

Encourager le recours au géomètre-expert

LE POINT DE VUE DE L'AVOCAT (2)

Les géomètres-experts se sont vus confier une mission de service public par la loi du 7 mai 1946. Ces professionnels sont ainsi chargés de dresser les documents permettant de fixer les limites des biens fonciers. La question de leur intervention sur le domaine public est clairement posée.

JEAN-MICHEL CASANOVA,
avocat au barreau de Montpellier

Il y a possibilité de bornage amiable ou judiciaire par le géomètre-expert sur le domaine privé des personnes publiques.

Sur le domaine public, il est en revanche impossible d'user des procédés de délimitation de droit privé, tels le bornage, toute délibération contractuelle étant frappée d'illégalité⁽¹⁾. Avec une exception pour les bâtiments administratifs appartenant aux personnes publiques mais délimités selon les règles civiles du bornage, survivance de l'époque où ces biens étaient considérés comme appartenant au domaine privé⁽²⁾. Le domaine public des personnes publiques est inaliénable, imprescriptible et est protégé contre les dégradations ou occupations sans titre de la part des tiers. Il doit être délimité par un acte administratif unilatéral par la personne publique propriétaire ou gestionnaire du bien, délivré et notifié aux parties concernées. Mais il ne s'agit que des limites de certaines domanialités et non de propriétés.



Caractéristiques générales de la délimitation du domaine public

Il y a un caractère unilatéral (par décret ou arrêté) qui se traduit par la compétence exclusive de l'administration, car elle est constitutive d'une prérogative de puissance publique. Avec l'impossibilité de renoncer à cette prérogative :

- pas de procédé amiable, notamment par la voie contractuelle⁽¹⁾ ;
- pas de voie juridictionnelle en demandant au juge administratif de procéder à la délimitation⁽³⁾.

La saisine du juge administratif reste cependant possible dans le cadre d'une action contre l'acte unilatéral de délimitation, contre un refus de

délimitation ou sur renvoi d'une question préjudicielle. Avec comme limite à la compétence exclusive du juge l'interprétation des titres privés de propriété. En cas de conflit sur ce point, il y a obligation de faire un renvoi au juge judiciaire de la question préjudicielle de propriété⁽⁴⁾. La délimitation a également un caractère obligatoire : tous les riverains ont le droit d'exiger cette délimitation, à condition d'en faire la demande. Mais il n'existe pas d'obligation de matérialiser la délimitation sur le terrain avec des bornes, piquets ou autres dispositifs⁽⁵⁾. La délimitation peut également être spontanée, notamment pour mettre fin à un empiètement.

Spécificités propres à chacun des types de domaines publics

DOMAINE PUBLIC NATUREL

Dans le CGPPP, le domaine public naturel est subdivisé en deux catégories :

- le domaine maritime, dont la délimitation est régie par les articles L.2111-4 et L.2111-5 et par le décret 2004-309 du 29 mars 2004. Les opérations de délimitation sont à la charge de l'Etat, y compris lorsque l'administration doit procéder à la délimitation d'un riverain ;
- le domaine public fluvial (articles L.2111-7 à L.2111-9 et R.2111-15). La délimitation du domaine public naturel est unilatérale, obligatoire mais aussi déclarative ou reconnaîtive, constatation d'une situation de fait susceptible de changements ultérieurs⁽⁶⁾.



Ce qui entraîne plusieurs conséquences...

Pour l'effet déclaratif

Opération contingente, qui ne vaut que pour le moment où elle intervient :

- le juge peut postérieurement remettre en cause une délimitation administrative ;
- une nouvelle délimitation peut être réalisée par la suite, lorsque l'état des lieux se modifie, sans que les administrés puissent se prévaloir des droits qu'ils tiendraient d'une délimitation antérieure⁽⁷⁾.

Opération non attributive :

- les administrés ne peuvent se prévaloir des erreurs commises par l'administration lors de la délimitation du domaine public pour revendiquer des droits sur le domaine ;
- à l'inverse, elle ne peut permettre d'incorporer des parcelles pour constituer de la domanialité publique⁽⁸⁾ ;
- l'expiration du délai de recours contentieux n'exclut pas toute possibilité de recours contre les actes portant délimitation du domaine public qui peuvent, dans certaines conditions, être remis en cause à toute époque, dès lors que les éléments de fait retenus lors de cette délimitation ont été ultérieurement modifiés par des phénomènes naturels ou par des travaux régulièrement exécutés.

Pour la réserve des droits des tiers

Si la délimitation est régulière, les riverains ne peuvent ni contester utilement la légalité de l'acte de délimitation, ni réclamer une indemnité, même si des phénomènes nouveaux sont venus augmenter l'étendue du domaine public par rapport à leurs propriétés (sauf si la modification de l'état des lieux est le résultat de travaux effectués par l'administration ou pour son compte, ou lorsque les phénomènes naturels d'érosion ont été accentués par des travaux exécutés par l'autorité administrative).

Si la délimitation est irrégulière, le propriétaire dont les terrains ont été incorporés à tort dans le domaine public peut demander au juge administratif, pour excès de pouvoir, l'annulation de l'acte de délimitation⁽⁹⁾. Lorsque le propriétaire n'a pas intenté de recours pour excès de pouvoir ou qu'il l'a intenté hors délais, il peut réclamer une indemnité pour dépossession devant les tribunaux judiciaires⁽¹⁰⁾.

