

[...]

Le droit français des propriétés publiques fait ainsi pour la première fois l'objet d'une présentation générale et ordonnée, qu'assure seule la forme écrite de la codification ; ce qui, soit dit en passant présente déjà l'avantage "de le rendre intelligible à l'étranger, ce qui n'était pas le cas de la jurisprudence antérieure, même au travers des présentations doctrinales les plus pédagogiques...

Là n'est évidemment pas le seul mérite du code. La clarification n'est pas que tonnelle ; elle touche au fond et tient, pour le dire d'un mot à l'orientation radicalement « propriétaire » qui a guidé les auteurs du code. Le moment était venu, en effet, de mettre un terme à une approche casuelle du droit des biens publics qui voyait - plus ou moins consciemment plus ou moins explicitement et d'ailleurs non sans contradictions internes - une alternative à la propriété du Code civil dans le régime de la domanialité publique ; les biens publics - exposait-on - sont régis par le droit de propriété du Code civil pour les biens du domaine privé et par un régime; spécifique de droit public pour les biens affectés qui, constituent le domaine public ; la domanialité publique est alors présentée comme une sorte de régime de propriété de droit public pour des dépendances: affectées à une utilité publique. Il n'est pas question au demeurant de dénoncer cette conception du droit des biens; publics en elle-même. Si l'on a pu considérer, sous l'Ancien Régime, que l'appropriation du domaine de la Couronne par le roi était d'une nature différente de la propriété des personnes privées, si encore Hauriou, dégagant le premier nettement l'idée de propriété des personnes publiques sur leurs biens, y a vu un moment une propriété d'une nature particulière, ces constructions doctrinales étaient bien adaptées à leur époque et à la fonction de conservation qui dominait alors les biens publics.

Mais à cette optique de conservation a succédé, de plus en plus nettement affirmée par les pouvoirs publics, une politique de valorisation des biens publics, y compris ceux relevant d'un régime de domanialité publique, en même temps que s'accréditait l'idée que cette valorisation, par la disposition des prérogatives et attributs de la propriété qu'elle assure aux personnes publiques, ne contredit pas l'affectation d'utilité publique dont ces biens sont l'objet et même, parfois, en est la condition et le moyen naturel. Car la propriété est source de valeur, de richesse ; elle apporte la disposition des outils juridiques d'une valorisation patrimoniale : la possibilité d'aliéner, en tout ou partie ; la possibilité de développer une gestion patrimoniale active ; la faculté de consentir des sûretés réelles, comme support de financement ou pour valoriser les utilisations de la propriété publique ; la cession de droits démembres ; le recours au crédit-bail ; outre l'extension possible de la propriété par le jeu d'un certain nombre de constructions du Code civil, comme le droit d'accession ou la disposition des actions possessoires et pétitoires spécifiques.

Affirmer le droit de propriété des personnes publiques sur leurs biens, et un droit de propriété substantiellement de même nature que celui du droit privé - entendons la propriété des personnes privées sur leurs biens -, telle est la proposition sur laquelle s'est tout entier construit le nouveau code comme en témoigne sa dénomination. Il est construit autour de la notion de propriété qui englobe tous les biens de toutes les personnes publiques, ceux du domaine public comme ceux du domaine privé ; l'article L 1 du code dispose : « Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier appartenant à l'État

aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics » ; et l'ordonnance à laquelle est annexé le code renvoie pour les autres personnes publiques aux dispositions spécifiques régissant chacune d'elles (art L 2). Cette orientation autour de la notion de propriété s'exprime encore dans le plan finalement adopté. La première partie du code traite de « l'acquisition » des biens par les personnes publiques, « modes d'acquisition » puis « procédures d'acquisition » ; la deuxième partie traite de « la gestion » de ces biens et distingue alors entre « les biens relevant du domaine public » et « les biens relevant du domaine privé » pour conclure par quelques « dispositions communes » à ces deux catégories de biens ; la troisième partie traite de « la cession » des biens, distinguant à nouveau à cet égard entre « les biens relevant du domaine public » et « les biens relevant du domaine privé » ; une quatrième partie traite des « autres opérations immobilières des personnes publiques » et une cinquième des « dispositions relatives à l'outre-mer », distinguant à nouveau, pour les différentes collectivités ultramarines, entre « l'acquisition », « la gestion » et « la cession » des biens. Ce plan approuvé par la commission supérieure de codification - qui avait même envisagé un moment d'y inscrire l'actuel Code de l'expropriation, au titre de « l'acquisition » des biens - manifeste l'unité fondamentale des propriétés publiques, constituant les patrimoines des différentes personnes publiques. La distinction des biens relevant du domaine public de ceux du domaine privé n'intervient qu'au titre des modes de gestion ou de cession de ces biens.

S'agit-il d'un droit de propriété différent de celui des personnes privées sur leurs biens, comme avait pu le penser un moment Maurice Hauriou ? On a fait valoir en ce sens l'incessibilité à vil prix des propriétés publiques ; mais il n'y a là que l'application à la matière de la prohibition plus générale des libéralités qui est traditionnelle en droit public. Quant au principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques, qu'effectivement le code reprend d'un arrêt de principe de la Cour de cassation en date du 21 décembre 1987, on a dit ailleurs - et l'opinion n'est pas isolée - pourquoi il paraissait condamné dans sa généralité, la seule limite devant être ici dans l'interdiction des voies d'exécution susceptibles d'affecter la continuité d'un service public ou l'exercice d'une liberté constitutionnellement garantie. Ces objections ainsi ramenées à ce qu'elles sont ou devraient être, on retiendra que la propriété des personnes publiques sur leurs biens, domaines public et privé confondus, est celle-là même des personnes privées sur les leurs ; en atteste encore - d'un point de vue formel - la modification ou l'abrogation par le Code général de la propriété des personnes publiques de plusieurs dispositions du Code civil relatives au droit de propriété.

Les biens publics constituent une unité qui, selon les moments et les affectations qui leur sont données ou encore selon la parole du législateur, se distribue en biens du domaine public et biens du domaine privé ; cette distinction épuise la catégorie des biens appropriés par les personnes publiques. La domanialité publique et la domanialité privée apparaissent alors comme des régimes fonctionnels, s'appliquant aux propriétés publiques, et non pas, par elles-mêmes, comme des formes de propriété.

[...]

< p >