



Tous droits réservés

Droit administratif des biens

Séance N°1 : Les principes généraux de la propriété publique

I.	Introduction	2
II.	La prohibition des cessions à vil prix	3
	A) La portée classique du principe	3
	B) Les infléchissements	4
III.	L'insaisissabilité des biens publics	6
	A) La portée classique du principe	6
	B) Les alternatives à l'exécution civile	7

I. Introduction

La propriété publique désigne l'ensemble des biens dont les personnes publiques sont propriétaires. En effet, tout comme les personnes privées, les personnes publiques disposent d'un patrimoine, bien que longtemps, la notion de patrimoine public ait eu du mal à s'imposer, du fait de la dualité des biens détenus par les personnes publiques (domaine privé, et domaine public). Aujourd'hui, il est admis que celles-ci disposent d'un patrimoine, soumis à un socle de principes généraux.

Pour autant, **la propriété publique n'est pas entièrement assimilable à la propriété privée**. Du point de vue de la nature du droit de propriété, elle présente les mêmes attributs que la propriété privée, puisque les personnes publiques disposent de l'abusus, du fructus, et de l'usus sur leurs biens. Toutefois, le régime des propriétés publiques présente certaines spécificités. Dans la mesure où ces biens sont acquis avec l'argent du contribuable, et qu'ils appartiennent à des personnes publiques dont l'activité concourt toujours à l'intérêt général, ils sont soumis à un régime protecteur et original.

Deux principes essentiels s'appliquent à toutes les propriétés publiques, qu'elles relèvent du domaine privé ou public. Il s'agit du principe d'insaisissabilité des biens publics et de la prohibition des cessions à vil prix. S'y ajoutent le principe de la prescription quadriennale des dettes des personnes publiques et la protection pénale de certaines dépendances domaniales.



Attention : Ces principes s'appliquent selon un critère organique, ce qui signifie que, dès lors que le bien appartient à une personne publique ces garanties s'appliquent.

II. La prohibition des cessions à vil prix

A) La portée classique du principe

Il est, depuis longtemps, admis que les personnes publiques ne peuvent consentir des libéralités, c'est-à-dire, qu'elles ne peuvent effectuer de dons, sans justification particulière. Reconnu dans l'arrêt **CE, Sect. 19 mars 1971, Mergui**, l'interdiction des libéralités implique que les personnes publiques ne dilapident pas leur patrimoine, alors que celui-ci intéresse directement le contribuable.

Ce principe a fait l'objet de nombreux élargissements, de sorte que la doctrine estime désormais qu'il existe un principe général de « non appauvrissement » des personnes publiques, les obligeant à trouver un avantage pécuniaire dans l'aliénation de leurs biens (N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, 2018, 4e édition, n° 67, p. 28).

Dans une décision relative au vote de la loi autorisant la privatisation des entreprises publiques, le Conseil constitutionnel a posé des limites à la libre disposition des personnes publiques sur leur bien. Il a notamment **érigé en protection constitutionnelle le principe de la prohibition des cessions à vil prix.**



À retenir : Ce principe implique qu'« *une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé* » (**Cons. Cons., 26 juin 1986, Loi de Privatisation, n° 86-207 DC**).

L'interdiction des cessions à vil prix concerne seulement la cession de biens publics à des personnes privées. Ainsi, entre personnes publiques, une cession à prix vil, voire gratuite, est toujours possible (ex : les cessions gratuites dans le cadre des transferts de compétences des communes à des EPCI). Par ailleurs, le principe n'interdit pas les cessions à vil prix faites à des personnes privées poursuivant un but d'intérêt général.



Attention : Toute cession en contravention à ce principe est nulle et peut faire l'objet d'une résolution.

B) Les infléchissements

Afin de pallier l'excessive rigueur de ce principe, différents infléchissements ont été apportés à l'interdiction des cessions à vil prix.

- Le législateur prévoit, dans différentes situations, que les propriétés publiques puissent être vendues à un prix inférieur à leur valeur vénale. C'est notamment le cas dans le cadre des politiques publiques intéressant l'habitat social.



Exemple : La **loi Duflot du 8 janvier 2013** permet la cession de terrains à des prix inférieurs à leur valeur vénale lorsque la cession a pour finalité la création de logements sociaux.

- Quant à la jurisprudence, elle a apporté une importante précision relative au champ d'application de la prohibition des cessions à vil prix.



À retenir : Dans l'arrêt **CE, Sect., 3 nov. 1997, Commune de Fougerolles**, le Conseil d'État a posé le principe suivant : « *la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général (1°) et comporte des contreparties suffisantes (2°)* ».

Ainsi, le principe constitutionnel de protection des biens publics de 1986 ne s'oppose pas à des ventes pour un euro symbolique, si ces deux conditions sont remplies.

Question : Comment le juge apprécie-t-il ces conditions ?

CE, 14 oct. 2015, Commune de Châtillon-sur-Seine : Afin de déterminer de la légalité d'une cession à vil prix, le juge suit plusieurs étapes :

- Il contrôle d'abord le motif d'intérêt général la justifiant.
- Ensuite, il contrôle objectivement l'existence de contreparties au nom desquelles le rabais est octroyé. Les contreparties constituent l'ensemble des avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité cédante à la charge, la cession est susceptible de lui procurer.
- Enfin, le juge apprécie in concreto la différence de prix, au regard des contreparties arrêtées.



