



UNIVERSITÉ PARIS II  
PANTHÉON-ASSAS

## **BANQUE DES MEMOIRES**

**Master de Droit public approfondi (recherche)  
Dirigé par le Professeur Guillaume DRAGO  
2018 - 2019**

### ***Les gares***

*Quais solides du droit public et de l'interventionnisme  
étatique*

**Clément MEYSSIREL**

**Sous la direction de Monsieur le Professeur Benoît PLESSIX**



UNIVERSITÉ PARIS II  
PANTHÉON - ASSAS

## **Les gares**

*Quais solides du droit public et de l'interventionnisme étatique*

Clément MEYSSIREL

Mémoire de Master 2 – Droit public approfondi

Sous la direction de Monsieur le Professeur Benoît PLESSIX

2018 – 2019

## *Remerciements*

Je tiens à remercier le Professeur Benoît Plessix pour avoir proposé ce sujet de mémoire, surprenant de prime abord, et pour avoir orienté mes recherches, afin que la surprise ne conduise pas à la déroute.

J'exprime aussi ma reconnaissance à l'endroit de mes amis juristes les plus fidèles, pour les affinités nourricières qui nous lient, pour leur soutien et leur regard affûté.

# *Sommaire*

## **Partie 1 : Les gares et le caractère incertain de leur futur statut**

### **Chapitre 1 : L'état actuel de la propriété publique des gares**

Section 1 : L'EPIC SNCF et les gares : emblèmes d'un imbroglio

Section 2 : La SNCF sociétisée et les gares : futurs symboles du désengagement de l'État ?

### **Chapitre 2 : L'aiguillage indécis de la propriété et du statut futurs des gares**

Section 1 : Les gares probables biens privés affectés au service public ferroviaire

Section 2 : La volonté étatique de sauvegarde du « caractère public » des gares

## **Partie 2 : Le régime juridique applicable aux gares : entre classicisme et baroque**

### **Chapitre 1 : Les gares objets d'un régime de protection**

Section 1 : De la propriété publique à la quasi-propriété publique

Section 2 : De la domanialité publique à la quasi-domanialité publique

### **Chapitre 2 : Les gares objets du pouvoir de gestion domaniale**

Section 1 : Les gares : ouvrages publics à conserver

Section 2 : Les gares : biens immobiliers à valoriser

# Introduction

---

Les gares ferroviaires de voyageurs sont « ces cathédrales d'humanité nouvelle, point de rencontre des Nations et centre où tout converge », selon le tableau dressé par Théophile Gautier. Elles sont ces lieux de connexion, de liaison, d'ouverture et d'unification. Cette unification concerne non seulement le territoire national mais aussi le droit administratif lui-même, en ce qu'il s'applique et se concentre fortement en leur sein. Les gares, objets de recherche (I), doivent aujourd'hui faire face aux enjeux juridiques, économiques et managériaux contemporains. Ces « cathédrales » de connexion, ces monuments du progrès technique et industriel, doivent se parer face aux secousses modernes et réformatrices qui leur sont présentement imposées (II).

## I. L'objet de l'analyse

Les gares ferroviaires de voyageurs sont des biens particuliers, uniques. Cette spécificité leur est conférée par leur utilité directe pour le service public auquel elles pourvoient, mais aussi, plus largement et plus fondamentalement en raison de leur importance cardinale pour l'État, pour son édification, son unification et pour sa stabilité. Faire porter son analyse sur ces biens immobiliers particuliers, composants élémentaires du patrimoine ferroviaire, ne peut se faire sans penser en filigrane le rôle et la présence étatique.

### - Les gares : biens du domaine public, immobiliers, affectés au service public ferroviaire

Elles sont des ouvrages, « fruit d'un travail humain »<sup>1</sup>. En tant qu'ouvrages, elles sont certes des « bâtiments, des édifices »<sup>2</sup>, mais leur nature et leur utilité leur confèrent un statut particulier. En effet, les gares ferroviaires sont des ouvrages publics, c'est à dire des immeubles affectés soit à l'usage direct du public soit à un service public et « soumis en tant que tel à un régime spécial quant à la compétence juridictionnelle et à la réparation des dommages causés sur les personnes »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CORNU. G, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. "Quadrages", 12<sup>ème</sup> éd., entrée "Ouvrage".

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Avant qu'elles ne prennent l'allure qui est la leur aujourd'hui, les gares ferroviaires de voyageurs n'étaient initialement que de simples embarcadères<sup>4</sup>, des haltes ordinaires. Leur développement exponentiel a suivi celui du chemin de fer français, débutant en 1823 à Saint-Étienne et en 1837 à Paris, par la construction de la première ligne ferroviaire reliant Paris et Saint Germain et l'édification de la gare Saint-Lazare<sup>5</sup>. Les grandes gares parisiennes ont ensuite été érigées, concomitamment à ce mouvement d'expansion du réseau ferré, suivies par une prolifération de celles-ci sur l'ensemble du territoire.

Ce pullulement continu s'explique, certes par le développement technique du chemin de fer en France, mais atteste aussi de l'importance des gares pour le développement du territoire et de l'urbain. Le rôle des gares ne tient pas seulement au transport de voyageurs. Leur fonction au sein des villes est cardinale, en ce qu'elles sont un lieu de foisonnement de vie. Elles sont les lieux de la « mobilité et de l'étape, de l'intérieur et de l'extérieur, de la communication et de la rupture »<sup>6</sup>. Elles sont généralement des points nodaux au centre des villes, des noyaux systémiques au sein des zones urbaines, des éléments hors-normes disséminés sur tout le territoire.

Le développement des gares, conjointement à l'expansion du réseau ferré, s'est accompagné de leur incorporation continue au domaine public étatique. Cette intégration a permis à la fois leur protection et la garantie de leur affectation au service public ferroviaire. C'est dans cette perspective qu'une ordonnance du 15 novembre 1846 *portant règlement sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer* « renforce la sécurité et la régularité de l'exploitation au regard des obligations de service public »<sup>7</sup>, selon la volonté de l'État contrôleur. Partant, c'est au regard des exigences imposées par l'affectation des gares au service public ferroviaire, que celles-ci étaient initialement conçues comme des lieux « étanches et clôturés », au sein desquels « une discipline et une canalisation des flux s'imposaient »<sup>8</sup>. Toutefois, l'affectation exclusive des gares au service public du transport ferroviaire n'a pas empêché le développement, d'une part, de services accessoires et secondaires au sein de celles-ci, qu'il s'agisse de la gestion des bagages, de la vente de tickets, et, d'autre part, de services marchands, commerciaux, tels que les buffets et buvettes, les bazars de gare, les bibliothèques ou encore les hôtels, et ce dès 1846 sur le fondement de

---

<sup>4</sup> AUBERTEL. P, "Les gares : deux ou trois choses que les chercheurs m'ont apprises", *Flux*, n° 38, 1999, p. 40.

<sup>5</sup> LÉVY. A, "La renaissance des gares", *Médium*, 2008, n° 15, p. 42.

<sup>6</sup> OLLIVRO. J, "L'ambiguïté des gares. Clé du développement contemporain", *Annales de la recherche urbaine*, n° 71, 1996, p. 34.

<sup>7</sup> RIBEIL. G, "Les métamorphoses de la grande gare française", *Annales de la recherche urbaine*, n° 71, 1996, p. 55.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

l'ordonnance précitée. Ce phénomène n'a depuis lors jamais pris fin, et constitue d'ailleurs aujourd'hui un axe majeur du développement de ces biens.

Cet accroissement et ces développements, ont permis au territoire national d'être aujourd'hui couvert pas plus de trois-mille gares et plus de trente-mille kilomètres de réseau ferré. Evidemment, la nature des gares ferroviaires n'est pas uniforme; face aux petits points d'arrêts (environ 1750<sup>9</sup>) se dressent les grands hubs parisiens et régionaux<sup>10</sup> qui recouvrent à eux seuls la majorité des voyageurs et du transport ferroviaire. C'est ainsi que les gares se divisent en plusieurs catégories, selon qu'elles ont un intérêt national, régional ou local<sup>11</sup>, et en plusieurs typologies selon qu'elles sont des gares stratifiées, souterraines, de connexion, ou germes de ville<sup>12</sup>.

Cette typologie multiple met en exergue le rôle et l'importance des gares pour le territoire et l'État.

#### **- Les gares : infrastructures essentielles, tissu du réseau sanguin de l'État**

Les gares sont les « synapses »<sup>13</sup> de l'État, les points de liaison entre les villes et le reste du territoire. Elles sont des outils de désenclavement et de production, en ce que, comme le soutenait J.-S. Mill, « produire c'est mouvoir ». Partant, les gares sont les traces de « deux siècles d'aménagement du territoire »<sup>14</sup>, sur lesquels l'État a toujours eu la main mise<sup>15</sup>.

