



INFORMATION relative au rapport du conseiller rapporteur

Le présent rapport a été établi par un magistrat de la Cour de cassation, désigné conseiller rapporteur, en vue d'instruire une affaire (le « pourvoi en cassation ») soumise à la Cour de cassation. Au vu de ce rapport et des autres documents de la procédure, et après en avoir délibéré dans une formation de jugement comportant plusieurs juges, la Cour de cassation a tranché l'affaire par un arrêt, également diffusé sur Judilibre. Ce rapport est un document de travail préparatoire établi, d'abord, à l'intention des magistrats du siège de la Cour appelés à trancher l'affaire. Ces magistrats sont des spécialistes de la question de droit examinée dans le rapport, qui n'a dès lors pas vocation à faire une présentation doctrinale de l'état du droit, mais à procéder à l'analyse de la procédure, des éléments de droit pertinents et des éventuels enjeux juridiques de l'affaire. Conformément au principe du contradictoire, ce document est également communiqué aux parties ou à leurs avocats, ainsi qu'à l'avocat général. Enfin, ce rapport fournit une analyse à l'issue de laquelle le conseiller rapporteur ne donne pas son avis, lequel est soumis au secret du délibéré. Le rapport est donc toujours complété par deux autres documents établis par le rapporteur à l'intention des autres magistrats de la formation de jugement : une note d'avis et le ou les projets d'arrêts qu'il a préparés. Ces documents ne sont pas accessibles sur Judilibre.

N° V2317912	
Décision attaquée : 30 mai 2023 de la cour d'appel de Pau	

la commune de [Localité 1] représentée par son maire en exercice C/ le syndicat Mixte des Eaux du Marseillon et du Tursan	
rapporteure : Agnès Pic	RAPPORT

Contenant avis de l'article 1015 du cpc

1 - Rappel des faits et de la procédure

La commune de [Localité 1] a, par acte notarié reçu le 28 décembre 1989, vendu au syndicat intercommunal de l'eau du Marseillon (syndicat Mixte des Eaux du Marseillon et du Tursan) les parcelles cadastrées section A n° [Cadastre 1] et n° [Cadastre 2] pour un franc symbolique.

Soutenant que cette cession avait méconnu les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public ainsi que l'interdiction faite aux communes de consentir des libéralités, la commune a demandé au syndicat de lui rétrocéder les parcelles.

Elle a par la suite assigné le syndicat en annulation de la vente devant le tribunal judiciaire de Mont-de-Marsan lequel, par un jugement du 9 juillet 2021, a déclaré la commune de [Localité 1] irrecevable en ses demandes dès lors que l'action était soumise au délai de prescription de 5 ans.

Par un arrêt du 30 mai 2023, la cour d'appel de Pau a dit n'y avoir lieu à question préjudicielle devant la juridiction administrative et a confirmé le jugement en toutes ses dispositions. La cour d'appel a retenu que la prescription applicable était celle de l'ancien article 2227 du code civil dès lors que le délai était expiré avant l'entrée en vigueur de la réforme de la prescription issue de la loi de 2008.

C'est la décision attaquée.

2 - Analyse succincte des moyens

■ **MOYEN UNIQUE** faisant grief à l'arrêt de déclarer irrecevables les demandes de la commune.

Alors que le domaine public étant imprescriptible, l'action en nullité d'une vente du domaine public est perpétuelle, y compris lorsque la cession est intervenue entre deux personnes publiques ; qu'en affirmant, pour déclarer que l'action en nullité de la cession du domaine public était prescrite, que le principe d'imprescriptibilité « ne signifie pas qu'une action en nullité d'une cession de biens du domaine public passée entre personnes publiques serait perpétuelle », la cour d'appel a violé l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques .

3 - Identification du ou des points de droit faisant difficulté à juger

Application du principe d'imprescriptibilité à la vente, par une commune, à un syndicat des eaux, d'un bien dépendant de son domaine public.

Compétence du juge judiciaire pour statuer sur la demande d'annulation d'une telle vente.

4 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

● *Éléments liminaire sur le syndicat mixte des eaux du Marseillon et du Tursan :*

La distribution d'eau potable est un service public ¹ dont la responsabilité a été confiée aux seules communes par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (article L.2224-7-1 du code général des collectivités territoriales). Celles-ci sont libres du choix du mode de gestion et peuvent donc soit gérer elles-mêmes ce service, soit opter pour un mode de gestion mixte (gérance ou régie intéressée), soit encore avoir recours à la gestion déléguée.

Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre plusieurs personnes morales en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes. Le syndicat mixte peut revêtir deux formes : soit fermée (il s'agit alors d'une simple coopération intercommunale), soit ouverte (la coopération allant alors au-delà de la stricte intercommunalité).

