*Atténuations :*

**Les servitudes préconstituées** : les servitudes instituées sur des biens avant leur incorporation au domaine public peuvent subsister si elles sont compatibles avec l'affectation domaniale. Le CG3P admet des servitudes conventionnelles pour sécuriser toute une série d'opérations afin d'assurer une meilleure coexistence des personnes publiques et privées.

### **Le corollaire du principe d'inaliénabilité le principe d'imprescriptibilité :**

Il y a une **interdiction d'acquérir** par la voie de l'**USUCAPION**, c'est-à-dire par possession prolongée la propriété d'une dépendance du domaine public ou tout autre droit immobilier.

Si un bien est vendu ou violé il ne deviendra jamais la propriété du possesseur. La possession vaut titre. Le délai de prescription requis pour acquérir la propriété est de 30 ans pour les biens du domaine privé. Cette usucapion est aussi valable pour les biens et les meubles.

Les personnes qui occupent le domaine public ne peuvent pas exercer une action possessoire contre l'administration qui en est propriétaire.

Au contraire les immeubles du domaine privé sont exposés aux usucapions.

Les chemins ruraux sont des biens particulièrement préservés les particuliers en obtiennent à terme la propriété si leur possession est paisible publique et non équivoque. Pour protéger leur bien les personnes publiques doivent intenter des actions devant le juge judiciaire. L'action pétitoire tendant à la restitution d'une chose dont on a perdu la possession et dont on se prétend propriétaire.

---

## LES PRINCIPES COMMUNS A TOUS LES BIENS PUBLICS

---

Deux principes :

### **Le principe d'insaisissabilité :**

Le principe concerne les biens du **domaine public et du domaine privé**.

En revanche il ne s'appliquera **pas** aux **biens des personnes privées** gérant un service public.

**Article L2111-1 du CG3P** : Les **biens des personnes publiques** sont **insaisissables**.

Les biens publics ne peuvent pas être hypothéqués. Ils ne peuvent donc pas faire l'objet des voies d'exécution du droit commun. La résistance des personnes à s'acquitter de leur dette ne peut être vaincue que par des procédures spécifiques de droit administratif et pas par les procédures de droit privé.

### **Le principe d'incessibilité à Vil prix :**

**Droit public : Interdiction des contrats à titre gratuit.** Tous les contrats ne sont pas censés faire naître des compensations équivalentes entre les différentes parties. Ainsi le code civil distingue **les contrats à titre gratuit** et à **titre onéreux**.

*Contrat à titre gratuit :* L'un des cocontractants procure un avantage à l'autre sans rien recevoir en échange.

*Contrat à titre onéreux :* chacune des parties reçoit quelque chose de l'autre.

Les principes constitutionnels d'égalité et de protection des biens publics s'opposent à ce que des biens ou des entreprises faisant partie du patrimoine public soit cédé à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur. Il y a proscription des contrats à titre gratuit et des ventes à un prix symbolique par le droit public.

*Exception :* 3 décembre 2009 : il autorise les transferts gratuits de biens publics entre les personnes publiques.

**Article L 3211-18 du CG3P :** Concernant le **domaine mobilier** : l'article énonce que les opérations d'aliénation du domaine immobilier de l'Etat ne peuvent se réaliser qu'à titre gratuit ou à un prix inférieur à leur valeur vénale.

**Article 3212-2 et -3 du CG3P :** S'agissant du **domaine mobilier local**, l'article prévoit une série d'exceptions (ex : Session gratuite de bien de meuble à une association)

**Article L 3211 du CG3P :** **Autorise l'Etat** à procéder à l'aliénation de terrain de son domaine privé à un **prix inférieur à sa valeur vénale** lorsqu'ils sont dédiés à la construction de logements dont une partie au moins est réalisée en **logement social**.

---

## L'OCCUPATION SANS TITRE DES BIENS PUBLICS

---

Pour occuper privativement le domaine public il faut une autorisation, celui qui ne l'a pas ou si son autorisation est irrégulière ou venue à son terme, est considéré comme un occupant sans titre. L'autorité administrative est tenue de faire usage de ses pouvoirs pour éviter cela.

---

## LES RECOURS JURIDICTIONNEL CONTRE LES OCCUPANTS SANS TITRE

---

### **Les recours devant le juge administratif :**

Il y a une **compétence** de principe du **juge administratif** en la matière. Le juge administratif peut autoriser une expulsion.

**Recours au fond :** la personne publique propriétaire peut **saisir le juge administratif** d'une demande tendant à l'expulsion de personne sans titre. En l'espèce la règle de la décision préalable ne joue pas en matière du domaine public.

**Recours en référé : procédure d'urgence,** le juge prend une décision provisoire dans l'urgence. Il existe des conditions d'application :

- Urgence
- Pas de contestation sérieuse sur ce qui est demandé au juge. Cette condition a disparu avec la loi du 30 juin 2000, pourtant le Conseil d'Etat continue quand même à appliquer cette condition.



### **Les recours devant le juge judiciaire :**

Il est **compétant dans certain cas** même si c'est le juge administratif qui est compétant:

- Possibilité d'une **action possessoire** devant le Tribunal de Grande Instance.
- Il est compétant pour **l'occupation sans titre du domaine routier**
- il est compétant pour **l'occupation sans titre du domaine privée** (expulsion possible même si l'occupant sans titre est une personne publique)
- Il a la compétence de la voie de fait.

*Exception :*

- il est incompétent pour ordonner l'expulsion des **titulaires d'un contrat administratif**.
- Pour les **contrats BEH/BAE**

### **Les limites au droit d'expulsions :**

La **trêve hivernale** qui interdit du **1 novembre au 15 mars** les expulsions des individus utilisant des immeubles en tant qu'habitation.

Il faut respecter le régime des baux commerciaux pour expulser des commerçants.