



## Commentaire

### Décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018

*Société Brimo de Laroussilhe*

*(Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens du domaine public)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 septembre 2018 par la Cour de cassation (arrêt n° 904 de la première chambre civile du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société Brimo de Laroussilhe portant sur l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques<sup>1</sup>.

Dans sa décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 3111-1 du CG3P conforme à la Constitution.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

##### **1. – Domaine public immobilier et domaine public mobilier**

L'acquisition, la gestion et la cession des biens et droits appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics, sont régis par le CG3P, en vertu de son article L. 1.

Parmi les biens et droits appartenant aux personnes publiques, on distingue entre ceux qui relèvent de leur domaine public et ceux qui relèvent de leur domaine privé, le second comprenant, par défaut, ce qui ne relève pas du premier (article L. 2211-1 du CG3P).

Le domaine public immobilier d'une personne publique comprend les biens qui

---

<sup>1</sup> Ordonnance ratifiée par l'article 138 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

« 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 » (article L. 2111-1)<sup>2</sup>. Le critère d'appartenance au domaine public réside donc dans l'affectation à l'utilité publique.

La question de la définition du domaine public mobilier a longtemps fait débat, en raison notamment de la difficulté d'appliquer à des objets les critères régissant les biens immobiliers, en particulier le critère d'« affectation ». Le CG3P y a remédié en retenant une définition ne faisant pas référence à l'affectation du bien, mais à l'intérêt public qu'il présente.

Ainsi, aux termes de son article L. 2112-1, « font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique, notamment :

« 1° Un exemplaire identifié de chacun des documents dont le dépôt est prescrit aux fins de constitution d'une mémoire nationale par l'article L. 131-2 du code du patrimoine ;

« 2° Les archives publiques au sens de l'article L. 211-4 du code du patrimoine ;

« 3° Les archives issues de fonds privés entrées dans les collections publiques par acquisition à titre onéreux, don, dation ou legs ;

« 4° Les biens archéologiques mobiliers devenus ou demeurés propriété publique en application du chapitre 3 du titre II, des chapitres I<sup>er</sup> et VI du titre IV du livre V du code du patrimoine ;

« 5° Les biens culturels maritimes de nature mobilière au sens du chapitre 2 du titre III du livre V du code du patrimoine ;

« 6° Les objets mobiliers classés ou inscrits au titre du chapitre 2 du titre II du livre VI du code du patrimoine [i.e. : au titre des monuments historiques] ou situés dans un immeuble classé ou inscrit et concourant à la présentation au public de parties classées ou inscrites dudit immeuble ;

« 7° Les objets mobiliers autres que ceux mentionnés au 6° ci-dessus, présentant un intérêt historique ou artistique, devenus ou demeurés propriété publique en application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État [i.e. : meubles culturels situés dans les édifices culturels appartenant au domaine public] ;

« 8° Les collections des musées ;

---

<sup>2</sup> Des dispositions spécifiques s'appliquent par ailleurs aux domaines publics maritime, fluvial, routier, ferroviaire, aéronautique et hertzien.

« 9° Les œuvres et objets d'art contemporain acquis par le Centre national des arts plastiques ainsi que les collections d'œuvres et objets d'art inscrites sur les inventaires du Fonds national d'art contemporain dont le centre reçoit la garde ;  
« 10° Les collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques ;  
« 11° Les collections publiques relevant du Mobilier national et de la Manufacture nationale de Sèvres ».

## 2. – Les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public

\* L'article L. 3111-1 du CG3P, objet de la présente QPC, dispose que les « biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles ». Il reprend, en les élargissant aux autres personnes publiques, les dispositions qui figuraient auparavant à l'article L. 52 du code du domaine de l'État, créé en 1957<sup>3</sup>.

Leur justification réside dans la nécessaire protection des biens du domaine public, en raison de leur destination ou de l'intérêt qu'ils présentent.

\* Le principe d'inaliénabilité signifie que les biens du domaine public « ne peuvent être cédés d'aucune manière, de façon volontaire ou contrainte, à titre onéreux ou à titre gratuit »<sup>4</sup>. Il s'agit donc de biens « hors commerce », au sens de l'article 1598 du code civil.