Conformément à l'article L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales , le syndicat mixte est un établissement public. Il peut recouvrir la nature d'établissement public industriel et commercial si trois conditions sont cumulativement remplies: son objet est industriel ou commercial, ses ressources sont d'origine publique, ses modalités de fonctionnement le rapprochent de l'entreprise privée (CE , avis, 18 févr. 1975 - T. confl. 26 oct. 1987).

En application de ces principes, le Syndicat des eaux du Marseillon et du Tursan (SEMT ²) est un service public industriel et commercial compétent en matière d'eau potable, d'assainissement et

d'entretien des appareils de défense contre l'incendie.

Les éléments du dossier enseignent que le préfet des Landes a autorisé en 1949 la constitution de ce syndicat intercommunal (initialement désignée le SIAEP du Marseillon) pour l'étude d'un projet d'alimentation en eau potable, en vue de l'alimentation des communes alentours. La commune de [Localité 1] a adhéré à ce syndicat le 4 avril 1952 .

● **Compétence du juge judiciaire :**

Il sera relevé, à titre liminaire, que la commune de [Localité 1] a déjà saisi la Cour de cassation de la contestation d'un acte de vente consenti par elle : V. [1re Civ., 1 juin 2022, pourvoi n° 21-11.357](#) non publié.

Par ce précédent pourvoi, la commune a saisi la Cour de cassation de la question relative à la compétence du juge judiciaire pour statuer sur le litige en l'état d'un contrat conclu entre personnes publiques .

Il s'agissait alors de contester une cession intervenue au profit d'une communauté de communes pour la réalisation d'un complexe sportif.

La cour d'appel avait énoncé que les questions de propriété étaient préalables aux questions de domanialité, constaté par motifs propres et adoptés, que le contrat litigieux était un contrat de vente d'immeubles entre deux collectivités territoriales, que les parcelles en cause n'avaient pas été affectées à une mission de service public, que le projet de complexe sportif était mort-né dès 2014, que la communauté de communes avait d'abord suspendu ce projet du fait des recours interjetés contre la délibération du conseil municipal ayant autorisé la vente des parcelles par la commune puis avait été définitivement abandonné. Elle en a déduit que la juridiction judiciaire était compétente pour connaître du litige.

Le pourvoi formé contre cette décision a été rejeté par la 1^{ère} chambre civile :

5. Ayant examiné les éléments de fait et de preuve qui lui étaient soumis, la cour d'appel a fait ressortir que le contrat n'avait pas lui-même pour objet l'exécution d'un service public, répondant ainsi aux conclusions prétendument délaissées, et en a déduit à bon droit que la juridiction judiciaire était compétente pour connaître du litige.

6. Inopérant en sa troisième branche qui s'attaque à des motifs surabondants, le moyen n'est pas fondé pour le surplus.

La question de la domanialité n'était donc pas en cause.

Dans la présente espèce , le pourvoi ne remet pas en cause l'existence d'une cession entre personnes publiques et le caractère des biens en cause relevant, selon les parties, du domaine public (en particulier, l'affectation initiale des parcelles vendues au service public de distribution d'eau ou à l'usage direct du public ne paraît pas avoir été discutée devant les juges du fond).

Il ne remet également pas en cause, en dépit de ces éléments, la compétence du juge judiciaire pour statuer sur l'action en nullité, précision étant faite que suite à un avis 981, a été produite aux débats l'ordonnance du juge de la mise en état du tribunal judiciaire de Mont de Marsan du 4 mars 2021 ayant retenu cette compétence.

Il convient cependant, eu égard à la nature du litige, de s'interroger sur cette compétence.

Sur la possibilité de relever d'office le moyen tiré de l'incompétence du juge judiciaire : V. article 76 du code de procédure civile / [1re Civ., 29 mars 2017, pourvoi n° 16-11.277](#) , Bull. 2017, I, n° 84 pour un exemple de relevé d'office ou [2e Civ., 14 novembre 2024, pourvoi n° 22-22.821](#) non publié.

La cour d'appel, statuant sur la demande de renvoi à la juridiction administrative de la question de l'applicabilité du principe d'imprescriptibilité du domaine public et de ses conséquences sur l'action engagée » a retenu que l'objet du litige portait, non pas sur l'acquisition par prescription de la propriété litigieuse, mais sur la prescription de l'action engagée par la commune « *qui ne ressort pas de la compétence du juge administratif puisqu'il ne s'agit pas d'une demande d'interprétation et/ou d'appréciation de la légalité d'un acte administratif ou d'un contrat administratif mais d'une question de droit privé* ».

Les litiges portant sur la cession ³ des biens immobiliers appartenant aux personnes publiques font l'objet d'une répartition entre le juge judiciaire et le juge administratif.

