

La sortie d'un bien du domaine public : désaffectation factuelle et déclassement formel

Sauf mention contraire, les articles cités dans la présente fiche sont ceux du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)

Propos introductifs : rappels d'ordre général sur les biens relevant du domaine public

A. Nature et consistance du domaine public

Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'[article L. 1](#) 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 ([article L. 2111-1](#)).

« Dans le premier cas, il convient de ne pas confondre l'affectation à l'usage du public avec l'ouverture à l'usage du public. Ainsi, le fait qu'une plage ou une forêt soit ouverte au public ne suffit pas à la faire dépendre du domaine public. Dans le deuxième cas, un simple aménagement spécial n'est pas suffisant (à titre d'exemple, de simples bureaux administratifs situés dans une annexe de la mairie pourront être considérés comme relevant du domaine privé de la commune) » - voir la page [Biens relevant du domaine public - Biens relevant du domaine privé](#) du site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr).

Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ([article L. 2111-2](#)).

B. L'incorporation dans le domaine public n'exige pas un acte de classement

En pratique, dès lors que les critères sont réunis, le bien entre de plein droit dans le domaine public. Autrement dit et comme le mentionne l'[article L. 2111-3](#), « S'il n'en est disposé autrement par la loi, tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public ».

En guise d'illustration, il a été jugé que les voies situées dans un secteur urbanisé de la commune et ouvertes à la circulation publique sont incluses de fait dans le domaine public communal dès leur acquisition par la commune, même sans l'intervention d'une décision de classement ([CAA Paris, 8 juillet 2004, n° 00PA00332](#) - voir également [CE, 25 mai 2005, n° 274683](#)).

Les biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles ([article L. 3111-1 du CG3P](#)). Aussi, lorsqu'une commune souhaite vendre une parcelle de son domaine public, il est impératif qu'elle engage d'abord une procédure de déclassement.

Celle-ci comprend deux étapes : le bien en question doit tout d'abord être désaffecté dans les faits, puis son déclassement doit être formellement prononcé par délibération de l'assemblée délibérante en application de l'article L. 2141-1.

En aucun cas le bien concerné ne peut être cédé si les deux conditions précitées ne sont pas réunies, c'est-à-dire s'il continue à être utilisé pour un usage qui le fait relever de fait de la domanialité publique, ou avant que l'acte administratif constatant la désaffectation et portant déclassement du bien ne soit intervenu (cf. [réponse ministérielle à QE n° 54176 publiée au JOAN le 9 mars 2010, page 2761](#)).

A contrario, l'adoption d'un acte de classement dans le domaine public communal adopté par délibération ne produit aucun effet dès lors que le bien concerné ne remplit pas les critères d'appartenance au domaine public. Concrètement, cela signifie qu'un bien immobilier qui n'est pas affecté à l'usage direct du public et qui ne peut être regardé comme affecté à un service public pour les besoins duquel il aurait fait l'objet d'aménagements spéciaux ou indispensables ne fait pas partie du domaine public de la collectivité concernée. Par conséquent l'acte de classement reste alors dépourvu d'effet ([CE, 13 octobre 2023, n° 466114](#)).



I. Régime juridique du déclassement

A. Règle générale

En application de l'[article L. 2141-1](#) : « Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement ».

Aussi, comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel, le principe d'inaliénabilité du domaine public s'oppose à ce que des biens qui constituent ce domaine soient aliénés sans qu'ils aient été au préalable déclassés ([Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986](#)). Si ce principe implique la nullité de tout contrat ayant pour objet ou pour effet le transfert de propriété d'une telle dépendance, sa méconnaissance ne constitue pas pour autant une cause d'inexistence de l'acte détachable ([CAA Nancy, 21 octobre 2021, n° 19NC03523](#)).

B. Dérogations

Outre le cas d'une désaffectation du domaine public artificiel à venir dans un délai maximum de 3 années ([article L. 2141-2](#)), plusieurs autres règles dérogatoires sont prévues par le CG3P.

