

DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS

Table des matières

PARTIE I DOMAINE DE L'ADMINISTRATION.....	2
INTRODUCTION.....	2
A) ORIGINE DE DISTINCTION DOMAINE PUBLIC ET DOMAINE PRIVE.....	2
B) LES SOURCES DU DROIT DOMANIAL.....	3
CHAPITRE I DOMAINE PUBLIC.....	4
A) L'évolution au niveau de la doctrine.....	4
B) La position de la jurisprudence.....	4
PARAGRAPHE II LES CRITERES DU DOMAINE PUBLIC EN DROIT MALGACHE.....	5
A) Définition générale du domaine public.....	5
B) L'énumération légale des biens du domaine public.....	6
SECTION II LA FORMATION DU DOMAINE PUBLIC.....	7
A) La formation du domaine public naturel.....	7
B) La formation du domaine public artificiel.....	7
SECTION III LA DELIMITATION DU DOMAINE PUBLIC.....	8
PARAGRAPHE I DELIMITATION DU DOMAINE PUBLIC NATUREL.....	8
PARAGRAPHE II LA DELIMITATION DU DOMAINE PUBLIC ARTIFICIEL : LA PROCEDURE DE L'ALIGNEMENT.....	9
A) Le déroulement de la procédure.....	9
B) Les prérogatives de l'Administration lors de la procédure de l'alignement.....	9
PARAGRAPHE I LES PERSONNE SUSCEPTIBLES D'AVOIR UN DOMAINE PUBLIC.....	11
PARAGRAPHE II LA NATURE JURIDIQUE DE LA DOMANIALITE PUBLIQUE.....	11
PARAGRAPHE III LA GESTION DU DOMAINE PUBLIC.....	12
SECTION II L'UTILISATION DU DOMAINE PUBLIC.....	13
PARAGRAPHE I L'UTILISATION COLLECTIVE DU DOMAINE PUBLIC.....	13
PARAGRAPHE II L'UTILISATION PRIVATIVE DU DOMAINE PUBLIC.....	15
La non-gratuité de l'utilisation du domaine public.....	16
Précarité de l'autorisation (30 ans).....	16
SECTION III LE VOISINAGE DU DOMAINE PUBLIC.....	17
PARAGRAPHE I LES CHARGES QUI PESENT SUR LE DOMAINE PUBLIC.....	17
PARAGRAPHE II LES CHARGES DE VOISINAGE AU PROFIT DU DOMAINE PUBLIC.....	18
SECTION IV LA PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC.....	19
PARAGRAPHE I L'INALIENABILITE DU DOMAINE PUBLIC.....	19
PARAGRAPHE III LA PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC CONTRE LES OCCUPANTS SANS TITRE.....	21
CHAPITRE II LE DOMAINE PRIVE.....	22

PARAGRAPHE I LA DEFINITION DU DOMAINE PRIVE.....	23
PARAGRAPHE II LA CONSTITUTION DU DOMAINE PRIVE.....	23
PARAGRAPHE I LE PRINCIPE DE L'APPLICATION DU REGIME DE DROIT PRIVE.....	25
PARAGRAPHE II LA GESTION DU DOMAINE PRIVE.....	26
A) Le domaine privé affecté.....	26
B) Le domaine privé non-affecté.....	26
PARAGRAPHE III L'ACCESSION AUX PROPRIETES DES TERRAINS DOMANIAUX.....	27
PARTIE II : LES TRAVAUX PUBLICS.....	28
CHAPITRE I : LA NOTION DE TRAVAUX PUBLICS.....	28
PARAGRAPHE I LA DEFINITION TRADITIONNELLE DES TRAVAUX PUBLICS.....	29
PARAGRAPHE II L'EXTENSION DE LA DEFINITION TRADITIONNELLE.....	30
A) Le caractère immobilier de l'ouvrage public.....	31
B) Rapport Ouvrage public/ Travaux publics.....	31
C) Rapport entre ouvrage public/Domaine public.....	31
CHAPITRE II LES MODES DE REALISATION DES TRAVAUX PUBLICS.....	32
PARAGRAPHE I DEFINITION GENERALE DES MARCHES DES TRAVAUX PUBLICS.....	33
PARAGRAPHE II LA NATURE JURIDIQUE DES MARCHES DE TRAVAUX PUBLICS.....	34
PARAGRAPHE III LES SOURCES DU DROIT DES MARCHES DES TRAVAUX PUBLICS.....	34
PARAGRAPHE II : LES FORMES DE MARCHE.....	39
PARAGRAPHE III LES AUTORITES INTERVENANT.....	39
PARAGRAPHE I : LES OBLIGATIONS DE L'ENTREPRENEUR.....	40
PARAGRAPHE II LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION.....	41
PARAGRAPHE III : LES DROITS DE L'ENTREPRENEUR.....	44
PARAGRAPHE I LA RECEPTION DES TRAVAUX.....	48
PARAGRAPHE II LA RESPONSABILITE DECENNALE DE L'ENTREPRENEUR.....	49
PARTIE III : LA FONCTION PUBLIQUE.....	53
CHAPITRE PRELIMINAIRE : LA COMPOSITION DU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION.....	53
PARAGRAPHE I : LES CRITERES DE L'AGENT PUBLIC.....	54
PARAGRAPHE II LES PRINCIPALES CATEGORIES D'AGENT PUBLIC.....	56
CHAPITRE I : LE CADRE JURIDIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	58
PARAGRAPHE I LES STATUTS.....	58
PARAGRAPHE II LA SITUATION STATUTAIRE DES FONCTIONNAIRES.....	60
PARAGRAPHE I : LA NOTION DE CORPS.....	61
PARAGRAPHE II : LA NOTION DE GRADE.....	62