Il faut retenir :

Que dans l'hypothèse d'une **contestation portant sur la dépendance du bien en cause au domaine public ou privé de la personne publique** , la question, lorsqu'elle présente un caractère sérieux, relève de la compétence du juge administratif : CE, 8/3 SSR, 29 avril 2013, - *Syndicat d'agglomération nouvelle du Val d'Europe - commune de Chessy* , n°364058 , B - Rec. T. pp. 592-764). V. également pour des questions préjudicielles posées par le juge judiciaire dans un tel cadre (cf. CE, Ass., 23 octobre 1998, n° 160246, *Electricité de France* , au Recueil p. 364 ; CE, 23 janvier 2020, n°s 430192, 430359, *M. Turpault et M. Van Camelbeke et SARL JV Immobilier c/ Commune de Bussy-Saint-Georges* .

Que la juridiction administrative est également compétente pour connaître de la demande formée par un tiers tendant à l'annulation de la délibération d'un conseil municipal autorisant la conclusion d'une convention qui porte sur le domaine privé, lorsque le recours est formé par un tiers à cette convention (CE, 8/3 CHR, 7 mars 2019 , *Cne de Valbonne* , n°417629, A), ou contre la décision de refus de conclure un tel contrat, lorsque le recours émane de l'administré qui a été écarté (TC 5 mars 2012 , [Z] , n°C 3833).

V. Pour une délibération décidant la cession d'un bien du domaine privé : CE, Section, 3 novembre 1997 , *Commune de Fougerolles* , n°169473, A / et pour un refus de vendre une parcelle du domaine privé à un requérant CE, Section, 17 octobre 1980 , *Gaillard* , n°23226, A.

■ S'agissant plus particulièrement de l'**acte de cession** , la répartition repose sur des critères distincts :

Lorsqu'il est acquis que le bien **dépend du domaine privé** de la personne publique, la cession est, en principe, un contrat de droit privé et le contentieux correspondant relève de la juridiction judiciaire,

TC, 15 novembre 1999 , n° 3144, *Cne Bourisp* , Lebon, p. 478

Si la cession par une commune de biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est en principe un contrat de droit privé (...)

TC, 4 juillet 2016 , *Société Generim c/ Ville de Marseille* , n°C4052, B - Rec. T. pp. 685-753-824

Le contrat par lequel une personne publique cède des biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est en principe un contrat de droit privé, sauf si le contrat a pour objet l'exécution d'un service public ou s'il comporte des clauses qui impliquent, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

Ainsi, l'appréciation du caractère parfait de la vente d'un bien appartenant au domaine privé de la commune, qui ne suppose pas d'apprécier la légalité de la délibération du conseil municipal, relève de la compétence du juge judiciaire : V. : [1re Civ., 10 juillet 2013, pourvoi n° 12-22.198](#) , Bull. 2013, I, n° 159 ou [1re Civ., 4 mai 2012, pourvoi n° 11-12.257](#) non publié.

Ce critère d'attribution s'appliquant également lorsque le contrat est **conclu entre deux personnes publiques** ⁴. TC, 4 juillet 2016 , *Commune de Gélaucourt c/ Office public d'habitat de la Ville de Toul* , n° C4057, B - Rec. T. pp. 686-753-823 :

Le contrat par lequel une personne publique cède des biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est, en principe, un contrat de droit privé, y compris lorsque l'acquéreur est une autre personne publique, sauf si le contrat a pour objet l'exécution d'un service public ou s'il comporte des clauses qui impliquent, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

Cette compétence de principe du juge judiciaire reçoit cependant exception :

- pour la cession des **biens immobiliers de l'Etat** , qui relève de la juridiction administrative selon l'article L. 3231-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ces dispositions pour effet de soustraire à la compétence de l'autorité judiciaire non seulement les litiges relatifs aux contrats de vente de biens immobiliers dépendant du domaine privé de l'État, mais également ceux afférents à leur exécution (TC 6 juin 2011 , *Préfet de Seine-et-Marne c/ Sté Participations premières* , n° 3806).

- pour les contrats administratifs par application des critères jurisprudentiels , c'est à ceux qui contiennent des stipulations qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, impliquent, dans l'intérêt général, que celui-ci relève du régime exorbitant des contrats administratifs (TC, 15 octobre 2014 , *Ste Axa IARD* , n° 3963, Rec. p. 471 ou TC, 6 juin 2016 , *Commune d'Aragnouet c/ Commune de Vignec* , n° C4051, B - Rec. T. pp. 686-753-824 :

Si le contrat portant cession par une commune de biens immobiliers faisant partie de son domaine privé est, en principe, un contrat de droit privé, y compris lorsque l'acheteur est une autre personne publique, l'existence dans le contrat d'une ou de plusieurs clauses impliquant dans l'intérêt général qu'il relève d'un régime exorbitant de droit public confère à ce contrat un caractère administratif.

