



Droit Administratif n° 8, Août 2010, étude 16

La propriété publique à l'épreuve de la circulation des biens entre personnes publiques . - À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 3 décembre 2009 (loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports)

Etude par Fabien HOFFMANN
docteur en droit public
université Montesquieu - Bordeaux IV
CÉRDARÉ

Sommaire

La loi du 8 décembre 2009 a transféré d'office et gratuitement la propriété des infrastructures de transport de la région Île-de-France du STIF à la RATP. Le Conseil constitutionnel n'y a pas vu d'obstacle, ce qui conduit à s'interroger sur la protection constitutionnelle de la propriété des personnes publiques autres que l'État.

1. - En saisissant le Conseil constitutionnel de la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports^{Note 1}, les parlementaires ne se sont pas attachés à ce qui en faisait manifestement l'objet principal. L'ouverture du service international de transport par voie de chemins de fer prévu par le 3e paquet transport^{Note 2}, ainsi que le perfectionnement du système français de régulation ferroviaire par la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, étaient en effet dignes d'un recours^{Note 3}. Pourtant, les requérants préférèrent contester la révision introduite à la dernière minute de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France prévoyant, notamment, un transfert gratuit de dépendances domaniales du STIF (Syndicat des transports d'Île-de-France) au profit la RATP^{Note 4}.

2. - D'apparence plus anodine, cette révision est venue mettre un coup d'arrêt au processus entamé il y a maintenant une dizaine d'années de normalisation des transports publics parisiens. Depuis l'après-guerre, ceux-ci sont en effet soumis à un régime dérogatoire, limitant les compétences des collectivités territoriales par la présence forte de l'État et d'un opérateur bénéficiant hors délégation de service public de droits d'exploitation - la RATP ayant été substituée aux concessionnaires et fermiers choisis par les organes locaux. Ce dirigisme étatique a même paradoxalement connu son apogée en 1982, dans le contexte de la décentralisation, avec la loi *LOTI* qui a exclu de son champ d'application l'Île-de-France. Toutefois, cette situation semblait évoluer. Ainsi, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain avait fait entrer des conseillers régionaux au sein du STIF et la loi du 13 août 2004 en avait évincé les représentants de l'État^{Note 5}. C'est pourquoi la loi déferée au Conseil constitutionnel de décembre 2009 constitue une véritable régression du point de vue de la décentralisation. En effet, le législateur a entendu renforcer les prérogatives de la RATP, simple opérateur, au détriment du STIF, autorité organisatrice. D'abord, la RATP se voit confier la fonction de gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France, et des lignes du réseau express régional. Ensuite, elle partagera la maîtrise d'ouvrage publique avec le STIF. Enfin, la loi transfère gratuitement du STIF à la RATP la propriété des infrastructures de transport^{Note 6}. Eu égard au caractère inédit de la question touchant à la circulation des biens entre personnes publiques, comme de ses enjeux théoriques, seul ce dernier aspect sera envisagé dans la présente étude.

3. - En effet, c'est la première fois que le Conseil constitutionnel est saisi d'une loi opérant un transfert de dépendances du domaine public entre personnes publiques. La question avait cependant été éclairée par un avis du Conseil d'État rendu en 2005 sur la possibilité pour le législateur d'opérer un transfert d'une collectivité publique à l'État^{Note 7}. En se fondant sur une lecture *a contrario* de la décision de 1986 du Conseil constitutionnel selon laquelle la Constitution s'oppose au transfert de biens publics

à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé en deçà de leur valeur^{Note 8}, la section de l'intérieur avait considéré qu'une telle opération pouvait être effectuée à titre gratuit, à la condition toutefois qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive à la libre disposition de son domaine par la collectivité en cause^{Note 9}. En l'espèce, le Conseil constitutionnel ne désavoue pas l'analyse du Conseil d'État. Comme lui, il entend favoriser la circulation des biens entre personnes publiques afin de répondre aux exigences contemporaines d'une gestion patrimoniale optimale. Non sans une certaine ingéniosité juridique il faut l'avouer, le Conseil constitutionnel considère que la Constitution n'interdit pas au législateur d'opérer des transferts forcés et gratuits entre personnes publiques de dépendances du domaine public. Pour ce faire, l'exigence de protection des propriétés publiques a dû être très largement relativisée. D'une part, voulant échapper, aux contraintes de l'article 17 de la déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a substitué au droit de propriété le droit au respect des biens dont les garanties sont inexistantes dans la sphère publique (1). D'autre part, il exclut que le principe d'inaliénabilité ait valeur constitutionnelle, entérinant l'éviction de la propriété de la notion constitutionnelle de domanialité publique (2). Dès lors, les biens des personnes publiques autres que l'État ne bénéficient d'aucune protection véritable, ce qui conduit à réduire la personnalité publique au rang d'un simple instrument d'organisation administrative (3).

1. De la protection du droit de propriété des personnes publiques au droit virtuel au respect de leurs biens

4. - Après avoir dans l'affaire des nationalisations « redonné au droit de propriété une nouvelle jeunesse »^{Note 10} en consacrant sa pleine valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel en a étendu le bénéfice aux personnes publiques en 1986^{Note 11}, faute d'une consécration textuelle explicite. Le Conseil avait alors jugé que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ne concernent pas « seulement la propriété privée des particuliers mais aussi à un titre égal la propriété de l'État et des autres personnes publiques ». Mais la légitimité d'un tel fondement n'allait pas de soi. On reprocha au Conseil constitutionnel de dénaturer un texte qui ne portait que sur la propriété privée^{Note 12}. Toutefois, depuis la décision du 3 décembre 2009, ce débat paraît avoir été vidé par le Conseil constitutionnel lui-même qui ne fait plus de l'article 17 la source du droit de propriété des personnes publiques. Celui-ci s'efface derrière le droit au respect des biens. Il résulte en effet de cette décision que « le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garantis par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ». À la lecture de ce considérant, il apparaît donc que le droit de propriété se trouve supplanté par une nouvelle notion. Après avoir rappelé que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques est consacré par les articles 6 et 13 de la Déclaration, et que la propriété l'est par les articles 2 et 17, il les place sous l'égide du droit au respect des biens. Ainsi, considère-t-il que le « droit au respect des biens » est « [garanti] par ces dispositions ». En conséquence, le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques et le droit de propriété ne sont que des éléments du droit au respect des biens. Plus précisément, le Conseil constitutionnel infère de ces principes l'existence d'un droit au respect des biens des personnes publiques, droit qui servira seul de fondement juridique pour apprécier de la constitutionnalité des atteintes qui pourraient être portées à leurs dépendances domaniales.

