

## 2361 L'articulation entre les définitions spécifiques et générale du domaine public

**L'arrêt commenté nous rappelle que la définition, par le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) ou d'autres textes, de domaines publics spécifiques, ne fait pas obstacle, par ailleurs, à l'application de la définition générale du domaine public.**

CE, 21 oct. 2015, n° 367019, Communauté d'agglomération du lac du Bourget : JurisData n° 2015-023395 ; JCP A 2015, act. 895

Sera mentionné aux tables du Recueil Lebon

(...)

● 1. Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers soumis aux juges du fond que M. D T et autres, M. E et M. AG et autres ont demandé au tribunal administratif de Grenoble l'annulation des arrêtés par lesquels le président de la communauté de communes du lac du Bourget et le président de la communauté d'agglomération du lac du Bourget leur ont accordé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, une autorisation annuelle d'occupation du domaine public dans le port des quatre chemins, créé en 1968, alors qu'ils disposaient auparavant de conventions d'occupation sans limitation de durée ; que, par trois jugements du 5 juillet 2011, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté ces demandes ; que, par un arrêt du 17 janvier 2013 contre lequel la communauté d'agglomération du lac du Bourget se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé les jugements du 5 juillet 2011 et les arrêtés contestés ;

● 2. Considérant qu'en vertu des dispositions du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure dans sa rédaction en vigueur en 1968, seules des dépendances appartenant à l'État relevaient du domaine public fluvial ; qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ce même code, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : « Le domaine public fluvial comprend : / – les cours d'eau navigables ou flottables (...); / (...) – les ports intérieurs et leurs dépendances ; / (...) – les cours d'eau, canaux, lacs, plans d'eau et ports intérieurs appartenant au domaine public fluvial des collectivités territoriales et de leurs groupements (...) » ; qu'aux termes de l'article 1-5 du même code, créé par la même loi : « Les collectivités territoriales et leurs groupements sont compétents pour créer, aménager et exploiter les ports intérieurs dont ils sont ou deviennent propriétaires (...). / Le classement d'un port intérieur dans le domaine public et son déclassement du domaine public s'opèrent conformément aux dispositions d'une part de l'article 2-1, d'autre part des premier, troisième et dernier alinéas de l'article 4 » ; qu'en vertu de l'article L. 2111-10 du Code général de la propriété des personnes publiques, enfin, le domaine public fluvial artificiel est constitué, notamment, des canaux et plans d'eau appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements et classés dans leur domaine public fluvial, ainsi que des biens immobiliers appartenant à l'une de ces personnes publiques et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports intérieurs ; que l'article L. 2111-12 du même code fixe les règles relatives au classement dans le domaine public fluvial de l'une de ces personnes publiques et prévoit, dans son dernier alinéa, que celles-ci sont applicables aux ports intérieurs ;

● 3. Considérant que la cour a relevé que le port des quatre chemins, qui était la propriété du syndicat intercommunal du lac du Bourget puis de la communauté de communes du lac du Bourget et de la communauté d'agglomération du lac du Bourget qui lui ont succédé, n'appartenait pas au domaine public fluvial lors de sa création et n'a fait l'objet ensuite d'aucune décision de classement dans le domaine public fluvial du syndicat intercommunal du lac du Bourget ou des établissements publics de coopération intercommunale qui lui ont succédé en application des dispositions citées au point 2 ; qu'elle en a déduit, à bon droit,

que, pour déterminer si le port appartenait au domaine public de ces établissements publics de coopération intercommunale, il lui incombait de vérifier s'il était affecté à l'usage direct du public ou s'il était affecté à un service public et spécialement aménagé en vue de ce service public ;

● 4. Considérant que, pour juger que le port des quatre chemins ne pouvait être regardé comme affecté à un service public, la cour s'est bornée à relever que son financement avait été assuré par la vente à environ cent cinquante particuliers de concessions d'emplacements, d'une durée illimitée, transmissibles et cessibles et que son accès était interdit aux personnes qui ne sont ni concessionnaires ni locataires d'un emplacement ; qu'en se fondant sur de telles circonstances, qui ne pouvaient par elles-mêmes faire obstacle à ce que le port soit affecté à un service public, la cour a commis une erreur de droit ; que la communauté d'agglomération du lac du Bourget est dès lors fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ;

5. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la communauté d'agglomération du lac du Bourget qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. DT...et autres la somme totale de 3 000 euros à verser au même titre à la communauté d'agglomération du lac du Bourget ; (...)