Exemple : En application de ce principe, le juge a admis qu'une commune vende pour 1/6 e de leur valeur vénale des parcelles de terrain à des gens du voyage installés sur ces terrains dans des conditions précaires. Dans la mesure où le cahier des charges stipulait que les cessionnaires ne pourraient revendre le bien pour son prix d'achat initial pendant un délai de dix ans, et que cette vente permettait de satisfaire aux obligations faites à la commune dans le cadre de la politique d'accueil des gens du voyage, la cession ne contrevenait pas au principe de prohibition des cessions à vil prix.

III. L'insaisissabilité des biens publics

A) La portée classique du principe

L'article L2311-1 du CGPPP pose le principe selon lequel les biens de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics sont insaisissables. Ce principe a été consacré assez précocement par le Tribunal des conflits (TC, 9 déc. 1899, Canal de Gignac), puis par la Cour de Cassation (Cass. Civ. 31 mars 1918, Jousselini).

Champ d'application du principe :

- Il vaut pour toutes les personnes publiques : l'État, les collectivités territoriales, les personnes publiques sui generis si leurs statuts le prévoient, les établissements publics (même les établissements publics industriels et commerciaux).
- Toutefois, l'insaisissabilité est relative aux biens des personnes publiques et non pas à leurs droits (donc choses incorporelles, brevets, marques, créances).

À retenir : Ce principe d'insaisissabilité emporte trois conséquences majeures sur le régime des propriétés publiques :

- exclusion des voies d'exécution civile (les voies d'exécution de droit commun définies dans le Code des procédures civiles d'exécution),
- des sûretés,
- et des procédures collectives (redressement, liquidation judiciaire).

Il fait ainsi obstacle à toute saisie à l'encontre des personnes publiques, même en exécution d'une décision de justice, et même au bénéfice d'une autre personne publique. Les propriétés publiques ne peuvent faire l'objet de sûretés réelles, telles que le nantissement ou l'hypothèque. De même, les procédures collectives, telles que le redressement judiciaire ou la liquidation judiciaire, sont inapplicables aux personnes publiques et à leurs biens.





Attention : L'insaisissabilité des biens publics ne fait, toutefois, pas obstacle aux expropriations portant sur les biens publics ni à la rétrocession d'immeubles expropriés n'ayant pas reçu la destination originellement prévue.

Question : Comment expliquer ces exceptions au principe d'insaisissabilité ?

L'insaisissabilité n'est pas un principe de fond protégeant l'intégrité des propriétés publiques, mais un principe procédural tendant à faire obstacle à ce que le juge judiciaire s'immisce dans le contentieux du patrimoine public. En ce sens, il se distingue du principe d'inaliénabilité, qui, quant à lui, protège la substance des biens relevant du domaine public.



Attention : Ce principe pose de nombreux problèmes au regard du droit de l'Union européenne, en particulier lorsqu'il s'applique aux EPIC, et la question s'est posée de savoir s'il ne constituait pas une aide d'État, prohibée au titre de ce droit (**CJUE, 3 avr. 2014, France c/Commission, pour la Poste**).

B) Les alternatives à l'exécution civile

Si le principe d'insaisissabilité exclut toute voie d'exécution civile à l'égard des personnes publiques, celles-ci peuvent toutefois faire l'objet de **procédures d'exécution administratives**. L'insaisissabilité des biens publics n'est donc pas absolue.

En effet, il existe des mécanismes préventifs visant à mettre les personnes publiques en capacité de s'acquitter de leurs dettes.

La **loi du 16 juillet 1980** oblige les collectivités territoriales et les établissements publics à **inscrire dans leur budget**, dans un délai de deux mois, **la somme nécessaire**

à l'exécution d'une décision de justice les ayant condamnées à payer une somme d'argent.

Si la collectivité territoriale invoque son insolvabilité pour échapper au paiement de cette somme d'argent, **le préfet peut se substituer à elle et procéder à la vente forcée des biens de la commune**, au nom de l'État.

Les conditions pour cette action sont strictement définies par l'arrêt **CE, Sect., 18 nov. 2005, Sté fermière Campoloro**.



À retenir : La vente des biens des collectivités par le préfet est soumise à plusieurs conditions d'appréciation stricte.

- La vente doit permettre l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force jugée, après mise en demeure de la personne publique débitrice. Le préfet peut prendre toute mesure nécessaire à cette fin, dont la vente des biens de la collectivité débitrice.
- Toutefois, la vente doit être *l'ultima ratio* pour l'exécution de la décision : le préfet doit donc privilégier des mesures aux effets moins drastiques, telles que l'augmentation des impôts et taxes locaux.
- Le préfet doit effectuer un bilan coûts/avantages avant de procéder à la vente, en tenant compte de la situation de la collectivité et des impératifs d'intérêt général dont elle a la charge.



Attention : La vente ne peut en aucun cas porter sur des biens indispensables au bon fonctionnement des services publics dont la personne publique a la charge.



Attention : Si le bien en cause relève du domaine public, il faudra le désaffecter et déclasser pour pouvoir le vendre. En effet, les biens relevant du domaine public sont inaliénables, et le seul moyen pour procéder à leur vente est de les faire sortir du domaine public, en prenant un acte de déclassement, le bien devant avoir été désaffecté préalablement.