5. - À première vue, le recours à la notion de droit au respect des biens se justifie pleinement. D'une part, il marque le rapprochement de la Constitution avec des instruments internationaux. Le Conseil a ainsi entendu introduire dans sa jurisprudence une notion, évidemment inspirée de la convention européenne des droits de l'homme, et plus particulièrement de son protocole n° 1 qui garantit le droit au respect des biens^{Note 13}. Il s'agit en ce sens pour le Conseil constitutionnel d'élaborer un corpus commun entre la Constitution et les conventions internationales^{Note 14}, ce qui limite d'autant l'impact de la jurisprudence *IVG*^{Note 15}. Un autre intérêt à la consécration de cette notion tient au délicat problème de l'opportunité de fonder la garantie du droit de propriété des personnes publiques sur l'article 17 de la déclaration de 1789. Certes, le juge constitutionnel a toujours fait une interprétation historique de ce texte^{Note 16}, comme l'avait préconisé la doctrine^{Note 17}. D'ailleurs, le professeur Philippe Yolka note que « la Déclaration de 1789 garantit la propriété dans sa généralité ; son article 17 évoque la propriété, sans que soit uniquement visée la propriété privée. (...) Cette interprétation ne dénature pas le sens de l'article 17 ; elle en tire au contraire toutes les virtualités »^{Note 18}. Mais, même si l'on admet que des personnes publiques puissent jouir de droits fondamentaux^{Note 19}, il n'en demeure pas moins que l'article 17 appartient à une déclaration des droits de l'Homme, et que le droit de propriété y est conçu comme un instrument de protection contre l'État. Le paradoxe d'un droit de propriété des personnes publiques fondé sur un texte révolutionnaire et libéral n'est donc pas mince. Un fondement autonome paraissait plus approprié.

6. - Néanmoins, ces éléments ne sauraient dissimuler l'intention véritable du Conseil constitutionnel. Il ne paraît pas tant avoir été guidé par le seul souci de clarifier les sources du droit de propriété des personnes publiques que par celui d'échapper au carcan de l'article 17 pour faciliter la circulation des dépendances du domaine public entre personnes publiques. En transcendant le principe d'égalité et le droit de propriété pour découvrir le droit au respect des biens qui, seul, servira de fondement juridique, le Conseil constitutionnel peut alors librement en élaborer le régime juridique. Ce procédé n'est pas neuf dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, comme en témoigne l'introduction de la notion de liberté personnelle qui sert à limiter la compétence du juge judiciaire de l'article 66 pour sanctionner les atteintes à la liberté individuelle^{Note 20}. En l'espèce, la notion de droit au respect des biens, en apparence tout aussi protectrice que le droit de propriété, lui permet d'échapper aux

exigences de l'article 17 qui imposent qu'une privation de propriété soit nécessaire et, surtout, qu'elle donne lieu à une indemnisation juste et préalable. D'ailleurs, on notera que le Conseil ne considère plus, comme il le faisait depuis 1986, que la propriété de l'État et des autres personnes publiques est protégée « à un titre égal » avec celle des personnes privées^{Note 21}.

7. - En premier lieu, le Conseil constitutionnel ne contrôle pas la nécessité du transfert. Certes - il le répète à l'envi - il ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que le Parlement. Pourtant, le contrôle de proportionnalité ne lui est pas étranger^{Note 22} et il procède par différents moyens à un contrôle de l'intérêt général^{Note 23}. Mais, en l'espèce, il enregistre ici simplement la décision du législateur. Que le droit de propriété soit au STIF ou à la RATP, la question ne fait pas débat. Or, cette approche de l'intérêt général est critiquable. En effet, l'intérêt général n'est pas unitaire. Il est fragmenté, décomposé, démultiplié^{Note 24}. Il intègre les intérêts privés^{Note 25} et il ne se confond pas uniquement avec l'intérêt de l'État. L'une des évolutions majeures du droit administratif a d'ailleurs consisté à prendre en compte une pluralité d'intérêts publics, de manière à ne pas opposer de façon manichéenne, voire idéologique, intérêt public et intérêt privé, c'est-à-dire État et marché. L'intérêt de l'État se trouve discuté avec d'autres intérêts publics, comme cela s'exprime dans la jurisprudence du bilan coût-avantage^{Note 26}. Or, lorsque la conception que se fait l'État de l'intérêt général n'est pas discutée, c'est un retour à la raison d'État. La solution préconisée par le Conseil d'État, conditionnant le transfert à l'absence d'atteinte excessive à la libre disposition du domaine, paraît donc être plus en adéquation avec ces évolutions.

8. - En second lieu, le législateur peut procéder à un transfert gratuit entre personnes publiques. Indépendamment de la proclamation solennelle de la propriété comme un « *droit inviolable et sacré* » - au demeurant tempérée par l'admission d'une privation de propriété -, l'article 17 de la déclaration de 1789 a essentiellement rompu avec le passé en imposant l'exigence d'une indemnisation^{Note 27}. On a même pu se demander si « le droit de propriété ne se réduit pas au droit d'obtenir une indemnité juste et préalable, au cas de privation de ce droit »^{Note 28}. Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, comme d'ailleurs dans celle de la Cour européenne des droits de l'homme qui définit la notion de bien à travers celle de patrimonialité^{Note 29}, le droit de propriété n'est pas conçu comme un rapport sur une chose mais comme le droit à une valeur^{Note 30}. Or, au cas des transferts entre personnes publiques, il n'est nullement exigé que la collectivité privée de sa propriété soit indemnisée. On pourrait opposer qu'en l'espèce le droit de propriété du STIF n'est pas remis en cause. En effet, la réalisation de ce transfert était rendue nécessaire par la loi du 21 mars 1948 qui mettait à disposition de la RATP ces infrastructures, en sorte que le STIF (et son prédécesseur le STP) en était déjà privé. Surtout, ces mêmes biens avaient été transférés à titre gratuit au syndicat en 1968, de la sorte qu'il y aurait eu enrichissement sans cause si le STIF avait été indemnisé^{Note 31}. Toutefois, la formulation de la présente décision interdit de ne voir en elle qu'une simple décision d'espèce. En l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle, l'État-législateur n'est en aucune manière tenu de prévoir l'indemnisation d'une personne publique dépossédée au profit d'une autre.

