

VI. Des biens du domaine public qui rentrent dans le commerce.

49. L'Etat a deux domaines, le domaine public et le domaine privé; les biens qu'il possède peuvent passer de l'un de ces domaines dans l'autre. Nous venons d'en donner un exemple : le rivage de la mer appartenant au domaine public entre dans le domaine privé quand il cesse d'être couvert périodiquement par les eaux de la mer; réciproquement, les lais et relais de la mer deviennent dépendances du domaine public quand ils sont envahis par la mer et couverts périodiquement par ses flots. Il importe beaucoup de savoir si un bien appartient au domaine public ou au domaine privé de l'Etat, puisque, dans le premier cas, il est hors du commerce, tandis que, dans le second, il est aliénable et prescriptible. De là la question de savoir sous quelles conditions un terrain sort du domaine public pour entrer dans le domaine privé. Nous l'examinerons plus loin (nos 58 et 59).

En énumérant les biens qui composent le domaine privé de l'Etat, nous n'avons parlé que des biens que la loi y place. Il est inutile de dire que l'Etat, étant personne civile, peut acquérir par les divers modes que la loi reconnaît et en se conformant aux règles du droit commun.

N° 3. DES PRINCIPES QUI RÉGISSENT LE DOMAINE DE L'ÉTAT.

I. Du domaine privé.

50. L'Etat a sur les biens qui forment le domaine privé un vrai droit de propriété : tel est le principe enseigné par tous les auteurs (1). Ainsi formulé, le principe est trop absolu, il faut y ajouter une restriction. L'Etat est une personne morale, c'est comme telle qu'il possède des biens. Or, la propriété dans la main des personnes civiles est tout autre que celle des particuliers : c'est moins un droit qu'une charge. Nous en avons fait la remarque dans le

(1) Demolombe. *Cours de code Napoléon*, t. IX, p. 341, n° 458.

premier volume de nos *Principes* (nos 292-296), auquel nous renvoyons. Il ne peut pas être question pour l'Etat de jouir d'une manière absolue des biens qui lui appartiennent; s'il en jouit, c'est à titre de charge, pour les employer aux besoins publics. Quand donc on dit que l'Etat a sur le domaine privé les mêmes droits que les particuliers ont sur leurs biens, cela signifie que les biens du domaine privé sont dans le commerce, par opposition au domaine public qui est hors du commerce. Cela signifie encore que ce ne sont pas les individus qui usent directement des biens du domaine privé, que c'est la société personnifiée, c'est-à-dire l'Etat; tandis que l'usage du domaine public est, en général, public, il se fait par le public : telles sont les routes et les rivières, tels sont les rivages de la mer. L'Etat jouissant lui-même à titre de *personne*, il faut des règles qui régissent sa jouissance. Ces règles font l'objet de lois spéciales auxquelles nous renvoyons, cette matière ne rentrant pas dans les limites de notre travail (1).

51. Sous l'ancien régime, le domaine privé de l'Etat se confondait avec le domaine de la couronne, parce que l'Etat se confondait dans le roi. Le domaine de la couronne avait été déclaré inaliénable afin d'empêcher les folles prodigalités des princes, qui ruinaient la fortune publique pour enrichir leurs favoris. Après la révolution de 89, la nation prit la place du roi, le domaine de la couronne devint le domaine national. Dès lors, il n'y avait plus de raison de maintenir le principe de l'inaliénabilité. L'Assemblée constituante crut, au contraire, que l'intérêt général demandait que les possessions foncières rentrassent dans le commerce, afin que l'activité intelligente des propriétaires en fit une source de richesses pour eux et pour la société (2). Restait à décider par qui la vente se ferait. La loi du 1^{er} décembre 1790 décréta que les domaines nationaux pouvaient être aliénés par le pouvoir législatif. Les termes de la loi pourraient induire en erreur sur la pensée du législateur; elle porte (art. 8) que les domaines nationaux

(1) Voyez les sources dans Aubry et Rau, t. II, p. 46, note 18.