### NOTE

Saisis à l'occasion de litiges portant sur la légalité d'autorisations d'occupation du domaine public, le tribunal administratif de Grenoble puis la cour administrative d'appel de Lyon avaient été amenés à se prononcer sur l'appartenance au domaine public du port des Quatre chemins situé sur le lac du Bourget. Ce port intérieur a ceci de particulier qu'il a, depuis sa création, toujours appartenu à des établissements publics de coopération intercommunale.

Or, la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'être propriétaires d'un domaine public fluvial – auquel un port intérieur comme le port des Quatre chemins devrait logiquement appartenir – n'a été reconnue que récemment et est en outre soumise à une procédure particulière qui, en l'espèce, n'avait pas été mise en œuvre (1). La question se posait alors de savoir si le port était susceptible d'appartenir au domaine public par application de la définition générale du domaine public (2).

### 1. Les conditions d'appartenance au domaine public fluvial d'un bien appartenant à une collectivité territoriale

L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt commenté portait sur la question de l'appartenance au domaine public d'un port de plaisance (le

port des Quatre chemins) situé sur le lac du Bourget et aujourd'hui géré par la communauté d'agglomération du lac du Bourget. Le tribunal administratif de Grenoble avait été saisi par plusieurs occupants du port contestant la légalité des autorisations d'occupation du domaine public, au motif que celles-ci étaient délivrées uniquement pour un an, alors que les autorisations dont ils étaient précédemment titulaires et qui avaient été résiliées leur avaient été accordées sans limitation de durée (il s'agissait, semble-t-il, de la contrepartie au financement, par ces concessionnaires, du port lui-même).

La première question posée aux juges était donc de qualifier la nature juridique de ces autorisations et, partant, la nature juridique des emplacements occupés.

Le port des Quatre chemins a été créé en 1968, par le syndicat intercommunal du lac du Bourget. À cette période, aux termes du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, seules des dépendances appartenant à l'État pouvaient appartenir au domaine public fluvial. On rappellera en effet que la possibilité pour les collectivités territoriales d'être propriétaires de dépendances du domaine public fluvial n'a été posée que par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (article 56 modifiant l'article 1 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure).

Depuis cette loi de 2003 et jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2006, du Code général de la propriété des personnes publiques, le domaine public fluvial était régi par le Titre I<sup>er</sup> (portant « *Consistance, classement, déclassement du domaine public fluvial* ») du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, dont la dernière modification résultait de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales. Tant le Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure (art. 2-1) que, depuis son abrogation, le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP, art. L. 2111-12) posent le principe selon lequel l'appartenance d'un bien au domaine public fluvial d'une collectivité territoriale suppose son classement, prononcé après enquête publique (cette exigence valant également pour les ports intérieurs).

C'est donc au regard de ces dispositions spécifiques que, dans un premier temps, il convenait d'examiner la question de l'appartenance du port des Quatre chemins au domaine public. Ayant toujours été géré par des collectivités territoriales (syndicat intercommunal, communauté de communes, communauté d'agglomération), ce port pouvait, certes, appartenir au domaine public, sous réserve toutefois d'y avoir été classé en application soit des anciennes dispositions du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, soit des dispositions actuellement en vigueur de l'article L. 2111-12 du CGPPP. Or, tel n'avait pas été le cas, de sorte que le port des Quatre chemins ne pouvait pas relever du domaine public fluvial.

Le débat aurait pu être tranché à ce stade, mais cela aurait supposé que l'on considère que les définitions sectorielles du domaine public sont exclusives de la définition générale, telle que posée par la jurisprudence et consacrée par l'article L. 2111-1 du CGPPP. Telle n'est pas la voie choisie par la cour administrative d'appel de Lyon et le Conseil d'État.

## 2. L'articulation des définitions spécifiques du domaine public avec sa définition générale

L'apport de l'arrêt commenté résulte dans l'affirmation, par le Conseil d'État, selon laquelle la circonstance que les critères d'appartenance à l'un des domaines publics spécifiques énumérés par le Code général de la propriété des personnes publiques (V. notamment

CGPPP, art. L. 2111-6 – domaine public maritime artificiel – et CGPPP, art. L. 2111-10 – domaine public fluvial artificiel – du code) ne soient pas remplis n'est pas exclusive de l'appartenance des immeubles concernés au domaine public, sur le fondement de la définition générale posée par la jurisprudence et aujourd'hui consacrée par l'article L. 2111-1 du CGPPP (le juge appliquant ici la définition jurisprudentielle antérieure, s'agissant de dépendances susceptibles d'avoir été incorporées au domaine public avant l'entrée en vigueur du CGPPP – pour un rappel récent des conditions d'application dans le temps de l'article L. 2111-1, voir *CE, 6 mars 2015, n° 368489 : Juris-Data n° 2015-004759*). Certes, le juge n'hésitait pas à qualifier de dépendances du domaine public des biens qui ne satisfont pas aux critères du domaine public spécifique que leur propriétaire est censé gérer au premier chef. Ainsi, la cour administrative d'appel de Marseille a jugé qu'une route appartenant à SNCF Réseau (anc. RFF) relevait du domaine public de cet établissement, tout en ne la qualifiant pas, contrairement à la parcelle voisine, de dépendance du domaine public ferroviaire, qui fait l'objet d'une définition spécifique à l'article L. 2111-15 du CGPPP (*CAA Marseille, 23 juin 2015, n° 13MA02781*. V. aussi *CAA Marseille, 20 janv. 2015, n° 13MA02170*). Cela étant, il n'existait, à notre connaissance, aucune décision dans laquelle le juge tente d'abord d'appliquer la définition d'un domaine public spécifique pour, ensuite, appliquer la définition générale du domaine public.

C'est précisément ce qu'avait fait la cour administrative d'appel de Lyon dans l'arrêt soumis à la censure du Conseil d'État (cf. *CAA Lyon, 17 janv. 2013, n° 11LY02310*). Après avoir rappelé que le port des Quatre chemins avait toujours appartenu à des collectivités territoriales et n'avait jamais été classé dans le domaine depuis la faculté, pour ces dernières, d'être propriétaires de dépendances du domaine public fluvial, la cour a jugé que « *l'appartenance au domaine public d'un tel bien était, avant l'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné* ».

Cette interprétation est confirmée par le Conseil d'État qui, après avoir relevé que la cour avait rejeté l'appartenance du port au domaine public fluvial compte tenu de l'absence de son classement dans le domaine public de l'un des établissements publics propriétaires, a jugé « *qu'elle en a déduit, à bon droit, que, pour déterminer si le port appartenait au domaine public de ces établissements publics de coopération intercommunale, il lui incombait de vérifier s'il était affecté à l'usage direct du public ou s'il était affecté à un service public et spécialement aménagé en vue de ce service public* ». Une telle solution est, au demeurant, parfaitement logique : il n'existe aucune raison d'exclure du domaine public « général » des dépendances qui en présentent les caractéristiques au seul motif qu'elles ne présentent pas les caractéristiques – nécessairement plus restrictives – susceptibles de les faire appartenir à un domaine public spécifique.

En revanche, le Conseil d'État reproche à la cour de ne pas être allée au bout de son analyse. En effet, pour exclure la domanialité publique du port sur le fondement des critères généraux de la domanialité publique, la cour s'est bornée à relever « *qu'il ressort des pièces du dossier que jusqu'à l'intervention des décisions en litige, le financement de l'aménagement et de la gestion du port des quatre chemins avait été assuré substantiellement par les concessionnaires ; que l'accès à ce port était interdit à toute personne n'étant pas concessionnaire ou locataire d'un emplacement ; que dans ces conditions le port des quatre chemins n'était affecté ni directement à l'usage du public, ni au service public* ».

Il est vrai que ce raisonnement est trop court pour exclure *a priori* l'existence d'un service public. Ainsi que le rappelle le Conseil d'État, les circonstances que le financement du port ait été assuré par les

concessionnaires ou que l'accès au port soit limité aux seuls concessionnaires ou locataires d'emplacements ne font pas par elles-mêmes obstacle à ce que l'activité gérée par la communauté d'agglomération du lac du Bourget soit d'intérêt général et donc constitutive d'un service public : en effet, dès lors que, s'agissant d'une activité gérée directement par une personne publique dans des conditions exorbitantes du droit commun (ne serait-ce que la faculté, mise en œuvre en l'espèce, de résilier unilatéralement les contrats), les critères organique, matériel et juridique du service public sont remplis, cette activité relève normalement du service public (la question du

financement de ce service étant davantage pertinente pour en déterminer la nature administrative ou industrielle et commerciale). Or, il paraît difficile d'admettre que la gestion d'une installation portuaire, fût-elle de plaisance et réservée aux titulaires d'emplacements (ce qui est fréquemment le cas), ne constitue pas une activité d'intérêt général.

Philippe S. HANSEN,  
*avocat à la Cour – UGGC Avocats*

**MOTS-CLÉS :** *Domaine / Patrimoine - Domaine public*