V. Pour une application récente : TC, 13 mars 2023 , *Commune de Phalsbourg c/ Société SGTP 67, venant aux droits de la société Gartiser* , n° C4266, B

Lorsqu'il est acquis que le bien **dépend du domaine public** de la personne publique, la **cession à une personne privée** est, en principe, un contrat de droit privé et le contentieux correspondant relève de la juridiction judiciaire.

Dans cette hypothèse, donc, s'il est soutenu devant le juge judiciaire que le contrat est entaché de nullité au motif que le bien appartenait au domaine public de la personne publique l'ayant cédé, cette allégation, dans le cas où elle présenterait un caractère sérieux, justifie le renvoi par le juge judiciaire de cette question au juge administratif, seul compétent pour y répondre, mais n'a pas pour effet de donner compétence à la juridiction administrative pour statuer sur la validité du contrat qui, par nature, demeure un contrat de droit privé. : CE, 8/3 SSR, 29 avril 2013, - *Synd. D'agglomération nouvelle du Val d'Europe c/ Cne de Chessy* , n° 364058, B - Rec. T. pp. 592-764

Dans cette hypothèse également, la règle est écartée en présence d'une clause exorbitante du droit commun conférant au contrat un caractère administratif ou l'existence d'une disposition législative attribuant compétence au juge administratif.

Ainsi, relève du juge administratif le litige portant sur un contrat par lequel une société filiale de la SNCF chargée de gérer son domaine public s'est, pour le compte de la SNCF, engagée à concéder à une personne privée un local inclus dans le domaine public ferroviaire - dès lors que le litige intervient à l'occasion de l'occupation du domaine public pour laquelle l'article L. 2331-1 du CG3P attribue compétence à ce juge : TC, 16 octobre 2006 , *L'EURL Pharmacie de la Gare Saint Charles et Depieds c/ Société d'aménagement, de commerce et de concessions* , n° C3514, A .

De même, le contrat conclu entre une personne publique et une personne privée peut être qualifié d'administratif si, par ce contrat, la personne publique a accepté de confier la gestion d'un service public à son cocontractant : TC, 27 avril 1981 , *Association des propriétaires du lotissement de la Guichardais c\ Commune de Redon*, n°02192, B

Il faut donc considérer qu'en vendant simplement son bien immobilier à une personne privée, la collectivité territoriale ne fait qu'accomplir un acte juridique qui va transférer la propriété du bien vendu à cette personne privée [5](#).

Lorsque la cession d'un bien dépendant du **domaine public** est réalisée au bénéfice d'une autre personne publique (hors Etat), il convient sans doute de s'interroger sur la présomption d'administrativité des contrats.

Le Tribunal des conflits a en effet posé cette présomption soumise à la réunion de deux critères, l'un organique et positif (la personnalité exclusivement publique des parties), l'autre matériel et négatif (l'objet contractuel ne doit pas faire naître entre les parties des rapports de droit privé) : T. confl. 21 mars 1983 , n° 2256, Union des assurances de Paris .

Et lorsque l'aliénation résulte d'un contrat administratif, le juge administratif, est compétent pour constater la nullité du contrat en raison d'une méconnaissance d'un principe d'inaliénabilité, le cas échéant d'office : CE, 7/2 SSR, 4 mai 2011 , Communauté de communes du Queyras, n°340089, A.

Il conviendra donc de s'interroger en l'espèce sur la réunion des critères de la présomption d'administrativité, alors que les parties se sont accordées sur l'absence au contrat de clause exorbitante.

Pour éclairer cette appréciation, il sera relevé que - s'agissant de la procédure de cession amiable entre personnes publiques des biens dépendant du domaine public, telle que prévue par l'article L. 3112-1 du CG3P - certains commentateurs s'orientent vers un contrat de nature administrative :

- V. Encyclopédie des collectivités locales [6](#) – Nathalie BETTIO

Le caractère amiable de la procédure suppose qu'elle soit formalisée par une convention qui a forcément la nature d'un contrat administratif puisque le dispositif n'est applicable qu'aux dépendances du domaine public.

Commentant la décision précitée *Commune d'Aragnouet* de 2016, Philippe Yolka relevait quant à lui, pour les cessions entre domaines publics prévues par les articles L. 3112-1 et L. 3112-2 du CG3P :

Il y a tout lieu de penser qu'ils sont réalisés par contrat administratif, les conventions en cause concernant des biens du domaine public destinés à l'exercice des compétences de la personne publique acquéreuse (en sorte qu'il est difficile d'y voir des contrats à objet privé). Risquons que les critères matériels d'identification du contrat administratif pourraient être utilement enrichis - en sus du service public et du travail public (exigences classiques en jurisprudence) - par une référence au domaine public, au-delà du périmètre de l'article L. 2331-1 du CGPPP (qui concerne les seuls contrats d'occupation domaniale).