9. - En définitive, la consécration du droit au respect des biens a permis au Conseil constitutionnel d'écartier les garanties essentielles du droit de propriété des personnes publiques. Il s'agissait évidemment de favoriser la circulation des biens publics, qui n'est pas en son principe contestable. On regrettera qu'il faille en passer par des notions - le droit au respect des biens - qui n'ont alors guère de sens...

2. L'éviction de la propriété de la notion constitutionnelle de domanialité publique

10. - La domanialité publique rabrouerait-elle les prétentions des faiseurs de systèmes ? Ce noble édifice, fruit des efforts conjugués de la jurisprudence et de la doctrine, vacille sous l'influence d'inspirations contraires. Ainsi, alors que le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) a voulu consacrer un critère réducteur de la domanialité publique^{Note 32} et que plusieurs textes sont venus exclure du champ de la domanialité publique des biens qui appartiennent pourtant à des personnes publiques et qui sont affectés à un service public^{Note 33}, son champ d'application se diffuse hors de ses bornes naturelles. C'est la domanialité publique virtuelle - que le CGPPP n'a pas formellement remis en cause^{Note 34} - qui étend la domanialité à des biens qui ne sont pas encore des dépendances du domaine public^{Note 35}. C'est encore l'institution de servitudes de droit public sur des biens qui sont la propriété de personnes privées, occasionnant la naissance d'un « domaine quasi public »^{Note 36}. Les réflexions sur les méthodes de définition du domaine public deviennent donc essentielles^{Note 37} et l'idée d'une « échelle de domanialité » que les doyens Duguit et Auby avaient soutenue ressurgit^{Note 38}. La cause de ces phénomènes tient évidemment à la place croissante de l'idée de valorisation économique^{Note 39} qui place la domanialité sous l'emprise du droit de la concurrence^{Note 40}. Mais il ne s'agit là que d'un facteur secondaire. La domanialité publique est dorénavant jugée à l'aune de la performance, dans le contexte du *New public management* qui interdit que ne pèsent de trop lourdes contraintes sur les administrations. Dans ce mouvement de refondation de la domanialité publique, le Conseil constitutionnel joue un rôle essentiel^{Note 41}. Comme le souhaitaient les praticiens et la doctrine^{Note 42} et comme s'y était engagé le Code général de la propriété des personnes publiques^{Note 43}, le Conseil constitutionnel permet la libre circulation des dépendances du domaine public entre personnes publiques. Il lui a fallu pour cela évincer la propriété de la notion de domanialité publique en confirmant que le principe d'inaliénabilité n'a pas valeur constitutionnelle.

11. - De loi fondamentale du Royaume avec l'édit de Moulins de février 1566 qui clôt un processus entamé dès le Moyen-âge visant à lutter contre la prodigalité des monarques, la Révolution a fait du principe d'inaliénabilité un principe à valeur législative^{Note 44}. Des auteurs ont pu déceler dans la jurisprudence du Conseil une constitutionnalisation partielle ou a minima de ce principe^{Note 45}. Bien qu'essentiel en ce qu'il résume ou du moins justifie la domanialité publique^{Note 46}, le Conseil

constitutionnel lui dénie pour autant valeur constitutionnelle, alors que le juge administratif a fait de la protection du domaine public un impératif à valeur constitutionnelle^{Note 47}. Dans la décision du 18 septembre 1986 *Loi relative à la liberté de communication*, le Conseil constitutionnel avait considéré que, « sans qu'il soit besoin de rechercher si le principe d'inaliénabilité du domaine public a valeur constitutionnelle, il suffit d'observer qu'il s'oppose seulement à ce que des biens qui constituent ce domaine soient aliénés sans qu'ils aient été au préalable déclassés et, qu'en l'espèce, le cinquième alinéa de l'article 103 de la loi ne prévoit de transfert à la nouvelle société des biens incorporés au domaine public de "Télédiffusion de France", qu'après leur déclassement »^{Note 48}. De même, dans la décision du 21 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, le Conseil constitutionnel a simplement mentionné que « si les députés auteurs de la saisine invoquent à l'encontre de l'article 1er de la loi le principe selon eux à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public, il ressort des dispositions de cet article qu'aucune d'entre elles n'a pour objet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au domaine public ; que par suite le grief invoqué manque en fait »^{Note 49}. En l'espèce, sans même faire référence à ce principe, la haute juridiction l'envisage comme un simple principe législatif en considérant que des dépendances du domaine public - pourtant inaliénables - peuvent être transférées d'une personne publique à une autre. Une telle solution, conforme à sa jurisprudence habituelle, peut se réclamer du soutien du Conseil d'État. Dans le rapport de 1989 sur les établissements publics, ses rédacteurs regrettaient que « le transfert en pleine propriété à un établissement public de biens appartenant au domaine de l'État se heurte à la règle de l'inaliénabilité. Telle qu'elle est rappelée par l'article L. 52 du Code du domaine de l'État, cette règle ne rend pas compte de la véritable signification du principe, qui doit être compris comme s'opposant au transfert d'un bien d'une personne publique à une personne privée, mais non à la circulation des biens entre les différentes personnes publiques »^{Note 50}. Ainsi, non seulement le Conseil constitutionnel lève les obstacles à la circulation des dépendances du domaine public, mais il affirme aussi l'inadéquation du principe d'inaliénabilité dans certaines opérations publiques^{Note 51}. Il arrive fréquemment que deux personnes publiques - souvent une collectivité territoriale et un établissement public - entendent transférer des biens à affectation constante. Pour les administrés, l'opération est sans effet puisque le bien reste affecté. Or, cette mesure qu'appelle une bonne gestion est entravée par d'excessives rigidités. Juridiquement, il faudrait désaffecter le bien en question, le déclasser, l'aliéner et le réaffecter, ce qui est absurde lorsque l'affectation demeure. Par cette décision, le Conseil constitutionnel permet donc au législateur d'élargir les cas dans lesquels la circulation des dépendances du domaine public entre personnes publiques est possible, à la condition cependant que le législateur ne prive pas de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics^{Note 52}.