(2) Préambule du décret du 1^{er} décembre 1790.

sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation. On croirait, d'après cela, que l'Assemblée constituante a prescrit l'intervention de la nation, dans le but de maintenir le principe de l'inaliénabilité. Cela n'est pas, car l'Assemblée dit le contraire dans le préambule de la loi. L'article 8 n'est que l'application du droit commun. Qui peut aliéner? Le propriétaire, et lui seul le peut. Qui est propriétaire des domaines nationaux? La nation. Donc la nation seule a le pouvoir d'aliéner. Voilà tout ce que l'article 8 veut dire; s'il a l'air de maintenir le principe de l'inaliénabilité, c'est pour déclarer implicitement que les rois ne peuvent pas disposer du domaine de l'Etat, que ce droit n'appartient qu'à la nation, représentée par le pouvoir législatif. Les biens de l'Etat rentrant dans le commerce, la conséquence en est qu'ils sont aussi prescriptibles; le code civil soumet l'Etat à la même prescription que les particuliers (art. 2227).

52. Le principe que les domaines de l'Etat peuvent être aliénés, et qu'ils ne peuvent l'être qu'en vertu d'une loi, reçoit des exceptions. Tout en déclarant les domaines nationaux aliénables, l'Assemblée constituante maintint l'inaliénabilité pour les grandes masses de bois et forêts appartenant à l'Etat (1). De puissants intérêts s'attachent à la conservation des forêts. L'Etat y trouve les bois nécessaires pour la marine, ainsi que les particuliers pour la construction des vaisseaux marchands. Quand l'Etat vend ses forêts, les acheteurs sont portés à les défricher, parce que leur intérêt le demande; mais le défrichement fait tarir les sources, il exerce une influence funeste sur l'atmosphère, et nuit par conséquent à l'agriculture. C'est, en partie, par ces considérations que l'Assemblée constituante s'est décidée à laisser les grandes masses de bois hors du commerce, ce qui avait pour conséquence de les rendre imprescriptibles. Une jurisprudence constante de la cour de cassation a décidé que cette disposition spéciale du décret de 1790 n'avait pas été abrogée par le code civil (2).

(1) Décret du 1^{er} décembre 1790, art. 12.

(2) Deux arrêts du 17 juillet 1850 (Daloz, 1850, 1, 260 et 262). Arrêt du 27 juin 1854 (Daloz, 1855, 1, 261). Arrêt du 9 avril 1856 (Daloz, 1856, 1, 187).

En France, cette législation spéciale et exceptionnelle a été abrogée par la loi du 25 mars 1817, qui, dans l'intérêt du crédit public, autorisa l'aliénation des forêts (1).

Le principe que l'aliénation des domaines ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi, reçoit aussi une exception. En vertu de la loi du 16 septembre 1807 (art. 41), le gouvernement est autorisé à concéder, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale. L'orateur du Tribunat a donné comme motif de cette dérogation au droit commun, « que la nature de ces biens ne permet pas de les soumettre aux hasards de la concurrence, soit parce qu'ils sont dépendants de travaux faits ou à faire, soit parce qu'ils ne peuvent être acquis que par ceux qui jouissent des propriétés adjacentes. » On est tenté de croire que ce motif n'était qu'un prétexte. En effet, un avis du comité des finances a décidé qu'il convenait, dans l'intérêt de l'Etat, d'adopter, pour les concessions autorisées par la loi de 1807, le mode d'aliénation par voie de concurrence et aux enchères publiques. Dans la pratique, on se conforme à cet avis (2). La tendance de la législation impériale était de dépouiller le pouvoir législatif au profit du gouvernement : cela simplifiait les choses, vu que le Corps législatif n'était plus qu'une machine à voter. C'est la loi de 1790 qui pose le vrai principe : le gouvernement ne représente pas la nation; il ne devrait donc pas avoir le droit d'aliéner les biens qui appartiennent à la nation.

53. Le principe de l'inaliénabilité des domaines nationaux a une conséquence importante en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Si une compagnie concessionnaire a besoin d'un terrain appartenant au domaine privé de l'Etat, elle doit l'exproprier, comme elle le fait pour les biens appartenant aux particuliers, et par suite, elle doit payer une indemnité, comme elle y est tenue

(1) Arrêts précités du 27 juin 1854 et du 9 avril 1856.