Au regard de ces critères de répartition des compétence et des éléments retenus par la cour d'appel, il convient de s'interroger sur la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour connaître d'une demande d'annulation d'un acte de vente d'un bien dépendant du domaine public conclu entre des personnes publiques.

Le cas échéant, une cassation sans renvoi pourra être envisagée.

Avis en est présentement donné aux parties, lesquelles sont invitées, en application de l'article 1015 du code de procédure civile, à présenter leurs éventuelles observations sur ces points, dans le délai d'un mois suivant la mise en ligne du présent rapport.

● **Rappels sur la règle d'imprescriptibilité du domaine public :**

Le domaine public immobilier comprend les biens qui « *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) [7](#).

Les contours du domaine public des communes sont par ailleurs fixés par le Code général de la propriété des personnes publiques : Art. L. 2111-1 et Art. L. 2111-2.

En vertu du principe désormais énoncé à l'article L. 3111-1 du CG3P, ces biens sont inaliénables et imprescriptibles [8](#).

La justification de ces dispositions réside dans la nécessaire protection des biens du domaine public, en raison de leur destination ou de l'intérêt qu'ils présentent. Il s'agit en particulier de protéger des biens sur lesquels s'exercent des libertés fondamentales (par ex., la liberté d'aller et venir) ou qui sont nécessaires au bon fonctionnement d'un service public [9](#).

Il faut distinguer :

→ le principe **d'inaliénabilité** [10](#), qui 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* » [11](#).

→ **l'imprescriptibilité** [12](#) des biens relevant du domaine public, à l'origine posé par un édit de Colbert d'avril 1667, est souvent présentée comme la conséquence de leur inaliénabilité [13](#), qui « *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* » [14](#).

Le Conseil constitutionnel, dans une décision rendue sur renvoi d'une QPC par la 1^{ère} chambre (Décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018) a ainsi repris la définition du principe et de la règle :

6. L'inaliénabilité prévue par les dispositions contestées a pour conséquence d'interdire de se défaire d'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.

Ainsi, l'inaliénabilité protège essentiellement le domaine public contre la gestion des autorités domaniales tandis que l'imprescriptibilité le protège contre les prétentions des tiers [15](#).

● **Plusieurs effets** s'induisent de ces principes, notamment :

La cession des biens, qu'il s'agisse d'une cession à titre onéreux ou à titre gratuit, ne peut intervenir qu'après qu'ils ont fait l'objet d'une désaffectation ou d'une décision expresse de déclassement dans les conditions de l'article L. 2141-1 du CG3P (sauf dérogation législative dont il sera question par la suite).

A défaut d'une telle décision de déclassement, la sanction encourue est la nullité de la vente (2 avril 1963, Montagne c. Réunion des musées nationaux Bull civ. n°203), aucun droit de propriété ne pouvant être acquis (CE, Section, 13 octobre 1967, Cazeaux, n°58332, A,) nonobstant la délibération du conseil municipal autorisant la signature d'un compromis de vente, laquelle est également annulable (CE, 8/3 SSR, 11 octobre 1995, Tête et autres, n°116544, 116545, B).

La nullité de l'acte de cession entraîne la restitution du bien même si l'acheteur est de bonne foi, la personne publique s'exposant le cas échéant à une action en responsabilité pour avoir cédé un

bien inaliénable (CE, 5/10 SSR, 1 mars 1989, *Herbert Bero* , n° 71140, C inédit au recueil Lebon

En outre, il est jugé par le juge administratif que les stipulations d'un contrat qui méconnaissent le principe d'inaliénabilité du domaine public revêtent un caractère illicite qui doit conduire le juge du contrat, lorsqu'il est saisi d'un litige d'exécution de ce dernier, à en écarter l'application, le cas échéant d'office (CE, 7/2 SSR, 4 mai 2011 , Communauté de communes du Queyras, n° 340089, A - Rec. p. 200).

Une personne privée ne peut 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 ¹⁶. V. [3e Civ., 2 octobre 1975, pourvoi n° 74-10.868, Bulletin des arrêts Cour de Cassation Chambre civile 3 N 274 p208](#) (précisant que l'usucapion est possible pour le domaine privé d'une commune) ou [3e Civ., 5 juin 1991, pourvoi n° 89-21.421, Bulletin 1991 III N° 165](#) (s'agissant de la voirie communale).