PARAGRAPHE III : LA NOTION D'EMPLOI.....	62
CHAPITRE II : LA CARRIERE DU FONCTIONNAIRE.....	63
PARAGRAPHE I : CONDITIONS GENERALES D'ACCES A LA FONCTION PUBLIQUE.....	64
PARAGRAPHE III : LES MODES DE RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....	65
PARAGRAPHE I : L'AVANCEMENT DU FONCTIONNAIRE.....	68
PARAGRAPHE II : LES POSITIONS DU FONCTIONNAIRE.....	70
PARAGRAPHE III : LES AFFECTATIONS OU MUTATIONS DU FONCTIONNAIRE.....	71
PARAGRAPHE I : LE CONTENU DES OBLIGATIONS DU FONCTIONNAIRE.....	72
PARAGRAPHE II : LE REGIME DISCIPLINAIRE.....	74
PARAGRAPHE I : LES DROITS PECUNIERS DES FONCTIONNAIRES.....	78
PARAGRAPHE II : LE FONCTIONNAIRE ET LES LIBERTES PUBLIQUES.....	80

PARTIE I DOMAINE DE L'ADMINISTRATION

INTRODUCTION

L'Administration dispose un certain nombre de moyens qui la permette d'accomplir, de réaliser les tâches qui lui incombent. Il y a des moyens humains, des moyens matériels et des moyens financiers. En termes très simple, l'Administration détienne un patrimoine qui constitue des biens mobiliers et immobiliers au sens civil du terme. Ces biens peuvent faire l'objet d'une exploitation, source de revenu pour l'Administration.

Cet **ensemble de biens** que détiennent les personnes publiques s'appelle le « **domaine de l'Administration** ». Le terme « domaine » est donc synonyme de « patrimoine » dans l'acception du droit administratif. Chaque collectivité publique va avoir son domaine comme l'Etat, province, région, commune.

Cet ensemble de biens d'une collectivité se divise à l'heure actuelle en deux grandes catégories juridiques à savoir le domaine public comprenant des biens meubles et immeubles et d'autre part le domaine privé comprenant également des biens meubles et immeubles. En d'autres termes, l'ensemble des **domaines publics et privés** de l'Etat est le domaine de l'Administration.

Domaine privé + Domaine public = Domaine de l'Administration

A) ORIGINE DE DISTINCTION DOMAINE PUBLIC ET DOMAINE PRIVE

Elle a été héritée du droit administratif français. Dans le droit français, on situe généralement l'origine de la distinction domaine public et domaine privé au XIXème siècle et on attribue cette distinction à un professeur de droit appelé « **PROUDHON** ». C'est donc la doctrine qui est à l'origine de cette distinction et par la suite consacrée par la loi.

Toutefois, cette distinction était déjà dans l'air avant le XIXème siècle avec l'individualisation du **domaine de la couronne** constituant des biens propriétés du roi en sa qualité de souverain dont ce dernier avait la garde et qu'il ne pouvait pas les aliéner (donc le conserver).

Après la Révolution française, le domaine de la couronne se transforme en **domaine de la nation** du fait de l'abolition de la monarchie. L'inaliénation de ce domaine est réaffirmée et il est toujours indivisible.