(2) Daloz, au mot *Concession*, n° 50, et au mot *Domaine de l'Etat*, n° 160.

quand elle exproprie des particuliers. Cela a été contesté, et le débat est arrivé devant la cour de cassation. Au premier abord, il y a en effet une singulière anomalie. Il est admis par la jurisprudence que les voies concédées appartiennent au domaine public, donc à l'Etat; ce qui implique que les terrains expropriés le sont au nom de l'Etat et à son profit, car ils sont expropriés pour être réunis au domaine public. Conçoit-on que l'Etat reçoive une indemnité pour des terrains qui sont destinés à entrer dans son domaine? On en conclut que les biens du domaine public, employés à des travaux publics, ne sont pas susceptibles d'expropriation. C'est confondre le domaine public de l'Etat avec son domaine privé. Il est très-vrai que les terrains faisant partie du domaine public ne peuvent pas être expropriés, comme nous le dirons plus loin (n° 57); l'expropriation est une vente, et les biens du domaine public ne peuvent pas être vendus, puisqu'ils sont hors du commerce. Mais il n'en est pas de même du domaine privé de l'Etat : ces biens peuvent être vendus, il y en a qui peuvent l'être par le gouvernement. Dès que la vente est possible, l'expropriation l'est aussi. L'Etat est propriétaire de ses biens au même titre qu'un particulier : si on lui enlève un bien par expropriation, pourquoi ne jouirait-il pas des droits qui appartiennent à tout propriétaire? La nation pas plus que les individus ne peut être expropriée sans une juste et préalable indemnité. Il est vrai que les terrains expropriés rentreront dans le domaine public, mais cela ne prouve pas, comme on l'a prétendu, que l'Etat reçoit une indemnité pour des biens dont il devient propriétaire. En réalité, ce sont les compagnies qui achètent, qui payent, et qui par conséquent sont propriétaires; ce n'est qu'à l'expiration de leur concession que les voies concédées entrent dans le domaine public de l'Etat : les compagnies ont retiré de leur acquisition tout le profit qu'elles en devaient recevoir, il est donc juste qu'elles payent les terrains qui leur servent à faire ce profit (1).

(1) Arrêt de rejet du 8 mai 1865 (Dalloz, 1865, 1, 293).

II. Du domaine public.

54. Le domaine public diffère grandement du domaine privé; il n'est pas susceptible d'une véritable propriété. En effet, ce qui caractérise le droit de propriété, c'est qu'il est absolu et exclusif : le propriétaire seul jouit, et il a le droit d'exclure toute autre personne de la jouissance de sa chose. L'Etat n'a pas ce pouvoir exclusif sur les biens qui composent le domaine public : pour mieux dire, ce n'est pas lui qui en jouit, c'est le public; il a seulement la gestion d'un domaine qui est destiné à l'usage de tous. Il est vrai que l'Etat n'a pas, même sur son domaine privé, les droits d'un propriétaire, mais du moins il en jouit, et il en peut exclure toute autre personne. Il peut aussi l'aliéner, tandis que le domaine public est hors du commerce. Des biens dont on ne peut ni disposer, ni jouir à titre exclusif ne forment pas une propriété; aussi l'article 714 dit-il que ces choses n'appartiennent à personne et que l'usage en est commun à tous (1).

55. Les biens du domaine public sont placés hors du commerce. C'est ce que l'article 538 marque en disant qu'ils ne sont pas susceptibles d'une propriété privée : la destination publique de ces biens et le droit exclusif de propriété sont incompatibles. Puisque c'est la destination publique qui place ces biens hors du commerce, il en faut conclure qu'ils restent dans le commerce aussi longtemps que cette destination publique n'est pas un fait accompli. Suffit-il qu'un terrain soit exproprié pour cause d'utilité publique pour que dès cet instant il soit hors du commerce? Non, il faut qu'il soit devenu une voie publique, route, chemin de fer ou canal. En effet, il est possible que les travaux projetés ne s'exécutent pas, ou que l'exécution en soit ajournée; tant que les terrains n'ont pas été employés aux travaux pour lesquels ils ont été acquis, on ne peut pas dire qu'ils servent à tous et qu'ils n'appartiennent à personne. La cour de cassation l'a jugé ainsi en matière

(1) Proudhon, *Du domaine public*, n° 202.

d'alignement. Les plans généraux d'alignement désignent les terrains qui doivent faire partie des rues d'une ville. Si les rues ne sont pas encore ouvertes, les terrains désignés restent propriété privée, et par conséquent dans le commerce (1). L'effet ne peut pas précéder la cause; la cause pour laquelle les terrains employés aux travaux publics sont mis hors du commerce, c'est qu'ils sont à l'usage de tous; or, ils ne sont à l'usage de tous que lorsqu'ils sont convertis en voie publique.