12. - En effet, le Conseil constitutionnel distingue le titre de propriété de l'affectation du bien. Si la propriété peut circuler - sans conditions ni garanties entre personnes publiques comme cela a été souligné -, l'affectation doit, elle, demeurer. Le Conseil est donc davantage attentif à la protection du service public qu'au droit de propriété. En l'espèce, constatant que les droits et obligations attachés aux infrastructures les suivent, il considère que « ce transfert n'a pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils restent affectés ; que, dès lors, le neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ». Par conséquent, l'aliénation de ces dépendances du domaine public n'aurait été interdite que si elle avait mis fin ou dénaturé l'affectation. Ainsi, si le principe d'inaliénabilité n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle, il est indirectement sanctionné sur le fondement de la continuité des services publics. Dans la mesure où, au regard de la continuité des services publics, l'opération de transfert ne change rien, les transferts sont possibles. Dans sa décision *France Télécom* du 26 juillet 1996, le Conseil avait déjà jugé que le transfert des infrastructures de télécommunications incorporées au domaine public était constitutionnel puisqu'elles étaient soumises à un régime de substitution garantissant les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels elles restent affectées^{Note 53}. De même, se prononçant sur la loi relative aux aéroports, le Conseil a validé un dispositif qui organisait le déclassement de biens sans qu'ils aient été désaffectés et à la condition que demeure une servitude légale sur ces biens^{Note 54}. Au titre de ces garanties, la présente décision apporte quelques éclaircissements. Au vu de la décision sur ADP, le simple fait que le législateur ait prévu une procédure permettant à l'État de s'opposer à la vente des biens affectés au service public avait été jugé suffisant pour garantir la continuité du service public. Évidemment, une telle garantie était impensable en l'espèce puisque les biens transférés à la RATP sont des dépendances du domaine public que la RATP ne pourra donc aliéner. Ainsi, le fait de prévoir un transfert des contrats, accessoirement au transfert des biens, est une autre garantie du service public. On se réjouira donc que la liberté contractuelle - sinon en toutes ses facettes, du moins les situations légalement formées et en cours d'exécution - soit protégée par le Conseil constitutionnel^{Note 55}. Mais on ne saurait accorder un grand crédit à une telle garantie puisque si l'État-législateur ne peut porter atteinte à l'affectation, l'État-administration le peut au nom de la théorie des **mutations domaniales**.

13. - Ainsi, le Conseil constitutionnel, en repositionnant la domanialité publique uniquement sur l'affectation, et notamment le service public, va à l'encontre des analyses contemporaines faisant de la domanialité publique un régime qui se superpose à la propriété, sans l'exclure^{Note 56}. Or, c'est justement ce que fait le Conseil constitutionnel, non seulement en diluant le droit de propriété dans le droit au respect des biens, mais aussi en ne conférant aucune portée au principe d'inaliénabilité. Peu importe qui est détenteur du titre juridique et peu importe que celui-ci aille de personne publique en personne publique au gré du législateur, tant que l'affectation demeure. Triomphe posthume de René Capitant et confirmation de l'arrêt *Commune de Barran* qui aurait consacré la dissociation de l'affectation et de l'inaliénabilité^{Note 57} ? En effet, le Conseil constitutionnel expurge de la domanialité publique tout élément organique en ne consacrant pas le principe d'inaliénabilité. Certains ont souligné les incohérences de la théorie de Capitant, comme Marcel Waline qui fit valoir que le transfert d'une dépendance du domaine public paralysait toutes les prérogatives du nouveau propriétaire au point que son droit de propriété s'en trouvait vidé de toute

substance^{Note 58}. Cette approche antipropriétaire que l'on retrouve dans cette décision du Conseil conduit, en conséquence, à faire ressurgir de ses limbes la théorie du patrimoine d'affectation. Dans le cadre de la réflexion au 19^e siècle sur la notion de la personnalité morale, opposant les partisans de la fiction à ceux de la réalité, s'est développée l'idée en Allemagne, notamment sous la plume de Brinz^{Note 59}, qu'un bien pourrait être affecté à un but, sans être l'objet d'une propriété. En droit public français, Duguit^{Note 60} et Jèze^{Note 61} ont contribué à la promotion de cette théorie. Le Conseil constitutionnel lui confère une nouvelle jeunesse puisque, dans la sphère publique, l'appropriation d'un bien se réduit à n'être plus qu'une simple compétence sur celui-ci. On ne s'étonnera donc pas que de telles conceptions conduisent à l'instrumentalisation de la personnalité publique.

3. La dilution du droit de propriété, facteur d'instrumentalisation de la personnalité publique

14. - Ni le droit de propriété, ni les principes de la domanialité publique n'empêchent que le législateur distribue les biens de personnes publiques entre elles sans aucune limite, si ce n'est celle tirée de la protection de l'affectation - somme toute assez relative du fait de la théorie des **mutations domaniales**. Se trouve ainsi portée à son paroxysme l'idée d'une propriété éminente de l'État^{Note 62}. Il dispose d'un pouvoir de captation : expropriation^{Note 63}, réquisition^{Note 64}, appropriation des biens des personnes décidées sans héritiers (*C. civ., art. 539. - CGPPP, art. L. 1122-1*) et sans qu'une clause d'exhérédation ne puisse lui être opposé^{Note 65} notamment. Ce ne sont cependant là que des hypothèses générales qui ne sauraient occulter les diverses dispositions particulières : biens confisqués, biens placés sous main de justice, sommes et valeurs prescrites^{Note 66}, par exemple. De plus, l'État a la faculté de modifier l'affectation d'un bien appartenant à une personne publique, comme en témoigne la théorie des **mutations domaniales**^{Note 67}. Toutes ces situations se justifient par le fait que l'État est originairement le premier propriétaire. Avec la naissance de l'idée de souveraineté, il a été affirmé que, une fois le contrat social conclu, l'État est seul propriétaire et toute autre propriété est ensuite concédée par lui, ce que soutenaient Grotius, Hobbes ou encore Pufendorf. Cela a ainsi pu permettre à la Royauté française de revendiquer la totalité des terres et de justifier la levée des impôts^{Note 68}. C'est encore ce qui a permis au Conseil constitutionnel d'accepter des atteintes non sanctionnées au droit de propriété, généralement justifiées par leur caractère mineur^{Note 69}. En l'espèce cependant, le Conseil constitutionnel porte haut le principe de la propriété éminente de l'État. Les décisions qui viennent d'être rappelées justifiaient qu'il n'y ait pas de violation du droit de propriété par une règle de raison (*de minimis non curat praetor*). En l'espèce, ce n'est pas le cas. Et pour cause : cela aurait été impossible, eu égard à l'importance des transferts opérés du STIF à la RATP. Le Conseil constitutionnel ne pouvait donc raisonner en termes quantitatifs pour amender la protection du droit de propriété. Il a dû se placer au-delà et envisager une problématique qui se confond avec celle de la reconnaissance de droits fondamentaux au profit des personnes publiques^{Note 70} : les personnes publiques disposent-elles de droits subjectifs et ces droits subjectifs sont-ils opposables à l'État lui-même ? En autorisant la circulation sans condition de dépendances du domaine public entre personnes publiques et, surtout, en ne consacrant nul droit à une indemnisation, le Conseil constitutionnel objectivise le droit de propriété qui ne représente ni un pouvoir de vouloir ni un intérêt juridiquement protégé. Or, la dilution ainsi entreprise du droit de propriété est un facteur d'instrumentalisation de la personnalité publique.