Sur l'impossibilité d'acquérir par prescription un droit d'usage privatif sur les eaux captées communales, voir, Cass. civ., 20 août 1861 DP 1861, 1, p. 385 : « *Attendu que ces eaux, fussent-elles à un moment donné et au point de vue de la satisfaction des besoins des habitants, déclarées surabondantes et superflues, cette circonstance, purement accidentelle et essentiellement variable ne saurait avoir pour effet de changer leur nature d'eaux publiques et de modifier les effets légaux qui en découlent, eu égard, notamment, à leur imprescriptibilité* ».

Le commentaire du Conseil constitutionnel de la décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018 *Société Brimo de Laroussilhe* (sur renvoi de la 1^{ère} chambre) souligne que l'imprescriptibilité des biens relevant du domaine public permet aux personnes publiques d'exercer de façon perpétuelle l'action en revendication de biens irrégulièrement aliénés, ainsi que, le cas échéant, l'action domaniale tendant à la réparation des dommages causés au domaine public .

A noter également que la Cour de cassation a appliqué le principe d'imprescriptibilité à l'action en revendication d'un bien dépendant du domaine public mobilier en affirmant que « *la protection du domaine public mobilier impose qu'il soit dérogé à l'article 2279, devenu 2276 du code civil* » : [1re Civ., 13 février 2019, pourvoi n° 18-13.748](#) publié.

Mais en l'état, le principe ne paraît pas avoir été appliqué à l'action portant, non pas sur la revendication, mais la nullité de l'acte de vente conclu par la personne publique.

● Absence de **principe à valeur constitutionnelle**

Si ces principes ont, chacun, une valeur législative, ils n'ont en revanche pas fait l'objet d'une consécration constitutionnelle ¹⁷, de sorte que le législateur peut y déroger.

C'est ainsi que le principe d'inaliénabilité comporte des dérogations.

En particulier, le législateur est ponctuellement intervenu pour organiser entre personnes publiques le transfert de propriété de certaines dépendances spécifiques du domaine public, sans déclassement ni changement d'affectation préalables, et en dehors de tout transfert de compétence : V. Pour des locaux scolaires (loi n° 2004-809 du 13 août 2004), les dépendances du domaine public fluvial suite à la décentralisation (loi n° 2003-699 du 30 juill. 2003),

L'article L. 3112-1 du CG3P - déjà examiné ci-avant - autorise plus généralement les personnes publiques à céder, sous certaines conditions, des biens du domaine public, sans déclassement ou sans désaffectation préalable selon les cas, et à conclure des promesses de vente portant sur ces biens . Ces dispositions organisent une procédure particulière de cession amiable entre domaines publics, en complément de la mise à disposition gratuite des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées prévue à l'article L. 1321-1. Cette procédure simplifiée de cession trouve

sa justification dans le fait que ce bien a vocation à conserver une affectation impliquant son maintien dans le domaine public ¹⁸. Elle permet de faire coïncider la propriété des biens du domaine public avec l'exercice des compétences ¹⁹. Dans une telle hypothèse, le bien cédé ne sort pas du domaine public, il change simplement de propriétaire .

Ces dispositions, issues de l'ordonnance n° 2017-562 du 21 avril 2006 sont applicables aux cessions et échanges entre personnes publiques réalisés antérieurement à l'entrée en vigueur du texte.

Avant l'intervention du texte - qui a validé les opérations passées - il était impossible à une collectivité publique de céder à une autre personne publique un bien affecté à un service public, dès lors que cette dernière entendait poursuivre l'exploitation du même service. Le principe d'inaliénabilité imposait, pour qu'il puisse être vendu, qu'il soit déclassé puisque la cession d'un bien domanial sans déclassement préalable était impossible ²⁰. Mais le déclassement n'était pas sans difficulté puisqu'il devait s'accompagner d'une désaffectation de fait , condition non remplie en cas de poursuite, par une personne publique différente, de la même activité de service public .

Il faut préciser que ce dispositif ne se substitue pas à l'application du régime prévu à l'article L. 1321-1 du CGCT qui continue à s'appliquer de plein droit dans le cadre des transferts de compétences qui accompagnent l'intercommunalité.

● **Le présent pourvoi** nous invite, à l'aune de ces différents principes rappelés, à juger que le principe d'imprescriptibilité, spécifique au domaine public, doit être appliqué, non pas seulement à l'action en revendication, mais également à l'action en nullité de la vente d'un bien dépendant de ce domaine. **Le mémoire ampliatif** expose que l'imprescriptibilité fait échec à la prescription de l'action en nullité régie par l'article 2224 du code civil dès lors que cette action est « *le corollaire nécessaire du droit, la façon de le revendiquer et de le mettre en œuvre* ». Il considère que la circonstance que le législateur ait prévu une exception au principe d'inaliénabilité ne change rien à cette règle puisque la dérogation apportée par le législateur par l'article L. 3112-1 ne concerne que le principe d'inaliénabilité, à l'exclusion du principe d'imprescriptibilité. Il en déduit que, quand bien même la cession du domaine public a eu lieu entre deux personnes publiques, l'action en nullité du vendeur demeure imprescriptible.