Déclassement prononcé pour permettre un échange destiné à améliorer les conditions d'exercice du service public

« Par dérogation à l'article L. 2141-1, le déclassement d'un bien affecté à un service public peut, afin d'améliorer les conditions d'exercice de ce service public, être prononcé en vue de permettre un échange avec un bien d'une personne privée ou relevant du domaine privé d'une personne publique. Cet échange s'opère dans les conditions fixées à l'article L. 3112-3 » ([article L. 2141-3](#)).



Pour rappel, l'[article L. 3112-3](#) prévoit qu'« En vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, les biens mentionnés à l'article L. 3112-1 peuvent être échangés, après déclassement, avec des biens appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique. L'acte d'échange comporte des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public ».

Cas de transferts de propriété entre personnes publiques sans procédure de déclassement préalable

Les articles [L. 3112-1](#) et [L. 3112-2](#) prévoient eux aussi des dispositions dérogatoires au déclassement préalable. Le premier dispose que « Les biens des personnes publiques (...), qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public ».

Le second précise qu' « *En vue de permettre l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, les biens mentionnés à l'article L. 3112-1 peuvent également être échangés entre personnes publiques (...). L'acte d'échange comporte des clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public* ».

Possibilité de conclure une promesse de vente assortie d'une condition suspensive ([article L. 3112-4](#))

« *Un bien relevant du domaine public peut faire l'objet d'une promesse de vente ou d'attribution d'un droit réel civil dès lors que la désaffectation du bien concerné est décidée par l'autorité administrative compétente et que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation permettant le déclassement ne prenne effet que dans un délai fixé par la promesse. A peine de nullité, la promesse doit comporter des clauses précisant que l'engagement de la personne publique propriétaire reste subordonné à l'absence, postérieurement à la formation de la promesse, d'un motif tiré de la continuité des services publics ou de la protection des libertés auxquels le domaine en cause est affecté qui imposerait le maintien du bien dans le domaine public. La réalisation de cette condition pour un tel motif ne donne lieu à indemnisation du bénéficiaire de la promesse que dans la limite des dépenses engagées par lui et profitant à la personne publique propriétaire* ».

II. Nécessité d'une décision expresse de déclassement : un acte juridique formel (prenant la forme d'une délibération) ...

Le déclassement ne peut être ni tacite, ni implicite : ainsi, un acte formel émanant de l'autorité compétente est impératif. En ce sens, il a été jugé qu'une « *désaffectation de fait n'a pu, en l'absence d'un acte juridique de déclassement, avoir pour effet de faire sortir les biens concernés du domaine public* » et qu'une « *simple note (...) ne peut être regardée comme constituant une décision administrative de déclassement* » ([CAA Bordeaux, du 19 mai 1994, n° 93BX00364](#)).

Le bien continue donc de faire partie du domaine public tant que l'acte de déclassement n'a pas été adopté même si, dans les faits, il n'est plus affecté à l'usage du public ou à un service public.

A cet égard, le Conseil d'Etat a rappelé que dès l'instant où des biens sont affectés à un service public et qu'ils ont fait l'objet d'aménagements spéciaux en ce sens, ils ne cessent pas d'appartenir au domaine public dès lors qu'aucune mesure de déclassement n'est intervenue. La circonstance selon laquelle ils auraient été désaffectés puis cédés est inopérante en l'espèce, quand bien même l'acte notarié de vente « *fait mention de leur appartenance à ce même domaine privé* » ([CE, 22 octobre 2021, n° 443040](#) – voir également pour des cas approchants [CE, 13 février 2015, n° 376864](#) ou [CAA Nancy, 22 décembre 2020, n° 18NC01803](#)).

Cette exigence d'un élément matériel du déclassement s'impose même dans l'hypothèse où une délibération adoptée à l'unanimité des membres du conseil municipal acterait la désaffectation ([CAA Nancy, 19 mai 2011, n° 10NC01492](#)).