Une des conséquences de l'inaliénabilité de biens du domaine public est la nullité de leur cession. Ainsi, les clauses d'un contrat contraires à ce principe sont réputées non écrites : le juge administratif y voit une nullité absolue, d'ordre public<sup>5</sup>, tandis que le juge judiciaire prononce une nullité relative, à la condition que le moyen ait été soulevé par l'une des parties<sup>6</sup>.

L'acheteur, même de bonne foi, doit alors restituer le bien à la personne publique et le vendeur doit en rembourser le prix à l'acheteur.

Si le bien a été vendu – nécessairement à tort – par la personne publique propriétaire, c'est elle qui doit rembourser le prix versé. Elle peut également être condamnée à dédommager son cocontractant du préjudice que l'opération a pu lui causer, selon les

---

<sup>3</sup> Décret n° 57-1336 du 28 décembre 1957 portant réforme des règles de gestion et d'aliénation des biens du domaine national et codification sous le nom de code du domaine de l'État des textes législatifs applicables à ce domaine.

<sup>4</sup> Norbert Foulquier, *Droit administratif des biens*, 3<sup>ème</sup> éd., LexisNexis, 2015, p. 187.

<sup>5</sup> CE, 4 mai 2011, *Communauté de communes de Queyras*, n° 340089.

<sup>6</sup> Civ. 3<sup>ème</sup>, 12 mars 2014, n° 12-19.341.

règles de droit commun de la responsabilité administrative<sup>7</sup>.

Si le bien a été vendu par une autre personne, d'une part, la personne publique propriétaire peut le récupérer entre les mains du possesseur, qui, d'autre part, peut se retourner contre le vendeur, en faisant jouer la garantie d'éviction prévue à l'article 1626 du code civil. Depuis l'ordonnance n° 2017-1134 du 5 juillet 2017 portant diverses dispositions communes à l'ensemble du patrimoine culturel, la possibilité d'une action en garantie d'éviction est d'ailleurs explicitement prévue à l'article L. 112-23 du code du patrimoine en cas de demande de restitution d'un bien culturel appartenant au domaine public mobilier. Une garantie du même type est également prévue en cas de succession, à l'article 884 du code civil.

\* L'imprescriptibilité des biens relevant du domaine public peut être vue comme une conséquence – ou un complément<sup>8</sup> – de leur inaliénabilité : « *elle fait obstacle à ce que les personnes publiques soient dépossédées, à leur insu, de certaines dépendances de leur domaine public, et les protège contre leur propre négligence* »<sup>9</sup>. Elle emporte deux conséquences.

D'une part, elle permet aux personnes publiques d'exercer de façon perpétuelle l'action en revendication de biens irrégulièrement aliénés<sup>10</sup>, ainsi que, le cas échéant, l'action domaniale tendant à la réparation des dommages causés au domaine public. Le juge judiciaire étant en principe compétent pour déterminer qui est le propriétaire du bien, c'est devant lui que doit être exercée l'action en revendication<sup>11</sup>, tandis qu'en cas de doute sur l'appartenance au domaine public, c'est au juge administratif qu'il revient de se prononcer sur ce point, le cas échéant par voie préjudicielle.

D'autre part, l'imprescriptibilité interdit qu'une personne privée puisse se prévaloir de la possession prolongée d'un bien, soit pour en revendiquer la propriété, soit pour obtenir une indemnisation en cas de dépossession, ceci quel qu'ait été le comportement de l'autorité domaniale<sup>12</sup> (sous réserve de l'absence de faute de cette dernière).

---

<sup>7</sup> CE, 1<sup>er</sup> mars 1989, *Béro*, n° 71140 (responsabilité contractuelle d'un département) ; CAA Nancy, 10 juin 2013, *SCGI Socogim* (responsabilité pour faute d'une commune).

<sup>8</sup> Les deux principes sont parfois réunis pour fonder l'indisponibilité du domaine public. « *De fait, l'inaliénabilité protège essentiellement le domaine public contre la gestion des autorités domaniales ; l'imprescriptibilité contre les prétentions des tiers* » (Jean-François Giacuzzo, « Fasc. 406-10 : Domaine public. Protection juridique », *JurisClasseur Administratif*, 15 mai 2017, § 63).

<sup>9</sup> René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 2, 14<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 2000, p. 419.

<sup>10</sup> CE, 9 novembre 2011, *Min. Défense c. Murat de Chasseloup-Laubat*, n° 331500.