15. - Le droit de propriété révèle, au sens presque photographique du terme, la personnalité juridique^{Note 71}. D'ailleurs, depuis Aubry et Rau, on a pris l'habitude de considérer que Personne et Propriété s'unissent dans la notion de Patrimoine. Berthélémy est même allé jusqu'à considérer que la personnalité n'a jamais été « qu'un moyen d'expliquer les règles de la propriété »^{Note 72}. Être et Avoir sont si intimement liés que d'une patrimonialisation on infère l'existence d'une personnalité morale. Ainsi, le Conseil d'État a considéré, à propos des biens communaux, que leur « propriété appartient non à chaque habitant en particulier, mais à la commune en corps, à l'être moral connu sous cette dénomination »^{Note 73}. De même, l'article L. 2411-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que « constitue une section de commune toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune » pour lui conférer la personnalité juridique, le juge a pu refuser d'octroyer la personnalité juridique à un hameau dont nul droit de propriété n'avait été reconnu^{Note 74}. Par conséquent, d'une « dépatrimonialisation » naît une « dépersonnalisation » ? Le lien entre propriété et personnalité est complexe. D'une part, la propriété n'est pas le seul critère de la personnalité utilisé par le juge administratif, le droit d'ester en justice, comme celui de contracter révèlent aussi la personnalité juridique^{Note 75}. D'autre part, il est des exemples de structures administratives patrimonialisées mais dépourvues de la personnalité morale^{Note 76}. En réalité, le Conseil constitutionnel ne tire pas un trait sur la personnalité publique au sein de la sphère publique. Il l'objectivise simplement en considérant qu'une personne publique autre que l'État, dans les rapports avec ce dernier, ne saurait avoir une volonté ni des intérêts qui diffèrent de lui. La personnification est donc réduite à n'être qu'une simple technique d'imputation comme dans le modèle kelsenien. Des recherches récentes ont démontré combien il a été difficile de concevoir que les autorités administratives puissent se couler dans le moule de la personnalité morale, ce qui a été un obstacle à la subjectivisation du droit administratif^{Note 77}. Dans les rapports entre personnes publiques, ces réticences sont également très fortes. Sans nier la personnalité juridique, le Conseil constitutionnel la réduit à n'être qu'une modalité d'organisation de l'État. Une autre conception serait susceptible de saper son autorité. En effet, que l'on considère avec Savigny que le droit subjectif est un pouvoir de vouloir, ou avec Ihering qu'il est un intérêt juridiquement protégé, « la théorie subjectiviste dominante enseigne que l'apparition d'un sujet de droit coïncide avec l'émergence d'une volonté nouvelle, distincte de celle qui l'a institué, et produit un nouveau centre d'intérêts juridiquement protégé, indépendant de celui de ses fondateurs »^{Note 78}. En définitive, la reconnaissance de la personnalité juridique a simplement pour fonction dans la sphère publique de protéger l'État. Cela explique que certaines autorités administratives indépendantes - contrairement d'ailleurs à leur dénomination - soient personnalisées, non que la personnalité juridique donne

plus d'indépendance^{Note 79}, mais pour que l'État n'ait pas à supporter les conséquences financières de leurs décisions (fautives)^{Note 80}. Ainsi, il est ce paradoxe que la personnalité juridique d'un établissement public par exemple implique, en cas de préjudice, que seule la responsabilité de celui-ci soit engagée. En revanche, cette même personnalité ne protège nullement ses biens. Maurice Hauriou écrivait que « la théorie de la personnalité comprend tout, explique tout, organise tout »^{Note 81}. Peut-être oserons-nous préciser, à la lecture de cette décision du Conseil constitutionnel, que c'est la théorie de la personnalité de l'État qui comprend tout, explique tout, organise tout. Les autres personnes publiques n'en sont que les démembrements et l'octroi de la personnalité est une prérogative de protection de l'État qui ne saurait dégénérer en une sujétion.

16. - Or, cela pose un véritable problème au regard de la libre administration des collectivités territoriales, ce que ne manquèrent d'ailleurs pas de souligner les requérants. En effet, les compétences des collectivités territoriales qui composent le STIF leur sont apparues gravement obérées par le transfert des infrastructures à la RATP. Toutefois, le Conseil constitutionnel rejette le moyen tiré de la violation du principe de libre administration des collectivités territoriales. En effet, « ces transferts ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales qui sont membres du Syndicat des transports d'Île-de-France ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales manque en fait ». La solution est claire, l'argumentation l'est beaucoup moins. Le Conseil constitutionnel considère-t-il que dans la mesure où le STIF est un établissement public, il ne bénéficie pas du principe de libre administration des collectivités territoriales ? Ce serait avoir une approche extrêmement « personnaliste », à rebours de celle qu'il admet puisque le lien entre personnalité juridique et propriété est totalement évincé par le Conseil constitutionnel. Si tel était toutefois l'argument du Conseil, peut-être faudrait-il alors consacrer une théorie de l'établissement public transparent pour que, lorsque des collectivités territoriales sont tenues d'adhérer à un établissement public - ce qui est le cas pour les collectivités membres du STIF -, le principe de libre administration s'étende par-delà ses bornes traditionnelles^{Note 82}. Autre hypothèse, le Conseil constitutionnel affirme-t-il que la libre administration ne saurait être entravée par une privation du droit de propriété ? Or, c'est justement au moyen de ses biens qu'une personne peut agir. Priver les collectivités de la disposition de leur domaine implique une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, quelque soit le sens qu'il faille donner à la solution du Conseil constitutionnel, elle ne convainc pas. Elle est révélatrice des influences de la logique domaniale sur la décentralisation^{Note 83}, comme de l'approche quelque peu jacobine que s'en est toujours fait le Conseil constitutionnel. En 1982, il avait ainsi jugé « qu'il résulte des dispositions [de l'article 72] que, si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'État (...) »^{Note 84}. Or, le principe même de la décentralisation - si l'on veut donner à cette notion une réelle portée et qu'elle ne signifie pas au bout du compte déconcentration - implique que les collectivités territoriales expriment, peut-être une volonté qui n'est pas exactement celle de l'État, en tout cas représentent des intérêts qui ne sont pas totalement identiques aux siens. Cela ne signifie évidemment pas que les intérêts des collectivités territoriales sont égaux à ceux de l'État. Cela signifie qu'il faut davantage concilier que hiérarchiser les intérêts. En déclarant que l'organisation de la France est décentralisée à l'article 1er de la Constitution, le constituant a entendu « [témoigner] de ce que les libertés locales sont désormais reconnues comme un élément structurant de notre identité politique nationale au même titre que l'indivisibilité de l'État ou que l'égalité des citoyens devant la loi »^{Note 85}. La promotion du principe de libre administration des collectivités territoriales a manifestement encore de beaux jours devant elle, comme la subjectivisation des rapports entre l'État et les autres personnes publiques. [sqf]

Note 1 *Cons. const.*, 3 déc. 2009, déc. n° 2009-594 : *Journal Officiel* 9 Décembre 2009.

Note 2 Sur l'ensemble de cette réforme, D. Broussolle, *Les services de transports par rail et route dans le paquet normatif européen du 23 octobre 2007. Un libéralisme tempéré* : *AJDA* 2008, p. 393.

Note 3 Sur ces aspects du texte, M. Bazex, *Vers la reconnaissance du « Droit public du marché » ?* : *Dr. adm.* 2010, comm. 32.

Note 4 Ch. Barthélemy et A.-E. Rubio, *Le transfert par la loi du 8 décembre 2009 des ouvrages du STIF à la RATP. Le Conseil constitutionnel a-t-il ressuscité la théorie de l'unicité du domaine public pour pallier l'impossibilité d'exproprier ?* : *RFD adm.* 2010, p. 62.

Note 5 D. Broussolle, *Quelles libertés pour les transports d'Île-de-France ?* : *JCP A* 2005, 1005. - N. Merley, *Les batailles du Syndicat des transports d'Île-de-France* : *AJDA* 2009, p.1359 et s.

Note 6 Il s'agit des voies, y compris les appareillages fixes associés, voies de garage et de raccordement, ouvrages d'art, stations et les gares, leurs accès et ouvrages de correspondance, les sous-stations et ateliers souterrains, les quais, les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures et, de façon générale, tous les compléments, accessoires et dépendances (lignes et installations, ateliers etc.).

Note 7 *CE*, avis, 26 janv. 2005, n° 371615, *Consistance, délimitation et statut juridique du terrain d'assiette du Grand-Palais à Paris- Incidence sur le régime de transfert de propriété* : *EDCE* 2006, p.193.

Note 8 *Cons. const.*, 26 juin 1986, déc. n° 86-207 DC, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social* : *Rec. Cons. const.* 1986, p. 61 ; *AJDA* 1986, p. 575, note Rivero ; *RD publ.* 1989, p. 399, note Favoreu.

Note 9 Conformément à l'opinion de certains auteurs, J.-F. Davignon, note ss *CE*, 3 nov. 1997, *Cne Fougerolles* : *D* 1998, p.132. - C. Chamard, *La distinction des biens publics et des biens privés* : *Dalloz*, 2004, p. 582.

Note 10 M.-C. Rouault, *Le Conseil constitutionnel et les nationalisations* : *LPA* 17 avr. 1984, p. 2.

Note 11 *Cons. const.*, 18 sept. 1986, déc. n° 86-217 : *Rec. Cons. const.* 1986, p. 141 ; *AJDA* 1987, p.102, note Waschmann ; *RD publ.* 1989, p. 399, note Favoreu ; *Rev. sociétés* 1986, p. 606, note Guyon ; *Rev. adm.* 1986, p. 458 et 564, note Etien ; *AJJC* 1986, p. 411, note Genevois.

Note 12 Y. Guyon, *L'évaluation des valeurs mobilières à l'occasion des opérations de privatisation* : *RFD adm.* 1987, p. 171. - B. Jeanneau, *Juridicisation et actualisation de la Déclaration de 1789* : *RD publ.* 1989, p. 664. - P. Avril et J. Gicquel : *Pouvoirs*, n° 40, *chron.* p. 179. - Sur ce point, à l'occasion de la décision de 1982, une vive controverse avait opposé R. Savy (*La constitution des juges* : *D.* 1983, *chron.* XIX, p. 107) à J.-L. Mestre (*Le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété* : *D.* 1984, *chron.* I, p. 1).

Note 13 *Droit administratif des biens et droits de l'homme*, J.-F. Struillou et R. Hostiou (ss dir.) : *Les cahiers du GRIDAUH* 2005, n° 14.

Note 14 Comme le manifeste l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la quasi consécration du principe de sécurité juridique par le Conseil constitutionnel, A.-L. Valembos, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit en droit français* : *LGDJ*, 2005, p. 148.

Note 15 *Cons. const.*, 15 janv. 1975, déc. n° 75-54 DC : *Rec. Cons. const.* 1975, p. 19.

Note 16 Par exemple, *Cons. const.*, 16 janv. 1982, déc. n° 82-132 DC : *Rec. Cons. const.* 1982, p. 18.

Note 17 F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés du citoyen*, in *Mélanges offerts à Marcel Waline* : *LGDJ*, 1974, t. 2, p. 563.

Note 18 *La propriété publique, Éléments pour une théorie* : *LGDJ*, 1997, p. 574.

Note 19 Sur ce point, P. Wachsmann, *Personnes publiques et droits fondamentaux*, in *La personnalité publique* : *Litec*, 2007, p. 145.

Note 20 V. notamment, A. Pariente, *La liberté personnelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Mélanges D.-G. Lavroff* : *Dalloz*, 2005, p. 267.

Note 21 Il considère simplement qu'elle « ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques ».

Note 22 R. Bousta, *La « spécificité » du contrôle constitutionnel français de proportionnalité* : *RID comp.* 2007, n° 4. - G. Xynopoulos, *Le contrôle de proportionnalité dans le contentieux de la constitutionnalité et de la légalité en France, Allemagne et Angleterre* : *LGDJ* 1996. - X. Philippe, *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative françaises* : *PUAM*, 1990.

Note 23 G. Merland, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* : *LGDJ*, 2004. - B. Mathieu et M. Verpeaux (ss dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle* : *Dalloz*, 2007.

Note 24 G. Clamour, *Intérêt général et concurrence, Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché* : *Dalloz*, 2006, p. 717.

Note 25 M. Mekki, *L'intérêt général et le contrat, Contribution à une étude de la hiérarchie des intérêts en droit privé* : *LGDJ*, 2004.

Note 26 *CE, ass.*, 20 oct. 1972, *Sté civile Sainte-Marie de l'Assomption* : *Rec. CE* 1972, p. 657, *concl. Morisot* ; *AJDA* 1972, p. 576, *chron. Cabanes et Leger* ; *JCP G* 1973, II, 17470, note Odent ; *CJEG* 1973, p. 60, note Virola.

Note 27 H. Pauliat, *Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État*, t. 2 : *PUF*, 1994, p. 9.

Note 28 L. Favoreu, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel et le droit de propriété proclamé par la Déclaration de 1789*, in *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, G. Conac et M. Debene (dir.) : *Economica*, 1993, p. 141.

Note 29 S. Pavageau, *Le droit de propriété dans les jurisprudences suprêmes françaises, européennes et internationales* : *LGDJ*, 2006, p. 186.

Note 30 N. Molfessis, *Le Conseil constitutionnel et le droit privé* : *LGDJ*, 1997, p. 83.

Note 31 P.-A. Jeanneney : *AJDA* 2010, p. 596.

Note 32 F. Melleray, *Définitions et critères du domaine public* : RFD adm. 2006, p. 906.

Note 33 L. MURCEF, 11 déc. 2001, art. 21. - CGPPP, art. L. 2211-1 et L. 3211-2. - E. Fatôme, *Le statut des immeubles à usage de bureaux des personnes publiques après l'ordonnance du 19 août 2004* : AJDA 2005, p. 584.

Note 34 Contrairement à certaines affirmations. V. en ce sens, Ph. Yolka, *Faut-il réellement abandonner la domanialité publique virtuelle ?* : JCP A 2010, 2073.

Note 35 CE, 6 mai 1985, n° 41589, *Assoc. Eurolat c/ Crédit Foncier de France* : JurisData n° 1985-040913 ; RFD adm. 1986, p. 26, concl. Genevois ; AJDA 1985, p. 620, note J. Moreau et E. Fatôme. - CE, 1er févr. 1995, n° 127969, *Préfet de la Meuse* : JurisData n° 1995-041492 ; Rec. CE 1995, tables p. 782. - CE, 29 nov. 2004, n° 234129, *Sté des autoroutes du sud de la France* : JurisData n° 2004-067678 ; Rec. CE 2004, tables p. 782.

Note 36 J.-F. Brisson, *L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires. Service public, affectation des infrastructures aéroportuaires et changement de statut des aéroports* : AJDA 2005, p. 1835.

Note 37 H.-G. Hubrecht, *Faut-il définir le domaine public et comment ? Méthode énumérative et méthode conceptuelle* : AJDA 2005, p. 598.

Note 38 F. Melleray, *L'échelle de domanialité*, in *Mélanges Moderne* : Dalloz, 2004, p. 287.

Note 39 J. Morand-Deville, *La valorisation économique du patrimoine public*, in *Mélanges Drago* : Economica, 1996, p. 274.

Note 40 H. Legal, *L'impact du droit de la concurrence sur la gestion du patrimoine des personnes publiques* : AJDA 2007, p. 949.

Note 41 Sur la jurisprudence domaniale du Conseil constitutionnel, Y. Gaudemet, *Libertés publiques et domaine public*, in *Mélanges J. Robert* : Montchrestien, 1998, p. 126. - E. Fatôme, *À propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public* : AJDA 2003, p. 1192.

Note 42 J.-M. Peyrical, *Transfert de biens entre collectivités publiques, Pour un assouplissement du droit de la domanialité publique* : AJDA 2002, p. 1157.

Note 43 V. notamment, C. Bosgiraud et G. Bachelier, *Les transferts de propriété entre personnes publiques* : JCP A 2006, 1248, 1249. - R. Noguellou, *Les rapports domaniaux entre personnes publiques* : RFD adm. 2006, p. 957.

Note 44 Ph. Yolka, *La propriété publique, Éléments pour une théorie, préc.*, p. 81 et 103.

Note 45 H.-G. Hubrecht, *L'inaliénabilité, passé et avenir d'un principe de droit constitutionnel*, in *Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lavroff* : Dalloz, 2005, p. 417.

Note 46 R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 2 : Montchrestien, 15e éd., 2001, n° 520.

Note 47 CE, 21 mars 2003, n° 189191, *Sipperec* : Rec. CE 2003, p. 144 ; AJDA 2003, p. 1935, note P. Subra de Bieusses.

Note 48 *Préc.*

Note 49 *Cons. const.*, 21 juill. 1994, déc. 94-346 DC, *Loi relative à la constitution de droits réels sur le domaine public* : Rec. *Cons. const.* 1994, p. 96 ; AJDA 1994, p. 786, note G. Gondouin ; RFD const. 1994, p. 814, note P. Bon. - V. également *Cons. const.*, 23 juill. 1996, déc. n° 96-380 DC, *Loi relative à l'entreprise nationale France Télécom* : Rec. *Cons. const.* 1996, p. 107 ; AJDA 1996, p. 696, obs. O. Schrameck ; JCP G 1996, I, 3965, note C. Boiteau.

Note 50 *Les établissements publics : transformation et suppression* : Doc. fr. 1989, 4876, p. 51.

