

Domaine

Domaine public

■ **Abstracts : Critère de domanialité – Unité d'un domaine indivis – Domaine national de Chambord**

Assemblée générale (section de l'administration) – Avis n° 386.715 – 19 juillet 2012

Demande d'avis du ministre de la culture et de la communication relative au régime de domanialité applicable au domaine national de Chambord

Le Conseil d'État, saisi par la ministre de la culture et de la communication des questions de savoir :

1) Si la théorie de la domanialité publique globale permet de regarder comme appartenant au domaine public l'ensemble des espaces composant le domaine national de Chambord, à la seule exclusion de la forêt qui relève du domaine privé par détermination de la loi, dès lors que les biens constitutifs du domaine national de Chambord forment un ensemble uni que l'établissement public a pour mission de préserver et de mettre en valeur en tant que tel ;

2) Si, à défaut, les espaces commerciaux, qui comprennent des boutiques, cafés, restaurants et hébergements situés à l'intérieur du domaine, et qui sont destinés à l'accueil de ses visiteurs, peuvent être qualifiés d'accessoires indissociables du château et de son parc concourant à leur utilisation et, par conséquent, être regardés comme faisant partie du domaine public en application de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques ;

3) Si, dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat répondrait par la négative aux deux questions précédentes, une disposition législative déterminant l'appartenance au domaine public de l'ensemble des biens constitutifs du domaine national de Chambord, à l'exception des forêts, soulèverait des difficultés juridiques, appellerait des conditions particulières d'application dans le temps et entraînerait des conséquences indemnitaires, s'agissant de la possibilité de dénoncer les contrats de droit privé en cours qui en résulteraient ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu la loi n°2005-157 du 23 février 2005 modifiée relative au développement des territoires ruraux, notamment son article 230 ;

Vu le décret n°2005-703 du 24 juin 2005 modifié relatif à l'établissement public du domaine national de Chambord ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

1°) Le domaine national de Chambord est un ensemble immobilier d'un seul tenant, d'une surface de 5 440 hectares, incluant notamment le château, ses parterres et son plan d'eau, une forêt ainsi que le village de Chambord et ceint d'un mur continu de trente-deux kilomètres de long et d'au moins 2,50 mètres de haut construit aux XVIème et XVIIème siècles. Entièrement classé monument historique et acquis par l'Etat en 1930, ce domaine est aujourd'hui le seul domaine national issu du domaine royal, ayant conservé son unité et son intégrité, malgré plusieurs changements de propriétaires. Assurée de 1930 à 2005 en régie directe par l'Etat, puis par l'Etat et trois établissements publics (l'Office national des forêts, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et le Centre des monuments nationaux), la gestion du domaine national de Chambord a été transférée à un établissement public industriel et commercial, créé à cet effet, par l'article 230 de la loi du 23 février 2005 susvisée. Placé sous la haute protection du Président de la République, cet établissement public a pour mission de préserver, gérer, mettre en valeur et assurer le rayonnement national et international des biens constitutifs du domaine. A ce titre, il est notamment chargé, d'une part, de conserver, restaurer, présenter au public et animer le château et ses dépendances bâties et non bâties

et, d'autre part, de gérer l'ensemble des biens appartenant à l'Etat situés sur le domaine, ainsi que la forêt et les milieux associés, les activités cynégétiques et la faune sauvage. A cet effet lui ont été remis en dotation, à titre gratuit, les biens constitutifs du domaine national de Chambord, ainsi que les voies ouvertes à la circulation publique au 25 juin 2005, date d'entrée en vigueur du décret du 24 juin 2005 susvisé.