Les gares constituent le tissu du réseau sanguin de l'État en ce qu'elles sont des « locomotives du développement urbain »<sup>16</sup> et les « matrices de l'urbain »<sup>17</sup>. Elles permettent au réseau national de se tisser en étant ses points de départ et d'arrivée et organisent les villes en impulsant la création de « quartiers de gare »<sup>18</sup> et en assurant une desserte ferroviaire en « plein coeur »<sup>19</sup> de celles-ci. Elles se dressent au coeur des villes comme les symboles de la modernité et de la politique d'aménagement du territoire et de grandeur voulue par l'État.

---

<sup>9</sup> ARAFER, *Étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires en France*, juillet 2016, p. 10.

<sup>10</sup> BOISSARD. S, "La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares", *RJEP*, n° 678, août 2010, étude 6.

<sup>11</sup> ARAFER, *Étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires en France*, loc cit.

<sup>12</sup> LÉVY. A, "La renaissance des gares", *op cit.*, p. 45.

<sup>13</sup> OLLIVRO. J, "L'ambiguïté des gares. Clé du développement contemporain", *op cit.*, p. 37.

<sup>14</sup> VIDELIN. J.-C, "Le domaine public ferroviaire depuis la réforme ferroviaire d'août 2014 : entre fragmentation du domaine et du régime domanial", *RFDA*, 2015, p. 1133.

<sup>15</sup> LECLERCQ. Y, "L'État, les entreprises ferroviaires et leurs profits en France. 1830-1860", *Histoire, économie et société*, 1999, n° 1, pp. 40-45.

<sup>16</sup> AUBERTEL. P, "Les gares : deux ou trois choses que les chercheurs m'ont apprises", *op cit.*, p. 44.

<sup>17</sup> BARON. N, ROSEAU. N, "Les gares au miroir de l'urbain", *Flux*, 2016, n°103-104, p. 1.

<sup>18</sup> AUBERTEL. P, "Les gares : deux ou trois choses que les chercheurs m'ont apprises", *op cit.*, pp. 40-46.

<sup>19</sup> OLLIVRO. J, "L'ambiguïté des gares. Clé du développement contemporain", *op cit.*, p. 39.

Toutefois, cette volonté de desservir le cœur des villes est apparue aux yeux du politique comme désuète et impossible. Partant, en optant pour une politique du « tout TGV », les gares ont été perçues comme les moyens d'édification de nouveaux pôles urbains, en périphérie des villes existantes. Sont alors apparus de nouveaux pôles favorisant « l'interconnexion avec des autres modes de transport »<sup>20</sup> et la desserte de l'intérieur territorial; la réussite du pôle TGV de Valence en atteste.

En revanche, cette stratégie urbaine a, dans bien des cas, été un échec et engendré de fortes dépenses plutôt qu'une nouvelle impulsion urbaine. De grandes gares, éloignées des centres-villes et parfois même de toute zone urbaine existante, ont émergé, sans que le « potentiel d'attractivité »<sup>21</sup> escompté permette le développement de nouvelles zones citadines. C'est ainsi que de grandes gares TGV sont désertées, faute de voyageurs et de connexion aux centres urbains existants, comme celle de Montpellier.

En dépit de cette « croyance en la génération de pôles urbains »<sup>22</sup> parfois idéalisée, le TGV a permis à l'État d'asseoir sa centralisation en rapprochant Paris des grandes régions françaises. Le choix de la grande vitesse a solidifié le réseau sanguin de l'État et a rendu possible le réaménagement des grandes gares urbaines existantes. La vitesse a été une arme de développement de la centralité parisienne.

Les gares « structurent physiquement l'État »<sup>23</sup>, elles sont un « instrument de l'autorité »<sup>24</sup> étatique grâce à la liaison permanente qu'elles établissent entre les villes et le pouvoir central. Partant, penser le statut et le régime juridique des gares en France revient aussi à penser le rôle de l'État.

C'est en partie pour ces raisons que la cour d'appel de Paris n'a pas manqué, dans un arrêt du 9 septembre 1997, de qualifier les gares ferroviaires de voyageurs comme étant des infrastructures essentielles, c'est à dire des « installations ou des équipements indispensables pour assurer la liaison avec les clients et/ou permettre à des concurrents d'exercer leurs activités et qu'il serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables ».

De cette nature d'infrastructures essentielles appartenant au domaine public découle un régime juridique spécifique de protection, lié à la fois au(x) propriétaire(s) des gares et à leur

---

<sup>20</sup> OLLIVRO. J, "L'ambiguïté des gares. Clé du développement contemporain", *loc cit.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> TROIN. J.-F, "Les gares TGV et le territoire : débats et enjeux", *Annales de géographie*, t. 106, n° 593-594, 1997, p. 35.

<sup>23</sup> LAVIALLE. C, "La loi du 13 février 1997 créant "Réseau ferré de France" et le nouveau régime des domaines et transports ferroviaires", *RFDA*, 1997, p. 772.

<sup>24</sup> CÉLIER. C, *Droit public et vie économique*, Paris, PUF, 1949, p. 243.



affectation. C'est d'ailleurs cet état patrimonial et domanial des gares qui constitue l'un des enjeux majeurs de la réforme ferroviaire adoptée le 27 juin 2018.

## **II. Les enjeux**

En 2018, l'État a choisi de réformer une énième fois le système ferroviaire français, en se conformant, d'une part, aux exigences européennes de libéralisation et d'ouverture à la concurrence et, d'autre part, en faisant de la performance le nouveau mot d'ordre de ce système, conduisant à la transformation de ses acteurs principaux en personnes morales de droit privé.

La loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire, adoptée le 27 juin 2018, « sociétise » le Groupe public constitué par les établissements publics industriels et commerciaux Société nationale des chemins de fer français (ci-après SNCF), SNCF Mobilités et SNCF Réseau, et habilite le Gouvernement à déterminer, par voie d'ordonnance, le futur statut des gares ferroviaires de voyageurs. Partant, un problème surgit : celui de la position du juriste face à l'inconnu des choix domaniaux futurs. Les gares ferroviaires de voyageurs, jusqu'à présent intégrées au domaine public, vont-elle quitter celui-ci, abandonner leur statut d'ouvrage public, et être « liquidées » par l'État ? Les liens qui les amarraient solidement au quai du droit administratif et de l'État vont-ils être rompus ?

### **- La réforme ferroviaire de 2018 aux prises de la rentabilité et de la performance**

La réforme ferroviaire de 2018 s'inscrit non seulement dans une logique de rentabilité et de performance, mais aussi dans un contexte général de recul du critère organique public dans le droit administratif.

La logique de rentabilité et de performance imposée par le législateur se veut être conforme aux exigences européennes de libéralisation et d'ouverture à la concurrence de l'ensemble des lignes ferroviaires<sup>25</sup>, telles que précisées par les directives n° 2012/34/UE du 21 novembre 2012 et n° 2016/2370/UE du 14 décembre 2016 pour un espace ferroviaire unique européen, codifiées aux articles L. 2123-3-1 et suivants du code des transports. Ainsi, tout opérateur ferroviaire doit pouvoir avoir accès au réseau et aux gares dans « des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes »<sup>26</sup>. C'est également en vue d'une conformité à cette

---

<sup>25</sup> BOISSARD. S, "La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares", *op cit.*

<sup>26</sup> Code des transports, art. L. 2123-3-1.

directive qu'un refonte du Groupe public est proposée, afin que l'entreprise SNCF et ses futures filiales disposent d'une « indépendance organisationnelle et décisionnelle »<sup>27</sup>.

Toute entreprise ferroviaire doit, désormais, « pouvoir accéder sur des bases non discriminatoires »<sup>28</sup> aux gares ferroviaires de voyageurs et aux autres infrastructures et disposer du « droit d'arrêter ses trains dans les gares desservies, d'occuper une voie à quai le temps nécessaire et d'utiliser l'espace public et les équipements des gares »<sup>29</sup>.

Pour satisfaire à ces exigences, le législateur a décidé de suivre l'une des propositions soumises par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (dorénavant ARAFER) en juillet 2016 dans son rapport sur la gestion des gares ferroviaires en France. En effet, cette dernière proposait une transformation du Groupe public SNCF en société anonyme à capitaux publics, « détenue à 100% par l'État, supposant l'affectation des bâtiments des gares à cette société »<sup>30</sup>. Ceci a été décidé le 27 juin 2018. Le Groupe public SNCF sera société et il sera composé d'une société anonyme mère, la SNCF, et de deux filiales, sociétés de droit privé également, SNCF Réseau et SNCF Mobilités, à partir du 1 janvier 2020.