56. Les biens du domaine public, étant hors du commerce, sont par cela même inaliénables et imprescriptibles; ils ne peuvent devenir propriété privée, comme le dit l'article 538. Ce principe reçoit cependant des modifications. Sous l'ancien régime, les princes jouissaient presque partout d'un pouvoir absolu: ils disposaient du domaine public, qui se confondait avec le domaine de la couronne. Ces actes ont conféré une propriété privée aux concessionnaires; il se trouve qu'aujourd'hui encore, il y a des canaux qui sont dans le domaine des particuliers. Toutefois les princes, quelque absolus qu'ils fussent, ne pouvaient pas l'impossible: or, il est impossible qu'une voie publique soit propriété privée. La concession n'a donné aux concessionnaires qu'une propriété limitée, grevée d'une charge, ou, comme dit la jurisprudence, d'une servitude perpétuelle, laquelle assujettit la voie concédée au service public pour lequel elle a été créée. Il y a quelque analogie, sous ce rapport, entre les anciennes concessions et les concessions qui se font d'après nos lois modernes. Les concessionnaires ont aussi un droit sur les voies concédées; mais ce droit n'est pas encore défini, précisé, comme nous l'avons dit plus haut (n° 35).

Les biens qui sont hors du commerce sont imprescriptibles. Donc les biens du domaine public ne peuvent pas être prescrits aussi longtemps qu'ils font partie de ce domaine, c'est-à-dire aussi longtemps que leur destination publique subsiste. Bien que cette question ait été portée

(1) Arrêt de cassation du 30 avril 1862 (Dalloz, 1862, 1, 227). Aubry et Rau, t. II, p. 47.

levant la cour de cassation, et à deux reprises dans la même affaire, nous croyons inutile d'y insister parce qu'il n'y a pas l'ombre d'un doute (1).

57. Quand une voie publique, telle qu'un chemin de fer, doit passer par un terrain appartenant au domaine public, y a-t-il lieu d'exproprier ce terrain? La négative n'est pas douteuse. Il y a une raison de décider qui est péremptoire: l'expropriation aboutit à une aliénation, volontaire ou forcée, peu importe; or, les biens du domaine public ne peuvent pas être aliénés. On pourrait objecter que l'aliénation n'est que fictive, en ce sens que les terrains expropriés sortent, à la vérité, du domaine public, pour devenir propriété des concessionnaires, mais qu'ils y rentrent ensuite à titre de voies publiques. A cela on répond, et la réponse est décisive, qu'il appartient à l'Etat seul de voir si l'intérêt général permet qu'un terrain appartenant au domaine public change ainsi de destination. C'est un terrain dépendant d'une fortification; convient-il que ce terrain cesse de faire partie d'une forteresse pour servir à la construction d'un chemin de fer? L'Etat seul et le ministre de la guerre, son organe, ont qualité pour décider des questions qui touchent à la défense nationale; les tribunaux sont absolument incompétents. C'est dire qu'il ne peut pas être question d'exproprier le domaine public. Les concessionnaires doivent s'adresser au gouvernement, c'est lui qui décidera (2). En France, un décret du 16 août 1853 a fixé l'organisation et les attributions de la commission mixte des travaux publics, et réglé les mesures qui doivent être prises pour concilier les exigences des divers services relativement aux terrains qui font partie du domaine public.

58. Les biens qui dépendent du domaine public peuvent rentrer dans le commerce. Cela arrive lorsque la destination publique de ces biens vient à cesser. L'article 541 en donne un exemple. Quand une place de guerre est sup-

(1) Arrêt de cassation du 27 novembre 1835, rendu chambres réunies (Dalloz, au mot *Domaine public*, n° 44, 1°).