Il cite à cet égard la décision CE 19 juillet 2016 *La Poste* , n° 370630 par laquelle il a été jugé, s'agissant d'un ensemble immobilier en litige appartenant au domaine privé, que seule l'autorité judiciaire avait compétence pour constater une éventuelle prescription acquisitive sur ce terrain . Régulant l'affaire au fond, cette décision a considéré que le bien en litige était en réalité entré dans le domaine public en 1999, de sorte que la prescription acquisitive trentenaire n'avait pu jouer qu'avant cette date.

Selon la commune, cette décision, appliquant la règle de l'imprescriptibilité entre deux personnes publiques, doit conduire à juger que la règle énoncée à l'article L. 3111-1 du CG3P, qui ne porte pas seulement sur la prescription acquisitive mais concerne également la prescription extinctive, serait applicable au contrat de cession au profit du syndicat mixte.

Cette thèse défendue paraît avoir été adoptée par certains commentateurs :

Répertoire de la propriété des personnes publiques / Principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public Propr. pers. publ. – Caroline BRAUD

Qu'il s'agisse d'une vente, d'un échange, ou d'une cession à titre gratuit, l'aliénation d'un bien du domaine public encourt l'annulation (...) L'acte de cession étant en principe un contrat de droit privé, le juge judiciaire est compétent pour en constater la nullité (C. civ., art. 1178 s.). L'action en nullité est perpétuelle, elle ne se prescrit pas (le domaine public étant imprescriptible).

La vente d'un bien du domaine public encourt la nullité et la personne ayant ainsi acquis le bien est tenue de le restituer à la personne publique. (...) L' action en nullité est en principe portée devant le juge judiciaire (C. civ., art. 1178 s.) et elle est imprescriptible

et par ce même auteur commentant une délibération portant sur l'échange de parcelles du domaine public - Contrats et Marchés publics n° 5, Mai 2023, comm. 154 :

En raison de la règle de l'inaliénabilité, les personnes publiques ne sont pas autorisées à échanger un bien du domaine public contre un autre bien appartenant à une personne privée (...) Le parcours contentieux de ce type de délibération est connu : attaquée par la voie du recours en excès de pouvoir, elle encourt l'annulation et, si elle a déjà été exécutée, l' action en nullité de la vente ou de l'échange doit être portée devant la juridiction judiciaire (...) action qui est imprescriptible.

● **Le mémoire en défense** objecte que la règle d'imprescriptibilité des biens du domaine public se borne à faire échec à l'acquisition de la propriété de tels biens par la voie de la prescription acquisitive mais ne s'oppose nullement à l'application de la prescription de droit commun aux actions autres que celles tendant à la revendication du bien et notamment l'action tendant à la nullité du contrat cession.

Il en déduit que malgré le principe d'imprescriptibilité du domaine public, c'est bien en considération du droit commun de la prescription que devait être appréciée la recevabilité de l'action en nullité de l'acte authentique litigieux.

Pour affirmer cette portée restreinte du principe d'imprescriptibilité, il se réfère aux décisions suivantes :

- [3e Civ., 12 mars 2014, pourvoi n° 12-19.318](#) non publié rendu dans une espèce dans laquelle la commune, se déclarant propriétaire des parcelles en litige, avait agi en nullité de l'acte authentique régularisant une rectification cadastrale résultant, selon elle, d'une erreur de l'ancien maire. Notre chambre a alors jugé que cette action en nullité était prescrite alors en outre que la délibération du conseil municipal n'avait pas été remise en cause devant le juge administratif.

- [1re Civ., 13 février 2019, pourvoi n° 18-13.748](#) publié (précitée) ayant jugé, s'agissant du domaine public mobilier, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel, que la protection de ce domaine justifiait qu'il soit dérogé à l'article 2279, devenu 2276 du code civil (soit une prise de possession de bonne foi).

Il se réfère également à un précédent non publié de notre chambre ayant écarté selon lui en raison de l'inapplicabilité du principe, un moyen tiré de l'application du principe à l'action en nullité : [3e Civ., 12 mars 2014, pourvoi n° 12-19.318](#)

Mais attendu qu'ayant constaté que la SCI et les époux [B] détenaient un titre relatif aux parcelles en cause, et que ce titre, à l'égard duquel l'action en nullité était prescrite, était corroboré par les termes de la délibération du conseil municipal du 28 avril 1992, laquelle n'avait été ni rétractée, ni contestée devant la juridiction administrative, la cour d'appel, qui n'avait pas à procéder à une recherche que ses constatations rendaient inopérantes, a légalement justifié sa décision ;

C'est à l'aune de l'ensemble de ces éléments, et sous réserve de la compétence du juge judiciaire, que le pourvoi sera examiné.