Néanmoins, si l'affectation des gares à la future société SNCF semble évidente, puisqu'elles sont nécessaires au bon fonctionnement du service public ferroviaire, l'avenir de leur propriété, de leur statut et de leur régime n'est quant à lui sujet qu'à présomption. Le juriste, détestant le vide, tente alors de deviner quel serait l'avenir des gares ferroviaires de voyageurs, tout en prenant en compte que les règles constituant le droit administratif des biens sont sujettes à d'innombrables reproches.

Il lui est alors possible d'imaginer la propriété dont ferait l'objet les gares, analysant le choix d'une possible appropriation publique étatique ou celui d'un transfert de la propriété des gares ferroviaires à la nouvelle entité privée créée. Il en va de même à propos du futur régime de celles-ci, lequel dépendra en partie de leur futur propriétaire et de leur affectation.

Face à une telle incertitude et au caractère profondément opposé des options possibles, le futur choix réalisé par l'État aura un lourd impact sur son identité et sur la définition de son rôle, eu égard à l'importance du chemin de fer en France.

---

<sup>27</sup> Code des transports, art. L. 2123-3-7-I.

<sup>28</sup> BOISSARD. S, "La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares", *loc cit.*

<sup>29</sup> *Ibidem.*

<sup>30</sup> ARAFER, *Étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires en France*, *op cit.*, p. 26.

## - Le statut et le régime incertains des gares : l'Etat liquidateur du patrimoine ferroviaire ?

L'État fera-t-il montre d'une volonté protectrice du chemin de fer et des gares ferroviaires en les maintenant sur le quai du droit public et de son interventionnisme ? Ou bien laissera-t-il le service public ferroviaire être emporté par les fourches caudines de la concurrence et de la performance ? ; les Charibde et Scylla n'ayant guère de sympathie pour l'État.

En tant que « grand ordonnateur du domaine public »<sup>31</sup>, l'État pourrait choisir de ne pas se présenter comme le « liquidateur du patrimoine ferroviaire »<sup>32</sup> et décider à cette fin de maintenir dans le domaine public étatique les gares ferroviaires en se les réappropriant totalement et uniformément. Mais, l'État pourrait également choisir de les transférer en pleine propriété à la future société de droit privé SNCF. Auquel cas il se présenterait comme un « État stratège », se devant d'être modeste et de soumettre la gestion de ses services publics et de leurs biens au droit privé. Le processus de sociétisation semble d'ailleurs logiquement s'inscrire dans ce sens.

Pourtant, et en dépit de l'incertitude dans laquelle sont plongées les gares ferroviaires, la sociétisation de la SNCF sera accompagnée de l'ensemble des règles exorbitantes du droit des propriétés publiques et des biens publics, garantissant la pérennité du statut des gares ferroviaires (Partie 1). Il en est de même pour leur régime juridique de protection. La domanialité publique et les grands axes du pouvoir de gestion domaniale trouveront toujours à s'appliquer, sous une forme classique ou baroque, nonobstant la présence d'une personne privée gestionnaire du service public ferroviaire. Dans l'hypothèse d'un transfert en pleine propriété des gares ferroviaires à la société SNCF, la domanialité publique disparue serait remplacée par un régime de quasi-domanialité publique. Les gares marqueraient alors, *a priori*, le basculement du droit domanial dans un régime purement fonctionnel (Partie 2).

Quoiqu'il advienne, la présomption du maintien sur le quai du droit public et de l'interventionnisme étatique paraît, en tout état de cause, très forte.

---

<sup>31</sup>LAVIALLE. C, "Le domaine public ferroviaire depuis la réforme ferroviaire d'août 2014 : entre fragmentation du domaine et fragmentation du régime domanial", *RFDA*, 2015, p. 1128.

<sup>32</sup>VIDELIN. J.-C, "Les biens", *RFDA*, 2018, p. 896.

# **Partie 1 : Les gares et le caractère incertain de leur futur statut**

---

S'intéresser aux gares ferroviaires de voyageurs revient inévitablement à analyser l'importance du chemin de fer en France, le caractère cardinal de ces biens pour le bon fonctionnement de ce service ainsi que la nature de leur(s) propriétaire(s) et de leur(s) gestionnaire(s).

A la lecture du nouveau pacte ferroviaire adopté par le Parlement le 27 juin 2018, l'avenir juridique des gares ferroviaires de voyageurs est loin d'être déterminé avec précision. D'autant plus que le Parlement a habilité le Gouvernement à « prendre par voie d'ordonnances toute mesure » pour prévoir le futur régime juridique applicable aux gares et que ces ordonnances n'ont pas encore été publiées. Subséquemment, la position adoptée ici ne pourra être que celle d'une spéculation adoucie de l'interprétation des motifs de la loi. Cette imagination quant au sort des gares a néanmoins pour point de départ leur situation patrimoniale actuelle, laquelle ne manque pas de surprendre en raison de la coexistence de deux propriétaires publics et de deux domaine public au sein même des gares (Chapitre 1). Face à cette situation patrimoniale, la loi du 27 juin 2018 se révèle être assez secrète quant au futur sort réservé aux gares ferroviaires, pouvant tantôt laisser croire à un abandon de l'appropriation publique ou au contraire à une réaffirmation de celle-ci (Chapitre 2).

## **Chapitre 1 : L'état actuel de la propriété publique des gares**

Les gares ferroviaires font actuellement l'objet d'une propriété publique partagée. Bien que leur appartenance au domaine public étatique fut très tôt choisie, certaines réformes adoptées au cours du XX<sup>ème</sup> siècle ont modifié cette appartenance uniforme et la fractionnant entre différentes entités publiques. Si leur appartenance au domaine public n'a pour l'heure pas été remise en cause, le partage domanial opéré entre l'État, le Groupe public Société nationale des chemin de fer français et ses différents établissements publics industriels et commerciaux a conduit à l'instauration d'un imbroglio patrimonial et domanial (Section 1). Toutefois, la sociétéisation du Groupe public, aux prises avec la performance et la quête de rentabilité, pourrait bien clarifier cette situation patrimoniale confuse. Mais si la clarification patrimoniale est possible, il ne faudrait pas que celle-ci se fasse au prix d'un net recul de la présence étatique, supposé par le processus de privatisation (Section 2).

## Section 1 : L'EPIC SNCF et les gares : emblèmes d'un imbroglio

En ce qui concerne la propriété des gares et en gare, la confusion règne. Depuis 1997, une partition de leur propriété est en vigueur. Alors qu'elles ont été remises en dotation par l'État, propriétaire initial, à l'établissement public industriel et commercial Société nationale des chemins de fer, en 1982, au point que celui-ci puisse être considéré comme un « propriétaire » des gares (§ 1), la création en 1997 d'une nouvelle entité gestionnaire du réseau est venue bousculer cette répartition uniforme. La propriété des gares, biens du domaine public, a été morcelée entre l'Etat et cette nouvelle entité devenue véritable propriétaire de certaines parties des gares. Ce qui a conduit, à l'instauration, irrationnelle, d'une complexité patrimoniale et domaniale (§ 2).

### **§ 1. Les gares, « propriété » de l'EPIC SNCF**

Jusqu'au 1 janvier 2020 et l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018, la propriété des gares ferroviaires de voyageurs restera inchangée. Elles demeureront la propriété de l'État et feront toujours l'objet d'une remise en dotation à l'établissement public à caractère industriel et commercial (ci-après EPIC), Société nationale des chemins de fer français (dorénavant SNCF). Le régime actuel permet, de manière concomitante, à l'État de transférer la gestion des gares de voyageurs à l'opérateur historique, l'EPIC SCNF, et d'encadrer les droits ainsi conférés afin de protéger ces infrastructures essentielles (I). La propriété étatique, assurée jusqu'en 2020, garantie aux gares ferroviaires de voyageurs leur maintien dans le domaine public étatique et préserve ainsi l'Etat d'un affaiblissement structurel (II).

#### **I. La remise en dotation des gares à l'EPIC SNCF**

En 1982 l'État s'érige en grand ordonnateur du domaine public ferroviaire. Alors qu'en 1937 il décide de créer une société d'économie mixte en fusionnant « les anciens compagnies privées concessionnaires lourdement déficitaires »<sup>33</sup> et de détenir la majorité du capital social de celle-ci, la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982<sup>34</sup> modifie le statut de la SNCF en lui attribuant la nature d'un EPIC. Cette loi d'orientation fixe le cadre domanial dans lequel s'inscrivent toujours les gares ferroviaires de voyageurs en ce qu'elles

---

<sup>33</sup> LAVIALLE. C, "La loi du 13 février 1997 créant "Réseau Ferré de France" et le nouveau régime des domaines et transports ferroviaires", *RFDA*, 1997, p. 768.