<sup>11</sup> TC, 9 juillet 2012, *Min. Défense c. Murat de Chasseloup-Laubat*, n° C3857.

<sup>12</sup> Par exemple : CE, 20 mars 2017, n° 392916.

\* S'agissant plus particulièrement des biens mobiliers, les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité permettent d'apporter une protection contre les dégradations, distractions et vols, dont ils peuvent faire plus aisément l'objet que les biens immobiliers.

Ces principes ont notamment pour effet de rendre inapplicable la règle consacrée par l'article 2276 du code civil selon lequel : « *En fait de meubles, la possession vaut titre. / Néanmoins, celui qui a perdu ou auquel il a été volé une chose peut la revendiquer pendant trois ans à compter du jour de la perte ou du vol, contre celui dans les mains duquel il la trouve ; sauf à celui-ci son recours contre celui duquel il la tient* ». La prescription acquisitive (usucapion) est donc neutralisée.

Telle est la jurisprudence constante de la Cour de cassation, pour laquelle « *les principes d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité [...] font obstacle à l'application des dispositions de l'article 2276 du code civil* »<sup>13</sup>.

Il en va de même pour le juge administratif. Récemment, le Conseil d'État a par exemple jugé, par une décision du 21 juin 2018, qu'appartenait au domaine public une statuette, communément dénommée « *pleurant n° 17* », qui ornait originellement le tombeau de Philippe Le Hardi, duc de Bourgogne, édifié dans l'oratoire de la chartreuse de Champmol à Dijon : « *c'est sans entacher son arrêt d'inexacte qualification juridique des faits que la cour administrative d'appel a jugé que le "pleurant n° 17" n'avait jamais cessé, depuis sa mise à disposition de la Nation en 1789, d'appartenir au domaine national puis au domaine public dont il a été irrégulièrement soustrait. Elle n'a pas davantage commis d'erreur de droit en en déduisant, après avoir relevé l'absence d'un décret formel du corps législatif autorisant expressément son aliénation, qu'il n'avait pu faire l'objet d'une prescription acquisitive au profit de ses détenteurs successifs, quelle que soit leur bonne foi* »<sup>14</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

La société Brimo de Laroussilhe, qui exerce une activité d'antiquaire, a acquis en 2002 une pierre sculptée, désignée comme le « *fragment à l'Aigle* », du jubé de la cathédrale de Chartres. Elle a déposé une demande auprès du ministère de la culture afin que lui soit délivré un certificat d'exportation, qui lui a été refusé au motif que

---

<sup>13</sup> Crim., 17 mars 2015, n° 13-87.873. Pour une application beaucoup plus ancienne : Cass., 7 juin 1896, *Jean Bonnin c. villes de Mâcon et de Lyon*.

<sup>14</sup> CE, 21 juin 2018, *Société Pierre Bergé et associés et autres*, n° 408822.

ce bien constituait un « *trésor national* »<sup>15</sup>. L'État lui a alors fait une offre d'achat.

Mais, à la suite d'expertises, il est apparu que ce fragment avait probablement été extrait de la cathédrale après qu'elle était devenue propriété de l'État et qu'elle avait intégré son domaine public. L'État a alors demandé la restitution du bien au nom de son appartenance à son domaine public mobilier et, le 12 mars 2007, a refusé la délivrance d'un certificat d'exportation. La société a contesté, en vain, cette dernière décision devant le tribunal administratif de Paris, qui a jugé que le bien appartenait effectivement au domaine public<sup>16</sup>.

La société requérante s'est, par ailleurs, opposée à la restitution et a été assignée devant le tribunal de grande instance de Paris par l'État, afin que soit reconnue sa propriété sur ce bien et ordonnée sa restitution. L'État ayant obtenu gain de cause, la société requérante a vainement fait appel devant la cour d'appel de Paris. Elle a formé un pourvoi en cassation, à l'occasion duquel elle a soulevé une QPC rédigée ainsi : « *Les dispositions de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, en ce qu'elles ne prévoient pas de dérogation pour les meubles corporels acquis de bonne foi, méconnaissent-elles les droits et libertés garantis par les articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ?* ».