L'idée de l'inaliénabilité du domaine de la nation était convenable pour les routes, les lacs, etc. mais on reconnaît également que certains biens de la nation méritent d'être soumis sous l'empire d'un autre régime juridique distinct du principe de l'inaliénabilité du domaine de la nation.

Ces constatations ont amené à la distinction entre **domaine public** soumis à un régime de droit public dominé par le principe de l'inaliénabilité et d'autres règles inconnues du droit privé (donc de la compétence du juge administratif) et le **domaine privé** soumis en principe au régime du droit privé.

Cette distinction est encore remise en cause et très discutée par la doctrine elle-même comme DUGUIT et AUBY. La principale critique faite à cette distinction est le fait qu'elle est trop rigide et dichotomique.

Ils ont fait remarquer que ces deux catégories de domaine ne forment pas un **bloc monolithique**. Ces auteurs constatent que tous les biens du domaine public ne sont pas soumis au même régime juridique et que le domaine privé comportera de nombreuses règles dérogatoires au droit commun, par exemple le mode d'acquisition du domaine privé.

Ils ont avancé qu'il existe une pluralité de régime juridique en ce qui concerne les domaines avec une dose plus ou moins forte de droit public. Il y a donc une différence de degré et non de différence de nature. Duguit a proposé **une échelle de domanialité** selon la dose de droit public nécessaire à la protection du bien pour éviter cette distinction domaine privé/domaine public.

En tout cas, même s'il existe encore un débat sur cette distinction et qu'elle est encore contestée, elle existe dans le droit positif et est réelle.

B) LES SOURCES DU DROIT DOMANIAL

Le droit domanial est le droit du domaine public et privé de l'Administration. Au départ, ce droit a pour source la jurisprudence en consacrant la distinction domaine public et privé mais elle a été largement codifiée, c'est-à-dire qu'il y a des textes très importants qui vont constituer la base du droit domanial.

La **loi 2008-013 du 23 Juillet 2008 sur le domaine public** est la principale référence dès lors qu'on parle de domaine public. Cette loi constitue une toile étagée du texte précédent (qui est l'**Ordonnance n° 60-099 du 21 septembre 1960** réglementant le domaine public qui reprend les dispositions d'un décret de 1926, lui-même qui a codifié la jurisprudence du Conseil d'Etat de l'époque) et reprend la philosophie de cette ordonnance de 1960.

C'est pour montrer que notre législation et jurisprudence restent figer et il y a un décalage avec l'évolution de celles du droit français surtout au niveau de la notion du domaine public.

Puis, la **Loi 2008-014 du 23 Juillet 2008 sur le domaine privé** des personnes morales du droit public. Cette loi remplace la **Loi 60-004 du 15 Février 1960 relative au domaine privé**. Elle est venue prendre en compte une loi concernant un statut de terre à Madagascar qui est la **Loi 2005-019 du 17 Octobre 2005** et reprend le concept de propriété foncière privative.

CHAPITRE I DOMAINE PUBLIC

Il est à noter qu'une personne privée ne peut pas avoir de domaine public, c'est un patrimoine de personnes publiques.

SOUS CHAPITRE I LA NOTION DE DOMAINE PUBLIC

SECTION I LES CRITERES D'APPARTENANCE DU DOMAINE PUBLIC

PARAGRAPHE I Les critères du domaine public en droit français

A) L'évolution au niveau de la doctrine

A la question de savoir quels sont les critères d'appartenance du domaine public, il y a eu une évolution de la doctrine. Au départ, il y a la **théorie du domaine public par nature**. Selon cette théorie, il existerait des biens qui **naturellement doivent appartenir au domaine public**.

Les biens qui **rentreeraient naturellement** dans le domaine public seraient des biens qui, en raison de leur nature, ne peuvent pas faire l'objet de **propriété privée** comme les routes, les fleuves, etc. et qui sont **affectés à l'usage de tous**.

Toutefois, l'affectation à l'usage de tous est un élément trop restrictif, une partie de la doctrine avance que certains biens ne sont pas affectés à l'usage de tous. D'autre part, la formule selon laquelle certains biens ne sont pas susceptibles de propriété privée ne peut pas être un critère d'appartenance au domaine public mais la conséquence des dispositions des textes juridiques.

Un deuxième courant doctrinal avance que les biens qui sont **affectés à l'utilité publique** sont du domaine public.

B) La position de la jurisprudence

Deux critères ont été avancés par la jurisprudence française pour déterminer l'appartenance d'un bien au domaine public :

- **Le critère d'affectation à l'usage de tous** (Conseil d'Etat du 28 Juin 1935, MARECAR : Considérant que le bien est affecté à l'usage du public, il doit dès lors être dépendant du domaine public).