(2) Arrêts de cassation du 17 février 1847 et du 3 mars 1862 (Dalloz, 1847, 1, 315 et 1862, 1, 291).

primée, que deviennent les terrains et les édifices qui composaient les fortifications? « Ils appartiennent à l'Etat, dit la loi, s'ils n'ont été valablement aliénés ou si la propriété n'en a pas été prescrite contre lui. » C'est dire qu'ils deviennent susceptibles de propriété privée, ou, en d'autres termes, qu'ils rentrent dans le commerce. L'Etat peut les aliéner; cela prouve que les biens sortent du domaine public de l'Etat pour entrer dans son domaine privé, car les biens du domaine privé peuvent seuls être aliénés. Devenus aliénables, ces biens sont par cela même prescriptibles. Tous les biens attribués au domaine public par le code civil peuvent rentrer dans le commerce. Pour les rivages de la mer, cela arrive quand une partie du rivage cesse d'être couverte par les flots; les terrains découverts deviennent dans ce cas des relais; ils continuent à appartenir à l'Etat, mais c'est à titre de domaine privé, c'est-à-dire qu'ils rentrent dans le commerce et deviennent aliénables et prescriptibles. Le rivage entier est parfois abandonné par la mer; la mer s'est complètement retirée de Harfleur et d'Aigues-Mortes; par cette retraite des eaux, le rivage est devenu un terrain cultivable, et, ne servant plus à une destination publique, il est entré dans le domaine privé de l'Etat. Les fleuves cesseraient d'être une dépendance du domaine public, du moment qu'ils ne seraient plus navigables; dans l'opinion consacrée par la jurisprudence, ils deviendraient chose commune; dans celle que nous avons adoptée, ils deviendraient propriété des riverains. Quant aux routes, il arrive fréquemment qu'elles sont redressées; par suite elles cessent, en partie du moins, d'être consacrées à des usages publics; d'où suit qu'elles rentrent dans le domaine privé de l'Etat, et parfois dans celui des communes, comme nous le dirons plus loin.

59. Comment se fait ce passage du domaine public au domaine privé? Faut-il un acte de l'autorité administrative? La question est très-importante pour la prescription, les biens du domaine privé étant prescriptibles, tandis que ceux du domaine public ne peuvent pas être prescrits (1).

(1) Voyez les autorités dans Dalloz, au mot *Domaine public*, n° 62.

Il nous semble qu'il faut distinguer. Il y a des biens dépendants du domaine public qui peuvent faire partie soit du domaine public, soit du domaine privé, suivant la volonté de l'administration. Ces biens ne peuvent sortir du domaine public pour entrer dans le domaine privé que par un acte du gouvernement. Tels sont les rivages de la mer: tant que les flots de la mer les couvrent, ils font partie du domaine public, ils sont hors du commerce, et partant les riverains ne peuvent les prescrire. Mais le gouvernement peut concéder des terrains dépendants du rivage, à charge par le concessionnaire de les mettre à l'abri de l'invasion des flots. C'est ce que nous avons dit plus haut (n°s 42 et s.). Dans ce cas, il faut nécessairement un acte de l'autorité, puisque ce n'est que par une concession que les terres dont il s'agit peuvent sortir du domaine public. Il en est de même des terrains dépendants d'une fortification. Le gouvernement peut abandonner les fortifications, soit en tout, en les démolissant, soit en partie, en délaissant des terres ou des édifices qui ne sont pas nécessaires pour la défense. Tant qu'il maintient la place de guerre, les terrains militaires ne peuvent entrer dans le domaine privé que par un acte de l'administration; donc aucune prescription ne pourra être invoquée contre le domaine public (1).

Mais si les biens du domaine public sont de telle nature que leur destination publique peut cesser sans un acte de l'autorité, il faut décider qu'ils rentrent dans le commerce du moment qu'il est constant qu'ils ne servent plus à l'usage de tous. Pour les rivages de la mer, cela arrive lorsque, par l'effet de la nature, les flots ne couvrent plus une partie du rivage; ce terrain se change alors en relais, et par suite devient une dépendance du domaine privé, comme nous l'avons dit (n° 43). S'agit-il d'une place de guerre, qui est l'œuvre de l'homme, il faut aussi la volonté de l'homme pour qu'elle perde cette destination. Mais faut-il une déclaration expresse, un acte? On cite la loi du 10 mai 1791, qui prescrit les formes dans lesquelles l'administra-