<sup>34</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

ont fait l'objet d'une remise en dotation à l'EPIC SNCF (A) et d'un encadrement visant à les protéger d'une présomption de mauvais usage de la part de la SNCF gestionnaire (B).

### ***A. Une remise en dotation fruit d'une volonté étatique***

Par souci de rentabilité et de rationalisation de la gestion des gares ferroviaires de voyageurs et du service public ferroviaire, l'État a en 1982 opté pour la transformation en EPIC de l'opérateur historique des chemins de fer français. Cette mutation du statut fut accompagnée d'un « aggiornamento patrimonial »<sup>35</sup> en ce que l'ensemble des « biens immobiliers dépendants du domaine public ou privé antérieurement concédés à la société d'économie mixte créée le 31 août 1937 sont remis en dotation à l'établissement public »<sup>36</sup>. Cette disposition implique que l'État reste bien le propriétaire des biens remis en dotation. L'État-législateur ne fait ici que transférer la gestion de biens immobiliers appartenant à l'ancienne SNCF société de droit privé à cette nouvelle entité érigée en EPIC. En 1982, l'État assure son rôle de garant du service public ferroviaire en garantissant une appropriation publique étatique des biens du domaine public ferroviaire.

Ce choix d'une remise en dotation à l'EPIC SNCF n'a pas été modifié par la suite<sup>37</sup>, nonobstant le bouleversement opéré par les législations suivantes de 1997 et de 2014<sup>38</sup>.

### ***B. La liberté de l'EPIC « propriétaire » et son encadrement***

Le choix de la remise en dotation à l'opérateur historique des chemins de fer français permet à l'État de conférer à cet établissement public des prérogatives identiques à celles détenues par le propriétaire et, partant, de ne pas avoir à en supporter la gestions et les frais qui en découlent. C'est ainsi que l'EPIC SNCF endosse, en lieu et place de l'État, le rôle de propriétaire des gares ferroviaires de voyageurs et, « sous réserve des dispositions applicables aux ouvrages déclarés d'intérêt général ou d'utilité publique, exerce tous pouvoirs de gestion sur les biens immobiliers qui lui sont remis ou qu'il acquiert; il peut notamment accorder des autorisations d'occupation, consentir des baux, fixer et encaisser à son profit le montant des redevances, loyers et produits divers. Il peut procéder à tous les travaux de construction et de démolition. Il assume toutes les obligations du propriétaire »<sup>39</sup>. En outre et conformément aux articles L2141-15 et L2141-16 du code des transports, l'EPIC SNCF peut céder certains biens

---

<sup>35</sup> VIDELIN. J. -C, "Les biens", *RFDA*, 2018, p. 896.

<sup>36</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, art. 11.

<sup>37</sup> BOISSARD. S, "La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares", *RJEP*, n° 678, août 2010, étude 6.

<sup>38</sup> Voir *infra* paragraphe 2.

<sup>39</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, art. 20 ; Code des transports, art L. 2141-13.

immobiliers « à des collectivités territoriales pour des motifs d'utilité publique, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstruction » ou se voir être contraint d'un retour à l'État.

En accordant des droits équivalents à ceux dont dispose l'État propriétaire, la remise en dotation n'emporte pas un transfert de propriété mais « une sorte de délégation permanente de l'État pour la gestion et la disposition du domaine public »<sup>40</sup> ferroviaire.

Conscient de l'importance d'une surveillance de l'usage de tels droits, des garde-fous ont été instaurés afin de prémunir le domaine public ferroviaire d'un possible démantèlement voire d'une dilapidation. C'est ainsi que, tout en admettant la possibilité pour l'EPIC SNCF de céder certains des biens immobiliers dont il a la charge, et partant des gares ferroviaires de voyageurs, le législateur a, en 2014, assorti les actes de gestion domaniale de déclassement et de cession d'un « processus décisionnel complexe »<sup>41</sup>. Avant de pouvoir déclasser un bien immobilier appartenant au domaine public ferroviaire et le céder, l'EPIC SNCF doit recueillir l'avis du Conseil régional sur le territoire duquel le bien se situe et en informer l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après ARAFER). De même, lorsqu'une cession de biens immobiliers est envisagée en raison de la cessation de l'affectation qui grevait jusqu'alors ces biens, une procédure d'information préalable du préfet, du président du conseil régional, départemental et du maire de la commune est instaurée.

Point ici la mise en oeuvre de prérogatives de surveillances de l'État accompagné des collectivités territoriales et de l'ARAFER tendant à ce que le domaine public ferroviaire ne soit pas amputé et que l'affectation qu'il supporte ne soit pas mise à mal. Ce contrôle impliquant d'autres acteurs de l'État peut laisser croire qu'en « matière ferroviaire, l'État n'est plus le garant exclusif de l'intérêt général »<sup>42</sup>, qu'il serait « fragilisé dans son rôle d'autorité patrimoniale »<sup>43</sup>.

Il semble plutôt préférable de voir dans ce processus de contrôle aux acteurs pluriels, non pas un affaiblissement de l'État, mais bien plus la nécessaire protection par les personnes publiques du service public ferroviaire et des biens qui y sont affectés en raison du caractère vital dont est pourvu ce service public national pour la Nation.

---

<sup>40</sup> MORAND-DEVILLER. J, "La valorisation économique du patrimoine public", in *Mél. R. Drago*, 1996, p. 273.

<sup>41</sup> VIDELIN. J. -C, "Le domaine public ferroviaire depuis la réforme ferroviaire d'août 2014 : entre fragmentation du domaine et fragmentation du régime domanial", *RFDA*, 2015. p. 1128.

<sup>42</sup> VIDELIN. J.-C, "Le domaine public ferroviaire depuis la réforme ferroviaire d'août 2014 : entre fragmentation du domaine et fragmentation du régime domanial", *loc cit.*

<sup>43</sup> *Ibidem.*

C'est d'ailleurs cette importance cardinale de protection du service public national ferroviaire qui a justifié l'intégration ab initio des biens du patrimoine ferroviaire, et notamment des gares ferroviaires de voyageurs, dans le domaine public étatique.

## **II. L'appartenance des gares au domaine public étatique**

Alors même que la construction du réseau national de chemins de fer français a été historiquement le fruit de compagnies ferroviaires privées, l'État a toujours accompagné ce processus de construction par concession de garanties juridiques lui permettant de contrôler les activités commerciales de ces compagnies. « La gestion des Compagnies n'est pas libre »<sup>44</sup> en ce que, comme le soulignait H. Berthélemy, l'administration opère sur ces Compagnies un « contrôle technique, financier et commercial »<sup>45</sup>. Si ce contrôle administratif, opéré sur les activités des personnes privées édifcatrices du réseau ferrée national, permet à l'État de s'ériger en régulateur du développement de ce réseau, c'est, d'une manière plus probante, l'intégration ab initio des biens construits, dans le domaine public, qui permet à ce dernier de protéger ce domaine et partant d'asseoir son unité territoriale par la propriété. L'appartenance initiale des biens utiles au service public ferroviaire au domaine public étatique est donc une réalité historique (A), relevant d'une nécessité inhérente au rôle de l'État qu'il convient de protéger (B).

### **A. Une réalité historique**

Les gares ferroviaires de voyageurs ont rapidement été incorporées au domaine public étatique. Dès le début de la construction du réseau ferré étatique et de son essor dans les années 1840, l'ensemble des éléments immobiliers qui le compose, et partant les gares ferroviaires de voyageurs (encore appelées embarcadères), est intégré au domaine public étatique par une loi du 15 juillet 1845. Si « le caractère public de ces biens réside dans le droit, dévolu à tous, d'user de ce moyen de circulation »<sup>46</sup>, c'est à l'aune de cette loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer que les « chemins de fers construits ou concédés par l'Etat font partie de la grande voirie »<sup>47</sup>. C'est donc par le biais de la police de la conservation du domaine public étatique que le chemin de fer français incorpore le domaine public étatique.

---

<sup>44</sup> BERTHÉLEMY. H, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1900, p. 653.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> RÉCY. R de., *Traité du domaine public*, Paris, Dupont, 1894, t. 1, p. 270.

<sup>47</sup> Loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, art. 1.



Il résulte logiquement que l'ensemble des bâtiments, constituant « le prolongement des voies ferrées »<sup>48</sup>, tels que les « gares, les halles d'embarquement, de débarquement font partie du domaine public »<sup>49</sup>. Il est des auteurs qui prônent déjà en 1894 l'extension de l'incorporation au domaine public et l'application du régime protecteur de la domanialité publique qui en découle « aux parties de la gare qui ne sont pas affectées directement au service public des voyageurs et du transport, tels que les buffets et buvettes, les bureaux de l'administration et des services des compagnies lorsque ceux-ci se trouvent dans la gare elle-même »<sup>50</sup>, et pas seulement à la gare en tant que telle. Il est possible ici de voir ce qui deviendra quelques décennies plus tard la domanialité publique globale dont les gares constituent la source.

Ainsi, depuis l'aube du chemin de fer français, les gares [et le réseau] (jusqu'en 1997<sup>51</sup>) ont toujours fait partie du domaine public étatique comme le constate d'ailleurs le Conseil d'État dans un arrêt du 22 juillet 1948, *Min. des travaux publics contre Tournois*, en affirmant que "le chemin de fer ne se compose pas seulement des voies sur lesquelles s'opère la transaction mais également des nombreux accessoires qui forment les dépendances nécessaires de ces nouvelles voies de communication et notamment les stations de voyageurs".

De cette appartenance au domaine public découle que, nonobstant la concession octroyée par l'État à des compagnies privées en vue de la construction de lignes de chemin de fer et de gares ferroviaires de voyageurs, ces biens édifiés retournaient ipso facto à l'État en fin de contrat, en raison du caractère temporaire de la concession, sans que les concessionnaires puissent être considérés comme de véritables propriétaires de ces biens durant la durée du contrat<sup>52</sup>. Dès lors, ces compagnies ne disposent que d'un droit d'exploitation, d'un droit personnel, et ne peuvent consentir une hypothèque sur de tels biens<sup>53</sup>.

Par ailleurs, l'application de la police de la grande voirie aux chemins de fer et aux gares protègent ces derniers à la grâce du régime de la domanialité publique.

Cette appartenance des gares ferroviaires de voyageurs au domaine public étatique est un fait historique. Ce fait peut s'expliquer par le « développement de la civilisation, l'augmentation des richesses de la nation »<sup>54</sup>. Le développement de la société, de la nation emporte accroissement du domaine public. Le domaine public suit la perpétuelle évolution de la société en ce qu'il confère un socle matériel solide à l'État et qu'il accompagne le

---

<sup>48</sup> RÉCY. R de., *op cit.*, p. 282.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> RÉCY. R de., *op cit.*, p. 283.

<sup>51</sup> Voir *infra*, paragraphe 2.

<sup>52</sup> Trib. civ. de la Seine, 17 juillet 1850, *D*, 50.5.78., cité par R. de Récy, *op cit.*, p. 360.

<sup>53</sup> CE, sec., tr. pu., 5 novembre 1874, Rec. CE p. 1185, cité par R. de Récy, *op cit.*, p. 273.

<sup>54</sup> BOCHARD. A, *L'évolution de la fortune de l'État*, Paris, Giard & Brière, 1910, p. 274.

développement de celui-ci. L'essor industriel français a accompagné le développement du domaine public étatique et de l'appropriation étatique. « Dans une société progressive, les biens du domaine public et ceux affectés au service public augmentent sans cesse. (...) L'État prend alors de plus en plus sa qualité de propriétaire sans pour autant pouvoir disposer à sa guise de ces biens car ils sont destinés à l'usage commun de tous les citoyens »<sup>55</sup>.

Au regard de l'importance des chemins de fer et de leur rôle au sein de la nation et pour l'État, l'appartenance au domaine public des biens qui les constituent s'est avéré être une nécessité. C'est le constat que dresse d'ailleurs l'article 11 de la loi du 30 décembre 1982 en attribuant expressément le « caractère de domaine public à ces biens »<sup>56</sup>. Il eut été funèbre qu'il n'en fût pas ainsi.

### ***B. Une nécessité***

L'appartenance des gares de voyageurs au domaine public étatique s'avérait et s'avère être une nécessité à plusieurs égards.

Tout d'abord, en raison du fait que les gares concernent l'universalité des citoyens. Tous les citoyens disposent d'une jouissance commune de ces biens, partant, pour garantir la pleine effectivité de cette jouissance, leur incorporation dans le domaine public étatique offre la meilleure des garanties. Les gares ferroviaires sont destinées à l'usage de tous, elles sont le support de la liberté d'aller et de venir, dès lors, le seul moyen de ne pas entraver cette liberté fondamentale est de les rendre inaliénables et imprescriptibles grâce à leur appartenance au domaine public et à l'érection de l'État-proprétaire en défenseur de celles-ci. Les gares ferroviaires se doivent de demeurer dans le domaine public car elles sont destinées « à satisfaire aussi longtemps que le permettent les circonstances un intérêt commun »<sup>57</sup>.

La seconde raison *faisant de l'appartenance au domaine public des gares ferroviaires de voyageurs une nécessité* trouve son fondement dans l'importance du service public des chemins de fer pour l'État. A mesure que la société se développe et se perfectionne, que l'industrie progresse, l'État se développe concomitamment. L'extension du réseau ferroviaire et son incorporation au domaine public permet à l'État de se déployer sur l'ensemble du territoire national, de s'affirmer et de conférer une assise à sa souveraineté. Défendre le

---

<sup>55</sup> BOCHARD. A, *op cit.*, pp. 281-282.

<sup>56</sup> LAVIALLE. C, "La loi du 13 février 1997 créant "Réseau Ferré de France" et le nouveau régime des domaines et transports ferroviaires", *RFDA*, 1997, p. 768.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

domaine public revient à défendre la souveraineté comme le soulignait M. Hauriou. Partant, défendre le domaine public<sup>58</sup> revient à « défendre l'État tout entier »<sup>59</sup>.

De plus cette incorporation au domaine public accroît la richesse de la nation<sup>60</sup>, de l'État.

C'est une nécessité pour la sauvegarde de l'unité étatique que les biens du service public ferroviaire fassent partie du domaine public de l'État en ce que la rétractation du patrimoine public étatique entache ce dernier non seulement d'un vide symbolique mais aussi d'une impossibilité, à terme, pour ce dernier de disposer des moyens techniques et matériels pour accomplir les orientations politiques qu'il s'est données; ce qui ne manquerait pas aux fervents défenseurs de celui-ci d'un leur donner un « léger sentiment de malaise »<sup>61</sup>. L'État a besoin du domaine public ferroviaire, il a besoin d'être le propriétaire des gares et de chemins de fer « pour assurer ses propres missions d'intérêt général »<sup>62</sup>.

L'importance de la possession des gares ferroviaires de voyageurs par l'État est primordiale en ce qu'elle confère une assise publique solide à ce service public industriel et commercial, un affermissement de l'autorité de l'État et évite ainsi que ce dernier se retrouve « nu »<sup>63</sup>. L'existence d'un domaine public ferroviaire étatique est d'une importance cardinale puisqu'elle constitue un « élément d'institutionnalisation »<sup>64</sup> de celui-ci. On ne peut pas penser « l'État sans domaine public. Les deux notions sont intimement liées »<sup>65</sup>. Le domaine public, et qui plus est le domaine public ferroviaire et les gares ferroviaires, sont le lieu « où le lien social se noue » et où l'institutionnalisation du pouvoir<sup>66</sup> est concrétisée par la « perpétuité de la chose publique ». La « rétractation du patrimoine public »<sup>67</sup>, la privatisation de la propriété des gares, n'est donc pas souhaitable. Si les gares quittaient le quai du droit public, et plus spécifiquement celui du domaine public étatique, une « atteinte à la structure de l'État » pourrait advenir, son identité construite par le chemin de fer en un « réseau centré autour de Paris (...) pourrait être menacée »<sup>68</sup>.

C'est pourtant la voie qui fut choisie par l'État-législateur, grand ordonnateur du domaine public, au cours des diverses réformes ferroviaires adoptées postérieurement à 1982. Si le

---

<sup>58</sup> LAVIALLE. C, "Des rapports entre la domanialité publique et le régime des fondations", *RDP*, 1990, p. 469.

<sup>59</sup> LEYTE. G, "La Défense des droits de l'État : d'Agueveau domaniste", *AFHJ*, 2009, n° 19, p. 49-56.

<sup>60</sup> BOCHARD. A, *op cit.*, p. 274.

<sup>61</sup> YOLKA. P, "Un État sans domaine ?", *AJDA*, 2003, p. 1017.