Note 51 H. Simonian-Gineste, *L'avenir du principe d'inaliénabilité du domaine public* : RD imm. 1989, p. 168. - M. Douence, *L'inaliénabilité du domaine public. De la nécessité de revoir la règle de l'indisponibilité des dépendances domaniales entre personnes publiques* : AJDA 2006, p. 238.

Note 52 A. Vidal-Naquet, *Les « garanties légales des exigences constitutionnelles » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* : éd. Panthéon-Assas, 2007.

Note 53 *Cons. const.*, 23 juill. 1996, déc. n° 96-380 DC, *préc.*

Note 54 *Cons. const.*, 14 avr. 2005, déc. n° 2005-513 DC, *Loi relative aux aéroports* : Rec. *Cons. const.* 2005, p. 67. - V. notamment, J.-F. Brisson, *L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires. Service public, affectation des infrastructures aéroportuaires et changement de statut des aéroports* : AJDA 2005, p. 1835.

Note 55 P.-Y. Gahdoun, *La liberté contractuelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* : Dalloz, 2008, p. 187.

Note 56 *Ph. Yolka, thèse, préc.*

Note 57 *D. 1933, III, note p. 49.* - V. également la préface que René Capitant a consacrée à la thèse de Maroger (*L'affectation à l'usage public des biens des patrimoines administratifs* : Sirey, 1942), ainsi que la thèse elle-même qui reprend en substance cette dissociation de la propriété et de l'affectation (p. 312 et s.). - Certains ont contesté que René Capitant ait donné à cet arrêt son sens exact (*Ph. Yolka, thèse, préc.*, p. 181 et s.).

Note 58 *Note ss CA Paris, 13 mai 1933, Ville d'Avallon* : *D. 1934, 2, p. 101.*

Note 59 Brinz qui aurait été mal compris par la doctrine française selon F. Bellivier, Brinz et la réception de sa théorie du patrimoine en France, in *O. Beaud et P. Waschmann (ss dir.), La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1910* : PUF, p. 174.

Note 60 *Traité de droit constitutionnel, t. III* : éd. Broccard, 1938, p. 335 et s. - V. également, A. Mestre, *Remarques sur la notion de propriété d'après Duguít* : *APD, 1932, p. 163.*

Note 61 *Note ss CE, 15 avr. 1910, Sté des automobiles Brasier* : *RD publ. 1910, p. 697.*

Note 62 *X. Bioy, La propriété éminente de l'État* : *RFD adm. 2006, p. 963.*

Note 63 *Ch.-S. Marchiani, Le monopole de l'État sur l'expropriation* : *LGDJ, 2008.*

Note 64 *R. Ducos-Ader, Le droit de réquisition : théorie générale et régime juridique* : *LGDJ, 1956.* - *P. Levoe, Les pouvoirs de réquisition* : *AJDA 1999, n° spécial, p. 22.*

Note 65 *Cass. Ire civ., 11 mars 1968* : *D. 1968, p. 541.*

Note 66 Respectivement, *CGPPP, art. L.1124-1, L.1125-1, L.1126-1.*

Note 67 *M. Waline, Les mutations domaniales* : thèse Paris, 1925. - *N. Foulquier, Les mutations domaniales et les principes constitutionnels* : *AJDI, 1997, p. 828.* - *B. Tardivel, L'indépassable théorie des mutations domaniales* : *AJDA, 2003, p. 1209.* - *A. Vidal-Naquet, L'irréductible théorie des mutations domaniales* : *RFD adm. 2005, p. 1106.*

Note 68 *H. Pauliat, thèse préc., t. 1, p. 156.* - *Ph. Yolka, thèse préc., p. 59.*

Note 69 *Cons. const., 17 juill. 1985, déc. n° 85-189 DC, Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement* : *Rec. Cons. const. 1985, p. 49.* - *Cons. const., 13 déc. 1985, déc. n° 85-198 DC, Loi portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle* : *Rec. Cons. const. 1985, p. 78* ; *AJDA 1986, p. 171, note J. Boulouis.*

Note 70 *E. Picard, La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ?* : *AJDA 1998 p. 651.*

Note 71 *P. Delvolvé, Droit de propriété et droit public*, in *Mélanges Braibant* : *Dalloz, 1996, p. 153.*

Note 72 *Traité élémentaire de droit administratif* : *Rousseau, 13e éd., 1933, p. 28.*

Note 73 *CE, 27 mars 1814, Azzonet et Consorts (cité par F. Linditch, Recherche sur la personnalité morale en droit administratif : Thèse Toulouse I, p. 151).* On remarquera que la notion de personne morale n'est pas encore admise.

Note 74 *CE, 2 juill. 1980, n° 13650, Canavaggio* : *Dr. adm. 1980, comm. 292.*

Note 75 *F. Linditch, thèse préc., p. 149.*

Note 76 *B. Delcros, L'unité de la personnalité de l'État (Étude sur les services non personnalisés de l'État)* : *LGDJ, 1976.*

Note 77 *N. Foulquier, Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du 19e au 20e siècle* : *Dalloz, 2003, p. 95.*

Note 78 *F. Linditch, thèse préc., p. 138.*

Note 79 Ce sont les compétences, les pouvoirs, l'autonomie financière etc. qui la leur donne.

Note 80 *M. Lombard, Brèves remarques sur la personnalité juridique des institutions de régulation* : *RJEP 2005, p. 127.*

Note 81 *Berger-Levrault, De la formation du droit administratif français depuis l'an VIII* : 1893, p. 31.

Note 82 D'ailleurs, le Conseil constitutionnel opère déjà un contrôle des lois imposant l'adhésion de collectivités territoriales à un établissement public, *Cons. const.*, 22 févr. 2007, déc. n° 2007-548, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de la Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense* : *Rec. Cons. const.* 2007, p. 76 ; *AJDA* 2007, p. 1072, note M. Verpeaux.

Note 83 Ch. Lavialle, *Décentralisation et domanialité* : *RFD adm.* 1996, p. 953.

Note 84 *Cons. const.*, 25 févr. 1982, déc. n° 82-137 DC, *Lois de décentralisation* : *Rec. Cons. const.* 1982, p. 38.

Note 85 J.-F. Brisson, *La France est une République indivisible... Son organisation est décentralisée* : *RD publ.* 2003, p. 111.

© LexisNexis SA