Le cas particulier des délaissés de voirie

Les délaissés de voirie sont des parcelles qui faisaient préalablement partie du domaine public routier, et pour lesquelles existe un déclassement de fait, lorsque des rues, voies ou impasses ne sont plus utilisées pour la circulation, notamment à l'occasion d'une modification de tracé ou d'un alignement. Ainsi que l'a précisé le Conseil d'État ([CE, 27 septembre 1989, n° 70653](#)), une parcelle qui constitue un délaissé de voirie communale a perdu « *son caractère d'une dépendance du domaine public routier* ». Il s'agit donc d'une exception au principe selon lequel un bien ne peut sortir du domaine public qu'à compter de l'intervention d'un acte administratif constatant son déclassement.

La délibération de cession d'un délaissé est soumise à l'obligation de transmission au contrôle de légalité prévue par l'article L. 2131-1 du CGCT.

Précision : le juge a admis la possibilité d'une régularisation rétroactive (et donc a posteriori) du déclassement suite à l'annulation par le juge de la délibération initiale ayant acté le déclassement du bien [CAA Nantes, 29 septembre 2023, n° 22NT01307](#)).

III. ... obligatoirement précédé d'une désaffectation « factuelle » du bien

A la différence du déclassement qui exige un acte formel, la désaffectation d'un bien du domaine public résulte d'un état de fait ([CAA Toulouse, 11 juillet 2023, n° 21TL03516](#)).

Le Conseil d'Etat insiste d'ailleurs sur ce point dans sa [Fiche n° 6 sur le Domaine \(page 11\)](#) : « La désaffectation est un fait matériel et non une décision, contrairement au déclassement qui manifeste la volonté de la personne publique propriétaire de faire sortir l'un de ses biens du domaine public ». Il en résulte que si factuellement le bien est toujours affecté à l'usage du public ou à un service public, il reste dans le domaine public même en présence d'une décision de déclassement de l'assemblée délibérante ([CE, 22 avril 1977, n° 95539](#)).

Comme l'ont rappelé les services du ministère de l'Intérieur, « On ne saurait permettre, de manière générale, la vente d'un bien appartenant au domaine public sans aucune désaffectation, au risque de remettre en cause les principes fondamentaux protecteurs du domaine public. La désaffectation est, en effet, tout comme le déclassement, un attribut du droit de propriété des personnes publiques » ([réponse ministérielle à QO n° 0215S publiée dans le JO Sénat du 20 février 2013, page 1337](#)).

Pour illustrer ce propos, il a été jugé qu'un chemin qui constitue un « lieu de promenade et une voie de circulation pédestre, cycliste, équestre et motorisée » pouvant s'analyser commune « une voie de circulation », ne peut « être regardé comme ayant cessé d'être affecté à l'usage du public ; que son état de désaffectation ne pouvait par conséquent être constaté » ([CAA Nancy, 29 septembre 2011, n° 11NC00405](#)).

En pratique, il convient donc d'envisager la désaffectation en la confrontant à la matérialité des faits.

Ainsi, le juge administratif a décidé « qu'il ne résulte (...) d'aucun autre texte ni principe, que l'utilisation d'un bien faisant partie du domaine public fasse obstacle à ce que la personne publique qui en est propriétaire procède, y compris de manière implicite, à sa désaffectation ; qu'ainsi, la circonstance que les équipements sportifs et sociaux (...) étaient encore utilisés avant leur fermeture par la commune, constatée en octobre 2011, est sans influence sur la légalité de la décision du 15 mars 2012 constatant la désaffectation de la partie du centre accueillant ces équipements sportifs et sociaux » ([CAA de Douai, 25 juin 2015, n° 14DA00398](#)).

La désaffectation doit donc être effective et ne saurait produire ses effets en amont. Cela étant, les règles de droit commun applicables en matière de domanialité publique n'interdisent pas une succession rapide dans le temps, voire une concomitance, entre la désaffectation d'un bien et son déclassement.



Il est, en effet, loisible à l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, dans la même délibération, à la fois de constater la désaffectation d'un bien et de le déclasser (voir le lien vers la réponse ministérielle ci-contre).