On ne peut exclure en plus la possibilité pour les riverains d'exercer une action en revendication de propriété (prescrite par dix ans à compter de la publication de l'acte de délimitation), même s'il existe un débat doctrinal quant à la compétence du juge judiciaire ou du juge administratif.

DOMAINE PUBLIC ARTIFICIEL

Plusieurs types de domaines publics artificiels cohabitent :

- les dépendances artificielles des domaines publics maritime et fluvial ;
- les domaines spéciaux :
 - le domaine public routier pour lequel la procédure d'alignement (articles L.112-1, L.122-3 et L.112-4 du code de la voirie routière) compte avec deux composantes : le plan général d'alignement qui détermine,



après enquête publique, la limite entre une ou plusieurs voies publiques et les propriétés riveraines (avec en annexe un plan parcellaire) et qui permet de modifier l'assiette des voies publiques par déplacement des limites préexistantes ; l'alignement individuel par lequel l'administration indique à un propriétaire riverain d'une voie publique les limites de celle-ci au droit de sa propriété. L'alignement individuel étant un acte unilatéral de l'administration, l'action en bornage de l'article 646 du Code civil est inapplicable⁽¹¹⁾ ;

- domaine public ferroviaire ;
- domaine public aéronautique ;
- domaine public général.

Un constat s'impose : en pratique, l'assiette des ouvrages publics n'est pas toujours garantie par des titres ; elle est parfois incertaine ou est même le résultat d'empiètement sur la propriété des riverains.

Avec cependant une possibilité de recours contre l'acte administratif dans un délai de deux mois, devant le tribunal administratif.





V. JONCHÉRAY

► Vers une nouvelle procédure de délimitation ?

Les objectifs d'une doctrine ordinaire fixant une procédure de délimitation dans les cas de propriété affectée de domanialité publique artificielle peuvent être les suivants :

- sécurisation juridique des actes de la personne publique dans ses obligations de gestion du bien commun ;
- levier de prévention contre les contentieux ;
- homogénéisation des pratiques de délimitation sur l'ensemble des territoires, mais aussi auprès de chacun des praticiens, dans le respect des textes législatifs et des jurisprudences constantes.

Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de faire intervenir un géomètre-expert pour analyser la limite foncière en complément du constat de la limite de fait (assiette de l'ouvrage public), puisque ces deux limites ne sont pas nécessairement confondues.

En cas de discordance entre la limite de fait et la limite de propriété, il faut faire une régularisation foncière si la restitution des biens en l'état ne s'impose pas. Il est ainsi retenu les éléments essentiels des procédures de délimitation définies par le législateur afin de dégager un régime général : la prise en compte contradictoire des

observations des propriétaires riverains.

Il y a extension du principe du contradictoire à la délimitation de la propriété publique par l'organisation d'une rencontre avec les riverains concernés, afin de fournir à la commune tous les éléments lui permettant de constater dans son arrêté la limite de fait pour protéger son ouvrage public, mais également fixer dans le même arrêté la limite de sa propriété.

Cette application du principe du contradictoire permet de respecter les prérogatives de la personne publique en matière de conservation d'un bien affecté de la domanialité publique, ainsi que les droits des propriétaires privés tout en étant un levier de prévention des contentieux.

L'établissement d'un dossier retraçant la procédure

À l'issue de la procédure, le géomètre-expert dresse un procès-verbal (comme en matière de bornage amiable ou judiciaire), lequel va concourir à la délimitation de la propriété des personnes publiques. Ce procès-verbal permet de porter à la connaissance de la personne publique tous les éléments entendus, recueillis et analysés. Il sera également notifié

au propriétaire riverain et il intègre un plan régulier dressé à partir d'un relevé in situ et comporte une proposition de délimitation. Celui-ci va être annexé à l'arrêté de délimitation ou d'alignement individuel adressé aux parties.

Prise d'un arrêté par la personne publique pour asseoir sa position définitive

À l'instar des procédures de délimitation du domaine public naturel, la personne publique propriétaire se prononce par la prise d'un arrêté dans le cas d'un domaine public artificiel. La sémantique est d'ailleurs identique :
– arrêté d'alignement individuel dans le cas du domaine public voirie ;
– arrêté de délimitation dans tous les autres cas.

Ces arrêtés définissent la limite de la domanialité, la limite de propriété, voire les deux. Le géomètre-expert peut être amené à matérialiser la limite établie par l'arrêté. Toutefois, cette sécurisation dépend en grande partie de la bonne volonté de la personne publique. Celle-ci doit encourager le recours au géomètre-expert. Son rôle est de s'assurer de la propriété et du caractère de domanialité publique ou privée du bien à délimiter, de participer aux opérations conduites par le géomètre-expert, de prendre un arrêté de délimitation ou un arrêté d'alignement individuel, de notifier aux parties intéressées cet arrêté en intégrant le procès-verbal de délimitation, de procéder à la régularisation foncière en cas de discordance entre la limite de fait et la limite de propriété. ■

(1) CE, 20 juin 1975, Leverrier

(2) Cass. 3^e civ., 10 juillet 1973.

(3) CE, 10 décembre 1982, époux Pagotto.

(4) CE, 21 octobre 1983, CTS Raphanel.

(5) CAA Lyon, 18 décembre 2003.

(6) CE, sect., 6 février 1976, secr. d'Etat Transports c/ SCI Villa Miramar.

(7) CE, 19 mars 1980, Delmas.

(8) CE, 25 juin 1937, de La Raudière.

(9) CE, 23 mai 1861, Coquart.

(10) TC, 11 janvier 1873, Paris Labrosse.