<sup>62</sup> BIOY. X, "La propriété éminente de l'État", *RFDA*, 2006, p. 963.

<sup>63</sup> YOLKA. P, "Une État sans domaine ?", *loc cit.*

<sup>64</sup> BIOY. X, "La propriété éminente de l'État", *op cit.*, p. 971.

<sup>65</sup> LAVIALLE. C, "Des rapports entre la domanialité publique et le régime des fondations", *RDP*, 1990, p. 469.

<sup>66</sup> *Ibidem.*

<sup>67</sup> YOLKA. P, "Un État sans domaine", *loc cit.*

<sup>68</sup> LAVIALLE. C, "La loi du 13 février 1997 créant "Réseau ferré de France"...", *op cit.*, p. 770.

caractère public des gares ferroviaires de voyageurs était jusqu'à cette date synonyme d'unité patrimoniale, de rationalité et de propriété étatique, elle sont devenues les emblèmes d'une complexité et d'une fragmentation patrimoniale et domaniale. L'unité patrimoniale et domaniale étatique n'est plus.

## **§ 2. Les gares : symboles d'une complexité patrimoniale et domaniale**

L'unité patrimoniale des gares ferroviaires a vécu. En 1997, l'État a endossé son rôle de grand ordonnateur du domaine public pour instaurer un nouveau régime patrimonial relatif aux infrastructures ferroviaires, lequel est depuis-lors resté inchangé en dépit des multiples réformes ferroviaires adoptées par la suite. En 2019, le mot d'ordre est toujours celui de la fragmentation, du morcellement de la propriété des gares ferroviaires de voyageurs (I). Celle-ci ne manque pas d'entacher le domaine public ferroviaire d'une profonde incohérence et d'une rationalité relative, conduisant à l'espoir d'une réunification future de la propriété au sein des gares ferroviaires (II).

### **I. La propriété morcelée des gares ferroviaires de voyageurs**

Jusqu'au 1 janvier 2020, la propriété au sein des gares restera celle instaurée par la loi de 1982 d'orientation des transports intérieurs et complétée par celle du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France »<sup>69</sup> (ci-après RFF). Cette dernière loi crée un établissement public, RFF, placé sous l'égide de l'entreprise ferroviaire traditionnelle SNCF, et fractionne la propriété des gares et des éléments affectés en leur sein entre ces deux entités (A). Ce qui conduit inévitablement à une mosaïque de domaines publics au sein des gares ferroviaires de voyageurs (B).

#### ***A. Le fractionnement des propriétaires en gare***

La loi du 13 février 1997 instaure un nouveau régime patrimonial des infrastructures ferroviaires. L'article 5 de cette loi dispose en effet que « les biens constitutifs de l'infrastructure et des immeubles non affectés à l'exploitation des services des transports appartenant à l'État et gérés par la Société nationale des chemins de fer français sont, à la date du 1 janvier 1997, apportés en pleine propriété à réseau ferré de France ». Il découle de cette disposition qu'une partie des biens immobiliers présents au sein des gares sont devenus la propriété de l'établissement public RFF et ont quitté, de fait, le domaine public étatique. On

---

<sup>69</sup> Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire.

observe donc la présence, dans les gares ferroviaires de voyageurs, de deux propriétaires : l'État et RFF. Deux personnes publiques différentes, contrôlées par l'État, se partagent la propriété des gares et des éléments qui les composent<sup>70</sup>. La première, l'EPIC SNCF constituant l'opérateur historique est chargée de « l'activité de transport développée sur le réseau national »<sup>71</sup>, la seconde, l'EPIC RFF, gère l'infrastructure. Il ne s'agit plus d'une remise en dotation telle qu'instaurée par la loi du 30 décembre 1982, mais bel et bien d'un apport en pleine propriété, ce qui fait de RFF le « deuxième propriétaire foncier de France »<sup>72</sup>. L'État-législateur a agi de la sorte en raison de la directive n° 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires en ce que celle-ci « a ouvert la voie au fractionnement des acteurs, des réseaux et des domanialités »<sup>73</sup>, de par l'obligation faite aux États membres de l'Union européenne d'opérer une séparation entre le réseau et l'exploitation. A cette raison juridique, s'ajoute aussi celle relative à la « tendance structurelle poussant l'État à transférer des actifs dont il n'a plus la capacité financière de gérer »<sup>74</sup>. Les gares ferroviaires de voyageurs font ainsi l'objet d'une « multipropriété »<sup>75</sup>.

Il en découle une imbrication étrange de deux domaines publics au sein d'un même bien immobilier affecté au même service public du transport ferroviaire.

### ***B. L'imbrication byzantine des domaines publics au sein des gares***

La situation patrimoniale au sein des gares ferroviaires de voyageurs n'a pas manqué de faire l'objet d'étonnements et de critiques.

Alors même que les gares ferroviaires ont permis la création d'un régime d'unité de la domanialité publique, par l'avènement de la domanialité publique globale, elles ont fait l'objet en 1997 d'une répartition de leur propriété surprenante, sans véritable cohérence économique. En effet, la loi du 13 février 1997 institue une différence entre les gares et le reste du réseau ferroviaire, en ce qu'elle confère en son article 5, « les voies, les appareillages fixes associés, les ouvrages d'art et les passages à niveau, les quais à voyageurs et à marchandises, les triages, (...), les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunication liée aux infrastructures (...) » à l'EPIC RFF. Il ressort de

---

<sup>70</sup> BOISSARD. S, "La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares", *RJEP*, n° 678, août 2010, étude 6.

<sup>71</sup> LAVIALLE. C, "La loi du 13 février créant "Réseau ferré de France" ...", *op cit.*, p. 769.

<sup>72</sup> VIDELIN. J.-C, "Le domaine public ferroviaire depuis la réforme ferroviaire d'août 2014 : entre fragmentation du domaine et fragmentation du régime domanial", *op cit.*, p. 1228.

<sup>73</sup> KELLER. F, *La gare contemporaine*, Rapport à M. le Premier Ministre remis le 10 mars 2009, p. 44.

<sup>74</sup> VIDELIN. J.-C, "Le domaine public ferroviaire...", *op cit.*, p. 1129.

<sup>75</sup> TERNEYRE. P, "Les gares ferroviaires de voyageurs", *RFDA*, 2018, p. 903.

cette nouvelle répartition que les gares en tant que bâtiment, n'appartiennent pas à RFF, elles sont toujours la propriété de l'État qui les concède à l'EPIC SNCF, mais que les quais des gares appartiennent à RFF. De cette scission du patrimoine en gare, il résulte logiquement que les quais ne font plus partie du domaine étatique mais ont incorporé le domaine public de l'EPIC RFF<sup>76</sup> (SNCF Réseau depuis 2015) comme le précise le décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau<sup>77</sup> et fixant le patrimoine initial de RFF<sup>78</sup>. Le domaine public affecté directement à l'exploitation du service des transports, dont les gares constituent les biens les plus importants, reste quant à lui étatique.

Il est possible d'une part de regretter que depuis 1997 le domaine public étatique se réduise du fait des choix législatifs et gestionnaires opérés, et d'autre part de ne pas se satisfaire de cette imbrication et de cette « répartition artificielle » du patrimoine des gares<sup>79</sup> en ce qu'une telle situation a conduit à un « fractionnement de l'outil ferroviaire »<sup>80</sup>.

Cet artifice patrimonial n'est pas sans conséquence sur la rationalité de la gestion des gares ferroviaires de voyageurs, elle en constitue un véritable frein<sup>81</sup>.

## **II. L'absence de rationalité d'une telle fragmentation et ses conséquences juridiques**

En raison de la séparation imposée entre le réseau et l'exploitation, la gestion des gares en tant que biens « fractionnés » s'est opacifiée. Elle est devenue complexe, inefficace<sup>82</sup>. La dernière réforme ferroviaire en date du 4 août 2014<sup>83</sup> n'a pas remis en cause cette situation patrimoniale sibylline, bien au contraire. Elle vient opérer une refonte des EPIC existants en créant un groupe d'EPIC, dont l'EPIC SCNF constitue la tête et SNCF Réseau et SNCF Mobilité les deux branches. La répartition prévue en 1997 entre l'EPIC SNCF propriétaire des gares et RFF propriétaire des quais et autres ouvrages précités est maintenue. Il en découle que la multiplicité des acteurs, fruit de la fragmentation du patrimoine des gares, est toujours en vigueur et rend délicate la gestion cohérente des gares (A). Depuis l'existence d'une telle

---

<sup>76</sup> Loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire, art. 11.

<sup>77</sup> Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau.