Par l'arrêt du 5 septembre 2018 précité, la Cour de cassation l'a renvoyée au Conseil constitutionnel, au motif que « *la question posée, en tant qu'elle invoque une atteinte aux droits et libertés garantis par les articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, présente un caractère sérieux* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

La société requérante reprochait à l'article L. 3111-1 du CG3P de ne pas prévoir de dérogation aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public en faveur des acquéreurs de bonne foi de biens mobiliers appartenant à ce domaine. En exposant ainsi ces acquéreurs, à tout moment, à une action en revendication de ces biens par les personnes publiques, ces dispositions menaçaient selon elle la « *sécurité des transactions* ». Il en résultait selon elle une méconnaissance, d'une part, du droit à la protection des situations légalement acquises et à la préservation des effets pouvant légitimement être attendus de telles situations et, d'autre part, du droit au maintien des conventions légalement conclues.

---

<sup>15</sup> Au sens de l'article L. 111-1 du code du patrimoine. Cette catégorie juridique inclut, en la dépassant, celle de bien mobilier du domaine public.

<sup>16</sup> TA Paris, 29 juin 2017, n° 0707297/4-1.

## A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au domaine public

\* Les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public n'ont jamais reçu de consécration constitutionnelle.

À chaque fois que le principe d'inaliénabilité a été invoqué par des requérants (ce qui n'a jamais été le cas du principe d'imprescriptibilité), le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur sa valeur juridique et a écarté le grief comme manquant en fait :

– dans sa décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, il a ainsi considéré : « sans qu'il soit besoin de rechercher si le principe d'inaliénabilité du domaine public a valeur constitutionnelle, il suffit d'observer qu'il s'oppose seulement à ce que des biens qui constituent ce domaine soient aliénés sans qu'ils aient été au préalable déclassés et, qu'en l'espèce, le cinquième alinéa de l'article 103 de la loi ne prévoit de transfert à la nouvelle société des biens incorporés au domaine public de "Télédiffusion de France", qu'après leur déclassement »<sup>17</sup> ;

– dans sa décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, il a jugé que « si les députés auteurs de la saisine invoquent à l'encontre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi le principe selon eux à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public, il ressort des dispositions de cet article qu'aucune d'entre elles n'a pour objet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au domaine public ; que par suite le grief invoqué manque en fait »<sup>18</sup> ;

– de même, dans sa décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, il a jugé que « si les députés auteurs de la saisine invoquent à l'encontre de cette disposition le principe selon eux à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public, cet article n'a ni pour objet ni pour effet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au domaine public ; que par suite le grief ainsi articulé manque en fait »<sup>19</sup>.

\* La jurisprudence constitutionnelle accorde une protection aux biens du domaine public, ainsi que, plus largement, aux biens des personnes publiques en général (y compris, donc, ceux appartenant à leur domaine privé).

---

<sup>17</sup> Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 88.

<sup>18</sup> Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, cons. 14.

<sup>19</sup> Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom*, cons. 5.

Les personnes publiques bénéficient en effet, « à un titre égal » à celui des personnes privées, de la protection de leur droit de propriété depuis la décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986<sup>20</sup>.

Le Conseil constitutionnel en déduit notamment que « *la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur* »<sup>21</sup>. La portée de ce principe dit de « *l'incessibilité à vil prix* » a été étendue, au-delà de l'aliénation d'un bien, au fait de le grever durablement de droits au profit de personnes privées, qu'il s'agisse d'un bien du domaine public<sup>22</sup> ou, plus largement, de tout bien « *faisant partie du patrimoine de personnes publiques* »<sup>23</sup>.

La décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 a ensuite précisé l'étendue de la protection constitutionnelle du domaine public : « *les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la protection du domaine public (...) résident en particulier dans l'existence et la continuité des services publics dont ce domaine est le siège, dans les droits et libertés des personnes à l'usage desquelles il est affecté, ainsi que dans la protection du droit de propriété que l'article 17 de la Déclaration de 1789 accorde aux propriétés publiques comme aux propriétés privées* »<sup>24</sup>.

Il résulte de cette formulation, d'une part, que ce sont moins les biens eux-mêmes qui sont constitutionnellement protégés que leur destination, c'est-à-dire leur affectation soit à un service public<sup>25</sup> soit à l'exercice d'un droit ou d'une liberté (par exemple celle d'aller et de venir, pour les routes), ce qui correspond à la définition traditionnelle du domaine public. Il en résulte, d'autre part, que la protection du domaine public découle également de celle attachée au droit de propriété des personnes publiques en général.