(1) Arrêt de cassation, chambres réunies, du 27 novembre 1835 (Dalloz, au mot *Domaine public*, n° 44).

tion militaire fait la remise au domaine des terrains qu'elle abandonne (titre IV, art. 2) (1). N'est-ce pas donner à cette disposition une portée qu'elle n'a pas? Elle prévoit le cas de l'abandon exprès, mais elle ne dit pas que l'abandon ne peut être tacite. Si, depuis des siècles, l'Etat a démoli une forteresse, ou s'il l'a laissée tomber en ruine, dira-t-on que les terrains, qui évidemment ne peuvent plus servir à la défense, continuent à appartenir au domaine public dans l'intérêt de la défense? Cela serait absurde (2). Reste une difficulté. A partir de quel moment peut-on admettre que l'administration a abandonné une place de guerre? C'est une question de fait.

La même difficulté se présente pour les routes et les chemins vicinaux, et elle reçoit la même solution. Il arrive tous les jours que l'administration abandonne une partie d'une route pour la redresser, la rectifier ou pour faire jouir un plus grand nombre de localités du bienfait de cette voie de communication. Rarement il intervient un acte qui déclare formellement que l'administration abandonne l'ancienne route. Le plus souvent l'abandon sera tacite. Et alors naît de nouveau la question de savoir à partir de quel moment la prescription court. Suffit-il qu'un riverain ait possédé pendant trente ans pour qu'il y ait prescription? D'après la rigueur des principes, il faut décider que la prescription ne peut courir que du moment où l'administration a fait l'abandon de la route. C'est donc, avant tout, ce fait qu'il faut prouver (3). Cela n'est pas chose facile; mais il en est ainsi dans tous les cas où il faut prouver une volonté tacite.

60. Les biens du domaine public qui ne servent plus à l'usage auquel ils sont destinés rentrent, en général, dans le domaine privé de l'Etat. Il y a cependant un cas dans lequel ces biens deviennent propriété communale. Une rue ou un chemin vicinal est cédé, à titre gratuit, à l'Etat, pour servir à la construction d'une route; puis l'administration

(1) Aubry et Rau, t. II, p. 48 et note 6.

(2) Arrêt de rejet du 30 juillet 1839 (Daloz, au mot *Domaine public*, n° 62).

(3) Arrêts de rejet du 18 mars 1845 (Daloz, 1845, 1, 243) et du 24 avril 1855 (Daloz, 1855, 1, 206).

abandonne cette route; la voie abandonnée redevient ce qu'elle était avant la cession qui en avait été faite à l'Etat, elle rentre dans le domaine public de la commune, si elle est maintenue comme voie de communication; sinon, elle devient une dépendance du domaine privé de la commune. Cela a été décidé ainsi en France par deux avis du conseil d'Etat (1); la décision n'est que l'application des principes du droit commun. La cession gratuite du terrain communal est faite sous condition qu'il sera employé à une route; si la route ne se fait pas, ou, ce qui revient au même, si elle est abandonnée, la commune doit avoir le droit de reprendre son terrain, soit pour le maintenir à l'état de rue ou de chemin vicinal, soit pour le posséder comme propriété communale.

61. Quand une route est abandonnée, elle rentre dans le domaine privé de l'Etat et elle peut devenir propriété particulière. Quelle sera alors la position des propriétaires qui étaient riverains d'une voie de communication, et qui maintenant vont se trouver en face d'une propriété privée? Comme riverains, ils avaient une issue sur la voie publique, ils y avaient pratiqué des vues et des jours; conserveront-ils ce droit à titre de servitude, ou ne le conserveront-ils pas? Nous reviendrons sur la question au titre des *Servitudes*. Pour le moment, nous nous bornerons à citer une loi française qui a cherché à concilier les droits du domaine avec les droits des propriétaires riverains. Quand on se place au point de vue des droits de l'Etat, on doit décider que les riverains n'ont aucun droit sur la route abandonnée, car tant qu'elle était route, elle était imprescriptible, c'est-à-dire que les riverains n'ont pu y acquérir aucun droit ni de propriété, ni de servitude. Par contre, si l'on se place au point de vue des riverains, on peut dire qu'ils ont construit, pratiqué des issues et des vues, à titre de droit, que l'Etat ne peut pas leur enlever ce droit et diminuer considérablement la valeur de leurs propriétés sans les indemniser. Le but de la loi du

(1) Avis du conseil d'Etat du 22 juillet 1858 et du 22 novembre 1860 (Daloz, 1859, 3, 54 et 1863, 3, 55).

31 mai 1842 est de concilier ces intérêts et ces droits opposés (1).

N° 4. DES BIENS DES COMMUNES ET DES PROVINCES.

62. L'article 542 porte : « Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis. » Les communes ont toujours été considérées comme des personnes civiles, ayant capacité de posséder ; elles doivent avoir cette capacité pour remplir la mission dont elles sont chargées dans l'organisation sociale. Il n'en a pas toujours été de même des provinces ou départements. L'Assemblée constituante divisa le territoire en départements, les départements en districts et les districts en cantons, comprenant chacun une ou plusieurs communes. Cette division a été maintenue, sauf une différence de dénominations : les districts s'appellent aujourd'hui arrondissements, et en Belgique les provinces ont remplacé les départements. Dans le principe, le département, l'arrondissement et le canton étaient de simples circonscriptions territoriales qui n'avaient été établies que pour déterminer la compétence des autorités administratives et judiciaires, et pour faciliter l'administration et la distribution de la justice. Ces circonscriptions n'avaient aucune personnalité. Il en était encore ainsi lors de la publication du code civil ; c'est la raison pour laquelle il ne parle pas des biens départementaux. Des lois postérieures ayant supposé que les départements avaient l'aptitude de posséder, la jurisprudence reconnut leur personnalité, et la loi du 10 mai 1838 (article 10) confirma cette doctrine (2). En Belgique, les provinces jouissent également de la personnification (3). Les cantons et les arrondissements ne sont pas des personnes civiles. Il y a donc, outre le domaine de l'Etat, des biens provinciaux et communaux.

1) Elle se trouve dans le *Répertoire* de Dalloz, au mot *Voirie par terre*, t. XLIV, 1, p. 210.

(2) Ducaurroy, Bonnier et Roustain, t. II, p. 36, n° 52.

(3) Voyez le tome 1^{er} de mes *Principes*, p. 375, n° 293.

I. Du domaine public des communes et des provinces.

63. Les communes et les provinces ont un domaine public et un domaine privé, de même que l'Etat. Il y a des biens communaux et provinciaux qui sont destinés à l'usage de tous, et qui, par cela même, ne sont pas susceptibles d'appropriation ; ils n'appartiennent réellement à personne, comme le dit l'article 714 du domaine public de l'Etat. Tels sont les routes provinciales, les édifices et bâtiments destinés à un usage public, par exemple, les palais de justice, les prisons, les gendarmeries. Tels sont les rues et places publiques des villes, les promenades, les cimetières, les chemins vicinaux, les eaux affectées à des usages publics ; l'on doit encore comprendre dans le domaine public communal les bâtiments destinés à un service public, par exemple les hôtels de ville, les églises, les collèges et écoles, les bibliothèques et musées avec les objets qui s'y trouvent, les halles, les abattoirs (1). Il se présente des difficultés pour certains de ces biens.

64. Proudhon range les hôtels de ville et maisons communes parmi les biens du domaine privé, parce qu'ils ne sont pas asservis aux usages du public en général (2). Cela n'est pas exact. Tous les habitants se servent de l'hôtel de ville et y ont accès pour les actes de l'état civil, pour les séances du conseil communal auxquelles ils ont le droit d'assister. Voilà bien un usage public, donc un domaine public.

65. Il y a des chemins vicinaux de diverses classes. Ce classement ne concerne que la question des dépenses de construction ou d'entretien ; il est étranger à la propriété ; tout chemin vicinal est propriété des communes qui l'ont construit sur un sol qui leur appartient et pour des besoins communaux (3).

1) Aubry et Rau, t. II, p. 40 et 41 et les notes.

(2) Proudhon, *Du domaine public*, n° 344.

(3) Rapport du comte Roy à la Chambre des pairs, sur le projet de loi relatif aux chemins vicinaux (Dalloz, au mot *Voirie par terre*, p. 204, n° 26 et 27).