On entend par le terme « usage de tous », c'est l'usage direct du bien par le public, ça peut être une situation de faite.

- **Le critère d'affectation à un service public :**

Il a été consacré par une jurisprudence fondamentale du **19 Octobre 1956, Société Le Béton** : « *Les terrains ne sauraient être soustraits au régime de la domanialité publique dès lors qu'ils concourent au fonctionnement de l'ensemble du port* » ;

La question qui se pose est de savoir si tous les biens affectés à un service public font parties du domaine public. C'est l'arrêt société Le Béton qui a donné un élément de réponse en affirmant la réponse négative. Il faut qu'il y ait eu un **aménagement spécial** pour que le bien puisse appartenir à la domanialité publique. Cet aménagement spécial consiste à adapter ce bien au but du service public.

C'est à ces conditions que le bien affecté au service public fera partie du domaine public de l'Administration. Toutefois, il peut y avoir de situation où **l'aménagement spécial est douteux**. Par exemple, on a planté des gazons et installé des statues, dans ce cas, est-ce que la condition de la domanialité publique du bien est réunie ? Tout dépend de l'appréciation du juge.

La vision de la jurisprudence française apprécie d'une manière très souple la condition d'aménagement spéciale. La conception du domaine public est alors très large.

Il est à noter que les deux critères d'appartenance d'un bien à un domaine public donnés par la jurisprudence française sont alternatifs.

PARAGRAPHE II LES CRITERES DU DOMAINE PUBLIC EN DROIT MALGACHE

Il faut se référer d'abord à la loi. La loi 2008-013 comporte deux choses : définition générale du domaine public et l'énumération des biens qui font parties du domaine public.

A) Définition générale du domaine public

La loi de 2008 évoque essentiellement le bien public immobilier. L'article premier de la loi 2008-013 dispose que : « **Le domaine public immobilier de l'Etat et des collectivités décentralisées, comprend l'ensemble des biens immeubles qui, soit par leur nature, soit par suite de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et qui ne peuvent devenir, en demeurant ce qu'ils sont, propriété privée.**».

C'est une définition un peu ambiguë, pas très claire. Cette ambiguïté s'explique par le fait que l'article premier de la loi 2008 reprend les termes de l'ordonnance de

1960, elle-même qui reprend les termes d'un décret de 1926 lui-même qui consacre avec hésitation la jurisprudence de l'époque.

On constate également que cet article ne fait pas référence d'une façon précise et claire à « l'affectation à l'usage public ».

Toutefois, les termes « **l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous** » sont synonymes de cette affectation à l'usage public. La jurisprudence malgache consacre également ce critère d'affectation à l'usage public : l'arrêt de la **Chambre administrative du 18 Février 1967, Monseigneur Roland**.

D'autre part, l'article premier évoque l'in-susceptibilité de propriété privé du domaine public. C'est une conséquence de l'appartenance au domaine public et non de critère pour l'appartenance au domaine public.

Enfin, on peut remarquer que l'article premier ne fait pas allusion des biens affectés au service public. Cela signifie qu'en droit malgache, l'affectation à un service public n'est pas considérée comme critère d'appartenance au domaine public.

En principe, l'affectation à un service public d'un bien est un critère d'appartenance au domaine privé de l'Administration. On avait pensé à un certain moment que la jurisprudence malgache allait consacrer un deuxième critère (**CA du 18 Novembre 1987, Fikambanan'ny tompon-trano @ cité Analamahitsy**) :

« **Considérant que les terrains n'ont reçu aucune affectation au service public [...] dès lors, leur régime relève du droit commun** » donc du domaine privé. A contrario, si les terrains ont donc reçu une **affectation au service public**, leur régime relèverait donc du domaine public.

Toutefois, cet arrêt aurait pu être un arrêt de principe, comme il n'a jamais été confirmé, il s'agit donc d'un accident de jurisprudence. Le critère d'affectation à un service public des biens pour connaître son appartenance à la domanialité publique n'est donc pas consacré en droit malgache.

Toutefois, il existe des exceptions à savoir des biens affectés à un service public mais qui feront parties du domaine public, elle figure dans la loi elle-même. A côté de la définition générale du domaine public, la loi a énuméré des biens appartenant au domaine public. Dans cette liste, on trouve des biens affectés à un service public.

B) L'énumération légale des biens du domaine public

Cette énumération légale se trouve à l'article 3 de la loi 2008-013 :

- Le domaine public naturel :