Par ailleurs, dans sa décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en subordonnant à la signature d'une convention entre deux établissements publics la mise en œuvre d'une maîtrise d'ouvrage partagée relative à des infrastructures de transport, le législateur a entendu qu'aucune des deux parties ne soit engagée, notamment à titre financier, dans une telle opération sans y avoir

---

<sup>20</sup> Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, cons. 58.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994 précitée, cons. 3.

<sup>23</sup> Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 25. Cf. également la décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, *Région Centre et région Poitou-Charentes (AFPA - Transfert de biens publics)*, cons. 3.

<sup>24</sup> Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, cons. 29.

<sup>25</sup> Solution réaffirmée dans la décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, cons. 4.



consenti et qu'ainsi, il n'a pas « *méconnu les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la protection du domaine public* »<sup>26</sup>.

Dans la même décision, le Conseil a jugé que le droit au respect des biens des personnes publiques « *ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques* »<sup>27</sup> – pour autant qu'il poursuive un objectif d'intérêt général, comme l'a précisé la décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014 <sup>28</sup>.

## **B. – L'examen des griefs tirés de la méconnaissance de la protection des situations légalement acquises et du droit au maintien des conventions légalement conclues**

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

L'article 16 de la Déclaration de 1789 dispose : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Selon une formulation bien établie depuis 2013, la garantie des droits protège non seulement les situations légalement acquises, mais aussi les effets qui peuvent être légitimement attendus de telles situations. Dans sa décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations* »<sup>29</sup>.

En outre, il résulte des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 que seul un motif d'intérêt général suffisant peut justifier qu'il soit porté atteinte aux contrats légalement conclus<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, cons. 20.

<sup>27</sup> *Ibid.*, cons. 15.

<sup>28</sup> Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. 52.

<sup>29</sup> Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

<sup>30</sup> Par exemple : décision n° 2018-697 QPC du 6 avril 2018, *Époux L. (Résiliation des contrats de location d'habitation par certains établissements publics de santé)*, paragr. 9.

\* Dans sa décision n° 2010-96 QPC du 4 février 2011, le Conseil constitutionnel a contrôlé au regard du droit de propriété et de la garantie des droits des dispositions du CG3P subordonnant la validité d'un titre de propriété sur la zone dite des « cinquante pas géométriques » en Guadeloupe ou en Martinique à sa délivrance par l'État :

*« Considérant qu'il ressort de l'édit de Saint-Germain-en-Laye de décembre 1674, du décret des 22 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1790, de l'ordonnance du 9 février 1827, ainsi que des décrets du 21 mars 1882 et du 4 juin 1887, susvisés, qu'à l'exception de "ventes particulières" faites antérieurement à l'édit de 1674 qui les a validées, les terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique n'ont pu être aliénés que par l'État ; qu'en conséquence, sous réserve des droits résultant d'une telle cession ou validation par l'État, aucun droit de propriété sur ces terrains n'a pu être valablement constitué au profit de tiers ; qu'il s'ensuit que doit être écarté le grief tiré de ce que la disposition contestée, en vertu de laquelle les seuls titres opposables à l'État antérieurs à l'entrée en vigueur du décret du 30 juin 1955 sont ceux délivrés ou validés par lui, serait contraire au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'il est de même des griefs tirés de la violation de la garantie des droits proclamée par son article 16 et du principe d'égalité devant la loi »<sup>31</sup>.*

\* Dans sa décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011<sup>32</sup>, le Conseil a contrôlé des dispositions permettant le transfert gratuit à une commune, décidé par le préfet, des biens d'une section de commune<sup>33</sup>.

Il a d'abord écarté comme inopérant un grief fondé sur la méconnaissance du droit de propriété des habitants de la section de commune : ceux-ci ne sont pas propriétaires des biens de la section, mais bénéficient seulement d'un droit de jouissance de ceux de ces biens dont les fruits sont perçus en nature (droits d'affouage, de cueillette, de chasse...).

En revanche, au titre de la garantie des droits, en ce qu'elle protège les situations légalement acquises, la décision juge que « *les dispositions contestées n'autorisent le transfert à titre gratuit des biens ou droits de la section que pour des motifs*

---

<sup>31</sup> Décision n° 2010-96 QPC du 4 février 2011, *M. Jean-Louis de L. (Zone des 50 pas géométriques)*, cons. 6.