¹ Il est traditionnellement admis que le service de distribution d'eau revêt un caractère industriel et commercial, quel que soit le mode de gestion employé . V. T.C. , n° 02052, 2 mai 1977, *Paraïso c/société Lyonnaise des eaux* ; n° 02169, 15 décembre 1980, *[Y] c/syndicat intercommunal d'adduction d'eau du Liger* ; n° 03007, 19 janvier 1998, *Association*

syndicale des propriétaires du lotissement ERIMA c/commune d'Arue (Ile de Tahiti-Polynésie française) ; n° 3327, 20 janvier 2003, M. et Mme [X] c/Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de Montrichard et autres communes ; n° 3332 ; 20 janvier 2003, Société Isomir et compagnie AXA c/commune d'Alby-sur-Chéran ; n° 3406 ; 21 juin 2004, Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier « Grand Boucle » c/Ville de Briançon et SAUR ; n° 3525 ; 18 juin 2007, Société SNVB et Cie d'assurances GAN c/Sociétés SCREG Est et Nord Est , T p, Rec.

² Le Syndicat des Eaux du Marseillon et du Tursan est né de la fusion au 1er janvier 2018 des deux anciennes structures : le Syndicat Intercommunal de l'Eau et de l'Assainissement du Marseillon (SIEAM) et le Syndicat des Eaux du Tursan (SET).

³ Les litiges relatifs à la passation et à l'exécution de contrats comportant occupation du domaine public relèvent, en vertu de l'article L. 2331-1 du code général de la propriété des personnes publiques, de la compétence du juge administratif. Par exception, la juridiction judiciaire est compétente quand le conflit au sujet d'un tel contrat est relatif à une atteinte portée par la collectivité au droit de l'occupant du domaine public qui présente le caractère d'une voie de fait ou d'une emprise irrégulière (T. confl., 18 oct. 1999, n° 3169 , *préfet Corse*).

⁴ TC, 10 mai 1993, Miette et SNC Oliver c\ Innocentini et Ville de Nice , n° 02850, A

⁵ La nature juridique des contrats de vente des biens immobiliers conclus par les personnes publiques – Urbain Ngampio-Obélé-Bélé – AJDI 2017. 327

⁶ Chapitre 1 (folio n° 4810) - Domaine des collectivités territoriales : circulation des biens entre personnes publiques locales Coll. loc.

⁷ Des dispositions spécifiques s'appliquent par ailleurs aux domaines publics maritime, fluvial, routier, ferroviaire, aéronautique et hertzien.

⁸ Ces dispositions reprennent, en les élargissant à de nouvelles personnes publiques celles qui figuraient auparavant à l'article L. 52 du code du domaine de l'État, créé en 1957.

⁹ Répertoire de la propriété des personnes publiques - Principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public – Caroline BRAUD – n° 6

¹⁰ Le principe de l'inaliénabilité est à l'origine une loi fondamentale du royaume, consacrée par l'édit de Moulins de février 1566, qui imposait cette règle aux biens relevant du domaine de la Couronne, dans le but d'éviter la dilapidation du patrimoine du roi.

¹¹ 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 .

¹² Le principe d'imprescriptibilité a été posé par un édit de Colbert d'avril 1667.

¹³ La doctrine n'est cependant pas unanime sur cette conception.

¹⁴ René Chapus, Droit administratif général, Tome 2, 14e éd., Montchrestien, 2000, p. 419.

¹⁵ J.-F. GIACUZZO, Domaine public. Protection juridique, J.-Cl. Adm., fasc. 406-10, § 63

¹⁶ CE, 20 mars 2017, n° 392916 s'agissant de constructions autorisées sur le domaine public maritime.

¹⁷ Cons. const. 18 sept. 1986, n° 86-217 DC -Loi relative à la liberté de communication, cons. 88) – Cons. const. 21 juill. 1994, n° 94-346 DC (Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, cons. 14) – Cons. const. 23 juill. 1996, n° 96-380 DC (Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom, cons. 5).

[18](#) V. Conclusions de Mme Marie-Gabrielle Merloz à la décision CE, 3/8 CHR, 29 juillet 2020, LE SYNDICAT INTERCOMMUNAL À VOCATION MULTIPLE (SIVOM) DE LA RÉGION DE CHEVREUSE c\ COMMUNE DE CHEVREUSE, n°427738, B

[19](#) Répertoire de la propriété des personnes publiques - Principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public n° 37 .

[20](#) CE, 11 oct. 1995, Tête, Dr. adm. 1995, comm. n° 676