Il convient de préciser que sauf exception, la preuve de la désaffectation peut être rapportée par tout moyen (plans, photos, délibérations, attestations de riverains ou toute autre pièce utile) - cf. [Rapport sur la proposition de loi de M. Jean-Louis TOURAINE \(n° 2031\) et la proposition de loi de Mm Gilda HOBERT \(n° 2032\) relatives à la sécurisation des transactions relatives à la zone d'aménagement concerté du quartier de Gerland \(Lyon\)](#), page 9.

A noter toutefois qu'en matière de voirie et de domaine public routier, le juge considère qu'une décision de déclassement porte par elle-même désaffectation.

Dès lors, la circonstance, à la supposer établie, que la voie soit effectivement utilisée par le public est sans influence sur la légalité de la désaffectation prononcée (voir [CAA Nantes, 10 janvier 2020, n° 18NT02901](#), [CAA Lyon, 22 octobre 2020, n° 18LY04092](#) ou encore [CE, 19 décembre 2018, n° 407707](#)).

IV. La procédure de déclassement doit répondre à un objectif d'intérêt général

Outre le fait que l'acte juridique formel doit être suffisamment précis et identifier clairement la parcelle concernée, la mesure de déclassement ne peut être édictée que dans un but d'intérêt général.

Elle ne saurait avoir pour seule visée de faire sortir du domaine public à titre de régularisation des biens qui ont fait l'objet d'une désaffectation de fait irrégulière ([CAA Marseille, 22 novembre 2011, n° 09MA03473](#) – voir également le lien ci-dessus [CAA Nantes, n° 18NT02901](#) et la [réponse ministérielle à QE n° 17744 publiée dans le JO Sénat du 23 septembre 2021, page 5474](#)).

Ainsi, la volonté d'assurer le développement économique de la commune et de sauvegarder l'emploi local constitue un motif d'intérêt général au nombre de ceux qui peuvent légalement justifier une décision de déclassement du domaine public ([CAA Douai, 29 janvier 2004, n° 00DA00427](#)).

En guise d'illustration, dans un [arrêt CAA Nantes du 19 avril 2013 \(n° 11NT01905\)](#), les juges ont considéré qu'en déclassant une parcelle de son domaine public, « *la commune n'a pas poursuivi, ainsi qu'elle l'allègue, un but d'intérêt général d'ordre urbanistique visant à "préserver l'esthétique de la place et le charme des lieux", mais a eu pour seul souci de satisfaire un intérêt particulier ; que les délibérations précitées étaient, dès lors, entachées de détournement de pouvoir* ».

V. Le déclassement des voies communales est soumis à enquête publique dans certains cas

Le classement et le déclassement des voies communales sont prononcés par le conseil municipal.

Les délibérations concernant le classement ou le déclassement sont dispensées d'enquête publique préalable sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie.

Dans ce dernier cas, l'enquête est ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale propriétaire de la voie, et organisée conformément aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration ([article L. 141-3 du code de la voirie routière](#)). Cette enquête est réalisée dans les conditions des [articles R. 141-4 et suivants](#) dudit code. Un arrêté du maire désigne un commissaire enquêteur et précise l'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations.



Dans le cas des délaissés de voirie (cf. encart du **paragraphe II** en page 3) il n'y a pas lieu de procéder à une enquête publique. Pour autant, l'aliénation qui s'ensuit doit intervenir dans le respect des dispositions de l'[article L. 112-8 du code de la voirie routière](#) – cf. [réponse ministérielle à QE n° 03420 publiée dans le JO Sénat du 12 mars 2015, page 555](#)).

A savoir : en application de l'[article L. 2131-2 du CGCT](#), les délibérations relatives au classement et au déclassement, des voies communales n'ont pas à être transmises au représentant de l'Etat dans le département au titre du contrôle de légalité.