<sup>32</sup> Décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M. (Biens des sections de commune)*.

<sup>33</sup> Définies à l'article L. 2411-1 du CGCT comme « toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune », les sections de commune sont dotées de la personnalité morale et sont propriétaires de biens immobiliers (pâturages, forêts, landes, marais), mobiliers (matériels, agricoles) ou de droits collectifs.

*imputables aux membres de la section ou à leurs représentants ; qu'au demeurant, le législateur n'a pas exclu toute indemnisation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour les membres de la section une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, ces dispositions n'affectent pas une situation légalement acquise dans des conditions contraires à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ».*

Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé la possibilité d'une indemnisation par la puissance publique sur le terrain de la responsabilité sans faute fondée sur l'égalité devant les charges publiques<sup>34</sup>, se référant ainsi aux jurisprudences « *Bitouzet* » et « *Schiocchet* » que le Conseil d'État a dégagées face à des cas de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme ou de cession gratuite de terrains destinés à être affectés à certains usages publics<sup>35</sup>.

\* Dans une décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, le Conseil constitutionnel a validé, au bénéfice d'une réserve d'interprétation, des dispositions du CG3P permettant au domaine public maritime d'empiéter sur des propriétés privées riveraines de la mer.

Après avoir écarté des griefs fondés sur le droit de propriété, validant ainsi le choix du législateur de considérer « *que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne peuvent faire l'objet d'une propriété privée* », le Conseil s'est prononcé sur un grief tiré de l'atteinte à la garantie des droits, considérant qu'« *un propriétaire riverain peut contester devant la juridiction compétente les actes de délimitation du domaine public maritime naturel ainsi que les actes pris sur le fondement de l'appartenance de terrains au domaine public maritime naturel ; qu'une action en revendication de propriété est ouverte dans un délai de dix ans suivant un acte de délimitation ; que le propriétaire riverain dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel peut prétendre à une indemnisation lorsqu'il justifie que l'absence d'entretien ou la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou la construction de tels ouvrages est à l'origine de cette incorporation ; qu'enfin, pour prévenir un risque d'incorporation d'une propriété privée au domaine public maritime naturel, un propriétaire riverain peut être autorisé à construire une digue à la mer, conformément à l'article 33 de la*

---

<sup>34</sup> Voir, dans le même sens, les décisions : n° 2010-43 QPC du 6 octobre 2010 *Époux A. (Transfert de propriété des voies privées)*, cons. 4 ; n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011, *Société Électricité de France (Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)*, cons. 8 ; décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, *Commune de Tarascon (Application immédiate de certaines dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles)*, cons. 14.

<sup>35</sup> CE, 3 juillet 1998, *Bitouzet*, n° 158592 ; 11 février 2004, *Schiocchet*, n° 211510.

loi du 16 septembre 1807 susvisée ;

*« Considérant, toutefois, que, lorsqu'une digue à la mer construite par un propriétaire est incorporée au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer, il peut être imposé à l'intéressé de procéder à sa destruction ; que ce dernier pourrait ainsi voir sa propriété privée de la protection assurée par l'ouvrage qu'il avait légalement érigé ; que, dans ces conditions, la garantie des droits du propriétaire riverain de la mer ayant élevé une digue à la mer ne serait pas assurée s'il était forcé de la détruire à ses frais en raison de l'évolution des limites du domaine public maritime naturel ; que, sous cette réserve, le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques est conforme à l'article 16 de la Déclaration de 1789 »<sup>36</sup>.*

Ainsi, c'est sur le fondement de la garantie des droits qu'a été formulée cette réserve d'interprétation : l'inconstitutionnalité gisait moins, en effet, dans l'atteinte portée au droit de propriété (la digue envahie par les flots n'appartenant plus à la personne qui l'a érigée) que dans la contradiction entre l'autorisation donnée par l'État de construire une digue et l'obligation pour la personne privée de la détruire à ses frais.

Si cette décision, à la différence de celle n° 2011-118 QPC, ne fait pas référence à la possible indemnisation d'une charge spéciale et exorbitante, le Conseil d'État a jugé, le 22 septembre 2017, qu'elle n'excluait pas « *en toute hypothèse, toute possibilité d'indemnisation de la part de la puissance publique* » et que les dispositions en cause ne font pas obstacle « *à ce que ces propriétaires obtiennent une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour eux une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par ces dispositions. Ces mêmes propriétaires sont également fondés, le cas échéant, en vertu d'une jurisprudence constante, à se prévaloir d'un droit à indemnisation dans l'hypothèse où ils justifient que l'incorporation au domaine public maritime de leur propriété résulte de l'absence d'entretien ou de la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou de la construction de tels ouvrages* »<sup>37</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné ensemble les deux griefs relatifs à la protection des situations légalement acquises et au droit au

---

<sup>36</sup> Décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre (Limite du domaine public maritime naturel)*, cons. 7 et 8.

<sup>37</sup> CE, 22 septembre 2017, *SCIAPS*, n° 400825.

maintien des conventions légalement conclues. Il a d'abord rappelé la consistance du domaine public et la portée des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité de ce domaine au sens du CG3P (paragr. 5).

Ainsi, il a indiqué que l'« *inaliénabilité prévue par les dispositions contestées a pour conséquence d'interdire de céder un bien du domaine public, de manière volontaire ou non, à titre onéreux ou gratuit. L'imprescriptibilité fait obstacle, en outre, à ce qu'une personne publique puisse être dépossédée d'un bien de son domaine public du seul fait de sa détention prolongée par un tiers* » (paragr. 6).

La question qui se posait au Conseil constitutionnel consistait à déterminer si le fait de posséder un bien mobilier du domaine public, de bonne foi, de façon « *continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire* »<sup>38</sup> pouvait être considéré comme une situation légalement acquise.

Il a répondu par la négative.

La jurisprudence sur la protection des situations légalement acquises vise généralement à contrôler des lois rétroactives qui, comme l'indique la formulation de principe, modifient ou abrogent des dispositions législatives déjà en vigueur, ayant fait naître des situations légalement acquises ou une attente légitime quant à certains effets pouvant en résulter.

En l'espèce, les dispositions contestées n'ont ni modifié ni abrogé les dispositions du code civil régissant la prescription acquisitive en matière mobilière. Par ailleurs, si les dispositions contestées sont issues d'une ordonnance de 2006, les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public existent depuis très longtemps : ils figurent dans la loi depuis, au moins, le code du domaine de l'État édicté en 1957 et faisaient auparavant l'objet d'une jurisprudence constante du juge administratif. Au surplus, ils trouvent leur source dans les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine de la Couronne, consacrés aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles.

Ces dispositions ne font au demeurant qu'illustrer un principe plus général régissant la prescription acquisitive, selon lequel « *[on] ne peut prescrire les biens ou les droits qui ne sont point dans le commerce* » (article 2260 du code civil). Les biens du domaine public étant « hors commerce », ils ne peuvent pas faire l'objet d'une appropriation.

---

<sup>38</sup> Au sens de l'article 2261 du code civil.

La propriété privée sur un bien du domaine public étant contraire à la loi, le fait d'avoir ignoré l'appartenance d'un bien à ce domaine, même après l'avoir acquis en toute bonne foi, n'est pas de nature à avoir fait naître une situation légalement acquise.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'aucun droit de propriété sur un bien appartenant au domaine public ne peut être valablement constitué au profit de tiers et, d'autre part, qu'un tel bien ne peut faire l'objet d'une prescription acquisitive en application de l'article 2276 du code civil au profit de ses possesseurs successifs, même de bonne foi. Dès lors, les dispositions contestées ne portent pas atteinte à des situations légalement acquises, ni ne remettent en cause les effets qui pourraient légitimement être attendus de telles situations. Elles ne portent pas davantage atteinte aux conventions légalement conclues* » (paragr. 7).

Cette position s'inscrit dans la continuité de sa jurisprudence, notamment de la décision n° 2010-96 QPC précitée, qui refuse de considérer que la remise en cause de droits de propriété illégalement acquis puisse constituer une atteinte à la garantie des droits. *A contrario*, le Conseil avait reconnu l'opérance d'un tel grief dans la décision n° 2013-316 QPC précitée, en ce qu'il s'applique à une situation dans laquelle une personne disposait légalement de droits sur un bien, « attrait » ensuite dans le domaine public en raison de la modification des zones couvertes par les flots.

Après avoir jugé que les dispositions ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article L. 3111-1 du CG3P.