<sup>78</sup> ARAFER, *Étude sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France*, Juillet 2016.

<sup>79</sup> TERNEYRE. P, "Les gares ferroviaires de voyageurs", *loc cit.*

<sup>80</sup> KELLER. F, *Les gares contemporaines*, *loc cit.*

<sup>81</sup> ARAFER, *op cit.*, p. 13.

<sup>82</sup> TERNEYRE. P, "Les gares ferroviaires de voyageurs", *loc cit.*

<sup>83</sup> Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

situation brumeuse, le retour à une forme d'homogénéité patrimoniale et d'harmonie de la gestion est loué (B).

### ***A. La multiplicité des acteurs concernés***

Depuis 1997 la « multipropriété » des gares a conduit à ce que plusieurs acteurs interviennent au sein des gares. Ce mouvement a été accentué par la création en 2014 des trois nouveaux EPIC formant le groupe public SNCF jusqu'à un 2020. L'EPIC SNCF de tête est bien en charge de la gestion des gares ferroviaires propriétés de l'État. Il affecte la gestion de la partie des gares dont il a la responsabilité à l'EPIC SNCF Mobilité qu'il chapeaute et au sein même de cet EPIC SNCF Mobilité une entité spéciale nommée Gares&Connexions, non encore indépendante, est chargée spécialement de la gestion des gares. De même, SNCF Réseau, propriétaire d'une partie des gares, dont les quais, les marquises, l'accès aux voies, l'éclairage etc..., en assure en théorie la gestion en plein exercice. Toutefois, SNCF Réseau a en réalité délégué la gestion de son patrimoine en gare à Gares&Connexions par le biais d'une convention de service de gare<sup>84</sup>. Pas moins de quatre entités sont présentes au sein des gares, directement en étant propriétaires ou indirectement en tant que chargées de la gestion de celles-ci.

La division du patrimoine en gare conduit à une « complexification du modèle tarifaire » laquelle alourdit inévitablement la gestion des gares. En effet, du fait de la séparation opérée entre les gares, affectées au transport, et les quais, propriétés de SNCF Réseau et affectés au réseau, les opérateurs doivent s'acquitter d'une double redevance. La redevance gare due à Gares&Connexions et la redevance quais allouée à SNCF Réseau<sup>85</sup>.

Enfin, cette multiplicité des acteurs s'avère être une véritable contrainte pour les investissements. Dans le cadre de rénovation des gares, les interlocuteurs sont multipliés ce qui rallonge inéluctablement la durée des projets.

Cet état des lieux mettant en exergue la complexité du patrimoine en gare et la multiplication des acteurs au sein de celles-ci, n'a pu que conduire à un appel à l'unité, la cohérence et la rationalité.

---

<sup>84</sup> ARAFER, *op cit.*, p. 13.

<sup>85</sup> ROUX. C, "Gestion des gares ferroviaire de voyageurs et droit de la concurrence", *Dr. Adm.*, n° 10, octobre 2016, alerte 110.

## ***B. La nécessaire réorganisation unitaire du patrimoine ferroviaire***

La complexité de l'imbrication domaniale au sein des gares n'a pas manqué de faire l'objet de critiques acerbes par la communauté des juristes mais aussi par l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (dorénavant ARAFER) dans un rapport publié en juillet 2016 sur la gestion des gares.

Quoiqu'il en soit, la complexité précédemment présentée ne porte pas atteinte au service public ferroviaire. La continuité du service public est assurée, notamment par le caractère surplombant de l'EPIC SNCF lequel assure l'exploitation opérationnelle de l'ensemble en étant « responsable des biens qui lui sont affectés » mais aussi pour « le compte de SNCF Réseau par le biais d'une convention de gestion entre ces deux établissements publics »<sup>86</sup>.

Néanmoins, l'unification en gare n'apparaît pas comme superfétatoire. C'est d'ailleurs ce que préconise l'ARAFER en arguant en faveur de la « réunification du patrimoine en gare » en « affectant le patrimoine en gare à une même entité ». Pour l'ARAFER une telle cohérence ne peut provenir que d'un « regroupement du patrimoine en un ensemble cohérent conféré à Gares&Connexions », mettant fin ainsi à la fragmentation existante entre l'EPIC SNCF et SNCF Réseau. Le mot d'ordre est bien le suivant : « un interlocuteur, une facture ». Cette unification du patrimoine en gare permettra une unification de la gestion des gares, une rationalisation des dépenses et des investissements. C'est dans cette perspective que l'ARAFER propose en 2016, soit la filialisation de la « gestion des gares sous forme de société privée » laquelle disposerait d'un patrimoine unifié, ou la transformation complète du statut de la SNCF en « société anonyme à capitaux publics, disposant d'une indépendance juridique, patrimoniale et décisionnelle » et bénéficiant possiblement d'une « affectation des bâtiments des gares par le biais d'un contrat avec l'État »<sup>87</sup>. La réunification des patrimoines s'avère en tout état de cause nécessaire et préconisée pour une meilleure gestion des gares. Cette nécessité, en parallèle de celle liée à l'appartenance des gares au domaine public, pourrait mettre fin à une fragmentation de l'État en ne l'érigant plus seulement en « autorité suprême d'affectation des dépendances du domaine public ferroviaire »<sup>88</sup> mais en permettant un retour en son domaine des gares ferroviaires de voyageurs dans leur intégralité.

C'est peut-être le chemin que l'État décidera de suivre pour la nouvelle SNCF de 2020.

---

<sup>86</sup> BOISSARD. S, "La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares", *op cit.*

<sup>87</sup> ARAFER, *op cit.*, p. 28.

<sup>88</sup> VIDELIN. J.-C, "Le domaine public ferroviaire...", *op cit.*, p. 1133.



C'est aux prises avec cet état des lieux qu'en 2018, l'Etat s'est engagé dans un énième processus de réforme de la SNCF en vue de l'ouverture à la concurrence de toutes les lignes de transports de voyageurs. « Pour réinventer un modèle performant dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence »<sup>89</sup>, le Gouvernement a souhaité « construire une nouvelle SNCF (..) afin d'en améliorer la performance et de l'adapter au nouvel environnement dans lequel il doit s'inscrire »<sup>90</sup>. La performance est le mot d'ordre. Afin de satisfaire cette exigence, la voie choisie est celle de l'abandon du statut d'EPIC pour faire de la nouvelle SNCF une « société nationale à capitaux publics, intégralement détenue par l'État et dont le capital est incessible »<sup>91</sup>. A l'image de France Télécom, La Poste, Aéroport de Paris, l'EPIC SNCF cède la place à la société anonyme de droit privée, considérée comme la clé de la rentabilité, de la performance et d'une gestion rationnelle.

## Section 2 : La SNCF sociétisée et les gares : futurs symboles du désengagement de l'État ?

Si le chemin de fer français « est de longue date reconnu comme une référence au niveau mondial »<sup>92</sup>, les choix d'orientations structurelles et les politiques de développements du « tout TGV » n'ont pas manqué de grever l'EPIC SNCF d'une lourde dette (quarante deux milliards d'euros en 2016) et de freiner les investissements. C'est dans ce contexte que le choix de la « sociétisation » est présenté par le Gouvernement comme étant le plus approprié à la quête de performance. « Le glas a sonné des grands EPIC nationaux »<sup>93</sup>. Une nouvelle fois une marche funèbre retentit pour accompagner la transformation d'un des plus grands EPIC national, la SNCF, en société de droit privé suivie de son long cortège de défenseurs d'une véritable démocratie sociale et économique évinçant, encore hier, les grands féodalités économiques et financières de la gestion des grands services publics nationaux (§ 1). Si une telle transformation est adoptée, il n'en demeure pas moins qu'au regard de ses conditions de mise en oeuvre, seul le statut change, du moins pour un certain temps, ne modifiant que marginalement l'architecture du groupe SNCF. L'entité SNCF quitte le pardessus de l'EPIC pour endosser celui d'une société anonyme de droit privé, laquelle, en fait, ne dissimule qu'avec parcimonie la présence de l'État (§ 2).

---

<sup>89</sup> Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire enregistré le 14 mars 2018, exposé des motifs, p. 1.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>91</sup> Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, art. 1, I.-, 1°.

<sup>92</sup> Projet de loi, *op cit.*, p. 3.

<sup>93</sup> NICINSKY. S, *Droit public des affaires*, Paris, LGDJ, coll. Domat, 6<sup>ème</sup> éd., 2018, p. 378.