VI. Les procédures de désaffectation nécessitant l'intervention du préfet

A. Les édifices du culte

Dans les cas prévus à l'[article 13 loi de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat](#), la désaffectation des édifices cultuels communaux ainsi que des objets mobiliers les garnissant pourra être prononcée par décret en Conseil d'Etat.

Toutefois cette désaffectation peut émaner d'un arrêté préfectoral, à la demande du conseil municipal, lorsque la personne physique ou morale ayant qualité pour représenter le culte affectataire aura donné par écrit son consentement à la désaffectation (cf. [décret n° 70-220 du 17 mars 1970 portant déconcentration en matière de désaffectation des édifices cultuels](#)).

B. Les écoles

Aux termes de l'[article L. 212-1 du code de l'éducation](#) : « La création et l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public sont régies par les dispositions de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales, ci-après reproduites : "Art. L. 2121-30.-Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département" ».

Il résulte de ces dispositions que les communes ne peuvent prendre les décisions de désaffectation des biens affectés aux besoins du service public des écoles élémentaires et maternelles dont elles sont propriétaires sans avoir obtenu au préalable l'avis du représentant de l'Etat ([CAA Douai, 26 janvier 2021, n° 19DA01797](#)).

Ainsi, la décision de désaffectation appartient au conseil municipal, qui doit respecter deux conditions essentielles : le recueil de l'avis du représentant de l'Etat et la prise en compte des besoins du service public des écoles (cf. circulaire interministérielle du 25 août 1995 relative à la désaffectation des biens des écoles élémentaires et maternelles publiques).

La saisine préalable du préfet par la commune constitue une formalité substantielle, dont le non-respect entraîne l'illégalité de la décision. Le préfet transmet son avis après avoir recueilli celui du directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie qui appréciera les incidences de la mesure projetée au regard des besoins du service public de l'Education et des nécessités de son bon fonctionnement ([réponse ministérielle à QE n° 18993 publiée dans le JO Sénat du 23 janvier 1997, page 210](#) – [réponse ministérielle à QE n° 7575 publiée au JOAN le 2 février 1998, page 560](#)). L'avis du préfet ne lie pas le conseil municipal (voir la [note de l'AMF Locaux scolaires \(désaffectation\) Conseil d'école, Avril 1999](#)).

VII. Nature de l'acte de déclassement

Selon la haute juridiction administrative, la délibération portant déclassement d'une parcelle du domaine public communal n'a pas le caractère d'un acte réglementaire ([CE, 23 octobre 1995, n° 125961](#)).

Sources : - Site Internet [Légifrance](#) – code général de la propriété des personnes publiques ; code général des collectivités territoriales ; code de la voirie routière ; code de l'éducation ; jurisprudence administrative (arrêts du conseil d'État et des cours administratives d'appel) ; textes consolidés (lois et décrets) ;
- Site Internet [www.collectivites-locales.gouv.fr](#) - [Biens relevant du domaine public - Biens relevant du domaine privé](#), Compétences, Gérer les biens de la collectivité ;
- Site Internet de l'[Assemblée Nationale](#) - [Recherche avancée des questions – Rapport n° 2094 Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2014 par M. Jean-Louis TOURAINE, Député](#) ;
- Site Internet du [Conseil Constitutionnel](#) - [Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Les décisions, Loi relative à la liberté de communication](#) ;
- Site Internet du [Conseil d'Etat](#) - [Guide des outils d'action économique](#), 26 février 2024, Publications & colloques, Études, Famille « Domaniatités », Fiche n° 6 Domaine ;
- Site Internet du [Sénat](#) - Base Questions, [Recherche de questions](#) ;
- Site Internet de l'[AMF](#) - [Locaux scolaires \(désaffectation\), Conseil d'école](#), Avril 1999 ;
- Site Internet [Les Editions La Vie Communale](#), [La gestion du domaine public communal, Revue 1066 - Classement et déclassement d'un bien appartenant au domaine public de la commune, Revue 942 - Domaine public. L'aliénation doit être précédée d'une mesure formelle de déclassement, Revue 977](#).

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste