



LE BULLETIN D'UNIMAIR

Année 5 Numéro 37

janvier 2007

Nouveau Code de la Propriété des Personnes Publiques

Pour les collectivités locales et spécialement les communes, le CG3P se présente comme la mise en ordre de dispositions du code général des collectivités territoriales ou d'autres codes et de quelques lois et règlements spéciaux.

Bien que n'étant le recensement de règles préexistantes, alors que certains maires de grand ville rêvaient de disposer d'un vrai « code du domaine communal, le CG3P ajuste toutefois, lorsque cela est nécessaire, les dispositions applicables à l'État, celles relatives aux collectivités locales et celles concernant les établissements publics.

Néanmoins, plusieurs adaptations ont été nécessaires à cette codification introduisant ainsi quelques modifications substantielles concernant directement les communes.

Cette codification a entraîné la modification d'autres codes notamment le code civil dont certains articles ont du être modifiés voir abrogés.

Cette nouvelle codification est entrée en vigueur au 1er juillet 2006, il convient d'en aborder les principales modifications.

1/ sur les principes généraux .

A/ une définition rénovée du domaine public immobilier

Le CG3P utilise désormais le critère de l'aménagement indispensable pour les biens affectés au service public, l'existence d'un simple aménagement spécial ne sera donc plus suffisant.

B/ le domaine public mobilier

L'article L.2112-1 donne une définition des éléments du domaine public mobiliers centré sur les objets présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique.

La disposition n'est pas limitative, ce qui permet d'avoir une vision plus exhaustive et de considérer qu'un banal objet de la commune appartienne à son domaine public en raison de son intérêt pour une « muséographie locale » ou la petite histoire et non pour sa rareté.

Cependant, il est souhaitable qu'une décision de classement individualisée soit prise !

C/ la sortie du domaine public

Une faculté de déclassement anticipée a été mise en place dans le cas où un bien du domaine public de l'État serait destiné à la vente mais continuerait à abriter temporairement un service public.

Cependant cette possibilité n'est pas ouverte aux communes bien que certains élus de grandes villes l'eût ardemment souhaité permettant ainsi d'accélérer les transactions foncières.

Donc, pour les collectivités territoriales, et notamment les communes, leurs groupements et les établissements publics communaux, le maintien de la formalité de déclassement par acte formel et d'une désaffectation préalable à toute cession à une personne privée d'un bien de leur domaine public reste la règle.

D/ la théorie des mutations territoriales

A l'origine la théorie des mutations territoriales est une théorie d'origine jurisprudentielle. Avec l'article L.2123-4 du CG3P elle trouve sa consécration dans les textes.

Cette construction jurisprudentielle issue notamment de l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 juin 2004 Commune de Proville autorise l'Etat à prononcé unilatéralement un transfert de gestion autoritaire de biens du domaine public des collectivités.

Il s'agit là d'une pratique autoritaire contre laquelle plusieurs communes s'étaient élevées. Or désormais codifiée, la mutation unilatérale d'affectation et non de propriété du bien s'impose en tant que principe, néanmoins ce transfert doit intervenir dans un but d'intérêt général et donne lieu désormais à indemnisation.

E/ définition du domaine privé.

L'article L.2211-1 du CG3P dispose que le domaine privé est constitué des biens qui ne relèvent pas du domaine public.

Cette disposition de principe (largement acquise sur le terrain) ne devrait pas modifier la réalité juridique actuelle notamment pour les communes.

Le nouveau code détaille, cependant, de façon très pratique les biens qui, par leur nature ou leur origine, font partie du domaine privé.

F/ occupation gratuite du domaine public

A la suite des réflexions du Conseil d'Etat, le nouveau code, dans ses articles L.2125-1 et 3, clarifie et encadre très précisément les cas où la gratuité d'une occupation est admise.

L'attention des communes est appelée sur les situations où une convention autorise une association à occuper une portion du domaine public sans que les conditions nécessaires fixées pour la gratuité ne soient remplies.

2/ Les nouveautés.

A/ transferts et cessions de biens entre personnes publiques.

La règle reste l'inaliénabilité du domaine public, tout règlement supportant son exception, le nouveau code autorise les transferts de propriété entre personnes publiques lorsque s'opère un changement de service public qui maintient le bien sous un régime de domanialité publique.

Les formalités préalables au déclassement sont ainsi supprimées.

Cette mesure paraît destinée à faciliter les opérations foncières intervenant entre l'Etat et les collectivités locales, notamment pour le maintien, la délocalisation ou la restructuration de services administratifs.

B/ L'utilisation des édifices du culte relevant du domaine public

La codification ainsi réalisée sur l'utilisation des édifices du culte relevant du domaine public ratifie des pratiques déjà existantes sur le terrain mais pouvant donner lieu à des contentieux puisque réalisées sans fondement légal.

Désormais de part son article L.2124-31, le CG3P permet aux collectivités de prévoir le caractère onéreux du droit d'accès pour la visite de certaines parties des édifices du cultes, notamment de celles où sont exposées des objets mobiliers inscrits ou classés ou d'organiser des manifestations compatibles avec l'affectation culturelle.

Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif seront assurées par voie d'accord entre le propriétaire public (généralement la commune) et le desservant et cela notamment en ce qui concerne le partage de la redevance domaniale autorisant l'accès ou l'utilisation des édifices.

C/ Les autorisations d'occupation du domaine public

Il s'agit de l'une des principales innovations du CG3P. En effet, en modifiant l'article L.1311-5 du CGCT, le CG3P étend au domaine public des collectivités territoriales, et moyennant certaines adaptations, le dispositif des autorisations d'occupation constitutives de droits réels sur le domaine public applicable à l'Etat.

Il s'agit d'un régime optionnel, ouvert notamment aux communes, à côté de celui des baux administratifs emphytéotiques.

Notons que le titre d'occupation devra désormais prévoir de façon formelle et au bénéfice de l'occupant que celui-ci dispose de droits réels sur les ouvrages réalisés.

D/ les immeubles de bureau.

Précédemment, nous avons vu que l'article L.2211-1 du CG3P rappelait le principe de la composition du domaine privé et donnait une liste précise des immeubles que l'on était susceptible d'y trouver.

Aussi, à côté des forêts, voies privées, chemins ruraux, l'article L.2211-1 du CG3P dispose que font également partie du domaine privé les immeubles de bureaux, à l'exception de ceux formant un tout indivisible avec des immeubles appartenant au domaine public.

Cette disposition a pour objectif de fluidifier la gestion et la circulation du patrimoine immobilier des personnes publiques.

Pratiquement pour les communes, la mairie centrale regroupant également la salle des mariages, le local de l'état civil ouvert au public etc relève automatiquement du domaine public de la commune.

Par contre, un bâtiment isolé de la mairie à usage de bureaux où le public n'a accès que sur convocation ou autorisation appartenant à la commune relève sans hésitation du domaine privé de celle-ci.

Cette disposition n'est pas sans conséquence notamment en matière de servitudes, de prescription ou d'aliénation. En effet, ne perdons jamais de vue que sur son domaine privé la commune en tant que personnalité juridique est alors soumise aux règles de droit privé.

Autrement dit sur son domaine privé la commune intervient comme n'importe quelle propriétaire !

E/ les réserves foncières

La doctrine administrative, selon laquelle les immeubles qui n'ont pas de propriétaires connus et pour lesquels les taxes foncières ont été payées par un tiers ou n'ont pas été acquittées, soit parce que la cotisation est inférieure au seuil de la mise en recouvrement, soit parce qu'elles font l'objet d'une exonération, sont appréhendées par la commune ou sur renonciation de l'État, est désormais légalisée dans le CG3P aux articles L.1123-3 et L.2222-20.

Cependant, cette innovation joue corrélativement sur les règles de restitution des immeubles à leurs réels propriétaires lorsque ceux-ci se manifestent dans les limites de la prescription acquisitive (prescription trentenaire). En effet, l'indemnisation est désormais possible en cas de revente de l'immeuble revendiqué.

NB : Cette nouvelle règle n'est applicable qu'aux immeubles à l'égard desquels la décision de constatations de la vacance est intervenue postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

Autrement cette disposition n'est pas rétroactive !

Cette modification n'est pas sans conséquence, effectivement elle fait passer le nombre de parcelles susceptibles d'être déclarées biens sans maître d'environ 75 000 à plusieurs centaines de milliers et concerne la quasi totalité des communes de France.

F/ les baux ruraux.

Désormais, en modifiant les articles L.415-11 et L.461-26 du Code rural, les groupements de collectivités territoriales sont formellement autorisés à conclure des baux ruraux sur leur domaine. De même que des baux ruraux pourront également être conclus par les groupements de communes dans les zones de montagne à vocation pastorale.

G/ dispositions financières.

Le délai de prescription des redevances perçues sur le domaine public des collectivités territoriales est ramené de 30 à 5 ans.

De même que l'article L.2241-3 du CGCT relatif à la purge des hypothèques et à la remise des fonds au notaire chargé d'une opération immobilière est désormais applicable aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

H/ divers

L'article L.2311-1 du CG3P réaffirme clairement le principe d'insaisissabilité des biens du domaine privé, ne permettant pas ainsi aux collectivités de se servir de leurs biens en garantie d'emprunts.

Les articles L.1311-13 et 14 du CGCT confirment que les maires sont habilités à recevoir à authentifier, en vue de leur publication au bureau des hypothèques, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux passés en la forme administratives, cette possibilité est désormais étendue aux fonds de commerce par l'article L.1212-1 du CHP

A noter également la création au 1 janvier de cette année de France Domaine, service administratif qui pourrait à terme devenir une agence autonome fonctionnant à coûts facturés.

En conclusion, pour les communes, la gestion de leurs propriétés mais aussi l'expropriation pour cause d'utilité publique et la rédaction d'actes devraient ainsi s'exercer dans un cadre renouvelé.