2°) La remise en dotation des biens du domaine national de Chambord à l'établissement public n'a eu ni pour objet, ni pour effet, de lui transférer la propriété de celui-ci. A l'exception de constructions confiées à l'office public départemental d'HLM de Loir-et-Cher par bail emphytéotique en date des 25 juin et 1^{er} juillet 1975, l'Etat est ainsi resté propriétaire du domaine dans son intégralité, en particulier :

- du château, construit au XVI^{ème} siècle, ainsi que de ses dépendances bâties et non bâties, qui comprennent notamment les écuries du maréchal de Saxe, les parterres et le plan d'eau ;
- des parcs de stationnement de véhicules destinés à l'accueil des visiteurs du château et du domaine ;
- des routes ouvertes à la circulation générale ainsi que de la place Saint Louis ;
- de la mairie, de la salle des fêtes de la grange aux Dîmes, de l'église, d'un ancien pigeonnier abritant le château d'eau et du cimetière ;
- des immeubles à usage commercial, occupés par divers commerces touristiques ; notamment plusieurs restaurants et cafés et un hôtel ;
- d'une quarantaine de maisons d'habitation constituant le village ;
- d'exploitations agricoles et d'anciennes fermes ;
- de la forêt, de pavillons forestiers et de maisons forestières ;
- du mur d'enceinte.

3°) Si la forêt incluse dans le domaine national de Chambord, y compris ses milieux associés, relève du code forestier et fait dès lors partie, en application de l'article L. 2212-1 du code général de la propriété des personnes publiques, du domaine privé de l'Etat par détermination de la loi, d'autres dépendances relèvent, en elles-mêmes, du domaine public de l'Etat. En effet, aux termes de l'article L. 2111-1 du même code : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique (...) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

A ce titre et en tout état de cause, appartiennent au domaine public de l'Etat :

- d'une part, le château, ses parterres et le plan d'eau, la mairie, la salle des fêtes, l'ancien pigeonnier, le cimetière et le mur d'enceinte, qui sont affectés à des services publics et font l'objet d'aménagements indispensables à l'exécution des missions de ces services ;
- d'autre part, l'église, les voies ouvertes à la circulation, la place Saint Louis, et les parcs de stationnement, qui sont affectés à l'usage direct du public.

Font également partie du domaine public les écuries du maréchal de Saxe, qui sont des dépendances indivisibles du château et accueillent des activités de présentation et d'animation pour les visiteurs, aujourd'hui assurées dans le cadre des missions de l'établissement public du domaine national de Chambord. Il est précisé que la circonstance qu'elles abritent également un logement n'est pas de nature à affecter cette qualification.

4°) S'agissant, enfin, des autres immeubles du domaine, si certains d'entre eux sont occupés, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, par divers commerces dont la clientèle est essentiellement touristique, il n'est pas possible de les regarder comme relevant de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques, aux termes duquel font partie du domaine public les biens des personnes publiques « *qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* ». En effet, aucune des deux conditions cumulatives prévues par cet article n'est remplie : la circonstance que ces immeubles seraient situés à proximité du château et utilisés pour proposer aux visiteurs des biens et services ne suffit pas à les faire regarder comme concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public ou comme en constituant l'accessoire indissociable. Il en va de même, a

fortiori et au regard du même article, des fermes et des logements, et alors même qu'ils seraient occupés par des agents de l'établissement public.

5°) Pour autant, le domaine national de Chambord est un ensemble historique exceptionnel d'un seul tenant, dont l'emprise foncière est délimitée par un mur d'enceinte continu, où s'exerce le service public, principalement culturel et touristique ainsi qu'il ressort notamment de la loi du 23 février 2005 susvisée. Dès lors, sous la seule réserve de la forêt qui relève du domaine privé par détermination de la loi, le domaine national de Chambord appartient dans sa globalité au domaine public de l'Etat. Les immeubles mentionnés au 4° doivent ainsi être regardés comme appartenant au domaine public de l'Etat, quelle que soit la qualification donnée aux actes relatifs à leur occupation.

6°) Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de répondre à la question relative à l'adoption éventuelle d'une disposition législative qui, le cas échéant, déterminerait l'appartenance au domaine public, à l'exception de la forêt, des biens constitutifs du domaine.