## **§ 1. La « sociétisation » de l'EPIC SNCF comme réponse législative au souci de performance**

La transformation du statut de la SNCF a pour objectif de favoriser son développement économique et accroître sa performance en la soustrayant aux règles du droit public, lesquelles soi-disant « ne conviennent pas, entravent la liberté commerciale et nuisent à l'efficacité économique »<sup>94</sup> et sont « incompatibles avec la vie des affaires »<sup>95</sup>. Cette incompatibilité résulterait du statut d'EPIC en ce que ce dernier est suivi d'un cortège d'exorbitances ne permettant pas la performance par l'investissement privé (I). La transformation de la SNCF en société anonyme de droit privé, laquelle sera actée au 1er janvier 2020, marque une nouvelle fois un bouleversement dans le mode de gestion des grands services publics industriels et commerciaux nationaux en ce qu'elle consacre assurément l'externalisation externe des services publics, attestant d'une certaine forme du recul de l'État (II).

### **I. L'EPIC et son cortège d'exorbitances**

Le droit public français « n'a jamais eu le rendement pour préoccupation centrale »<sup>96</sup>. Il est, ou était, un droit à part. Il suffit, pour ne pas en douter, de se pencher sur le statut des EPIC et de mettre en exergue les règles exorbitantes du droit administratif qui leurs sont conférés. Le fait que ces derniers, bien que « commerçants publics », ne soient pas soumis au droit privé en est une première illustration. L'élément le plus probant concerne la soumission des EPIC, et partant de l'EPIC SNCF, au droit de la propriété publique en tant qu'ils sont des personnes morales de droit public propriétaires d'une domaine public (A). De cette application, il résulte une inadéquation dénoncée unanimement entre un tel régime et la quête de performance devenue l'idée fixe contemporaine (B).

---

<sup>94</sup> GAUDEMET. Y, "L'entreprise publique à l'épreuve du droit public (domanialité publique, insaisissabilité, inarbitrabilité)", in *Mel. R. Drago*, *Economica*, 1996, p. 259.

<sup>95</sup> NICINSKY. S, "La transformation des établissements publics industriels et commerciaux en sociétés", *RFDA*, 2008, p. 35.

<sup>96</sup> CAILLOSSE. J, "Le droit administratif contre la performance ?", *AJDA*, 1999, p. 195.

### ***A. L'EPIC personne morale de droit public propriétaire d'un domaine public***

La soumission des EPIC au droit administratif, et plus précisément au droit de la propriété publique, s'est faite sans hésitation en ce que « la jurisprudence a exclusivement utilisé le critère organique »<sup>97</sup> comme fondement automatique de l'application de ces règles.

En effet, les EPIC sont des personnes morales de droit public placées sous la tutelle étatique. Ils sont des personnes morales spécialisées servant de « support juridique à l'exercice autonome d'une activité publique »<sup>98</sup>. Pour que cette activité publique, les services publics dont ils sont l'appui, puisse être pleinement accomplie le Conseil d'État a admis dans un arrêt *Électricité de France* du 23 octobre 1998, que les « biens appartenant à un établissement public, qu'il soit administratif ou industriel et commercial, font partie, lorsqu'ils sont affectés au service public dont cet établissement a la charge et sont spécialement aménagés à cet effet, de son domaine public »<sup>99</sup>. Quant aux biens qui sont affectés à l'EPIC en demeurant la propriété d'une autre personne publique, tel l'État, ils sont de facto, eux aussi, soumis au régime du droit de la propriété publique. C'est ainsi qu'il est possible de reconnaître que les gares ferroviaires de voyageurs appartiennent en partie au domaine public étatique et au domaine public de l'EPIC SNCF Réseau en ce que ce dernier est pleinement propriétaire de certains éléments en leur sein. Cette consécration par le Conseil d'État permet au « droit des biens publics de conserver son homogénéité en traitant toutes les personnes publiques sur le même pied »<sup>100</sup>. Elle a par la suite été consacrée par le Code général de la propriété des personnes publiques (ci-après CGPPP) en ses articles L.1 et L. 2111-1.

De cette homogénéité de la consécration d'un domaine public à toutes les personnes publiques, en découle une application uniforme des principes qui accompagnent la propriété publique. C'est à dire ceux de l'insaisissabilité et de la domanialité publique. En disposant d'un domaine public, l'EPIC SNCF et SNCF Réseau voient leurs biens devenir insaisissables en ce sens qu'ils ne peuvent faire l'objet d'hypothèques, qu'ils sont exclus des voies d'exécution de droit privé telles que les sûretés réelles ou les procédures collectives, et qu'ils ne peuvent devenir le support de baux commerciaux. Ils sont par ailleurs incessibles à vil prix, inaliénables et imprescriptibles, principes qui en soi peuvent être perçus comme des avantages conférés aux établissements publics en ce que le domaine public de ces derniers est le support d'une activité de service public industriel et commercial, partant à vocation aussi

---

<sup>97</sup> GAUDEMET. Y, "L'entreprise publique à l'épreuve du droit public...", *op cit.*, p. 263.

<sup>98</sup> PLESSIX. B, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2<sup>ème</sup> éd., 2018, p. 302.

<sup>99</sup> CE, ass., 23 octobre 1998, n° 160246, *Électricité de France*, Lebon p. 364.

<sup>100</sup> YOLKA. P, "Le domaine public des établissements publics industriels et commerciaux", in *Les grands décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2<sup>ème</sup> éd., 2015, p. 52.

économique<sup>101</sup>. La protection des biens, de leur affectation à une activité d'intérêt public et concomitante à leur exploitation économique, fait des EPIC des « commerçants » privilégiés au nom de l'importance de l'activité qu'ils gèrent. Ainsi, les gares, propriétés de l'État remis en dotation à l'EPIC SNCF et propriétés de l'EPIC SNCF Réseau se trouvent être actuellement protégées par l'ensemble des règles exorbitantes précitées.

C'est ce statut privilégié accordé à l'intégralité du Groupe EPIC SNCF qui a poussé le Gouvernement à vouloir le modifier pour le rendre plus adapté à la « vie des affaires », à la performance. L'inadéquation entre un tel statut et les règles qui l'accompagnent et le marché concurrentiel est d'ailleurs unanimement dénoncée et les avantages procurés décriés.

### *B. De l'inadéquation intrinsèque du statut d'EPIC face à la quête de performance*

Le statut d'EPIC, en ce qu'il est accompagné des règles du droit de la propriété publique, est dénoncé au nom d'une entrave à la performance. Le statut des biens et l'exorbitance des règles qui les régissent « sont l'épicentre de la remise en cause »<sup>102</sup> du fait qu'ils constituent un frein à la rationalisation de la gestion et au développement efficace des activités dont les EPIC sont le support. Le fait que les biens de l'EPIC SNCF soient insaisissables et ne puissent, par conséquent, faire l'objet d'hypothèques est contre-productif. Cela « dissuade l'initiative économique et décourage les investisseurs »<sup>103</sup> de même que cela « freine la valorisation du domaine public »<sup>104</sup> en question. Or pour faciliter la productivité de la SNCF il faudrait permettre le développement des investissements privés, lesquels ne sont rendus possibles que par la seule sécurisation de leurs apports.

Le constat est unanime, l'exorbitance du droit applicable aux biens des EPIC est désuète, injustifiée et sa « rigidité est préjudiciable »<sup>105</sup>. « Il n'y a pas de compatibilité entre la domanialité publique et la vie commerciale, c'est évident », soulevait G. Vedel. Jacques Arrighi de Casanova constate lui aussi à ce sujet que « le droit des propriétés publiques est fréquemment perçu comme un carcan de règles trop rigides, inaptés à répondre aux exigences d'une gestion moderne ». Un tel droit et un tel régime ne servent qu'à « rendre visible un

---

<sup>101</sup> ROUX. C, *Propriété publique et droit de l'Union européenne*, LGDJ, thèse, 2015, t. 290, p. 609.

<sup>102</sup> ROUX. C, *op cit*, p 591.

<sup>103</sup> CAILLOSSE. J, "Le droit administratif contre la performance", *op cit.*, p. 200.

<sup>104</sup> LOGÉAT. C, *Les biens privés affectés à l'utilité publique*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2011, p. 77.

<sup>105</sup> MORAND-DEVILLER. J, "La valorisation économique du patrimoine public", in *Mel. R. Drago*, Paris, Economica, 1996, p. 273.

intérêt général irréductible à la logique de l'entreprise »<sup>106</sup>. La logique affairiste de la propriété publique devrait primer.

Cette inadéquation s'applique à deux égards; le premier, au regard de la nécessité actuelle de trouver des financements privés pour accompagner les investissements que la personne publique ne peut plus à elle seule assouvir, l'insaisissabilité des biens consacrée par un arrêt de la Cour de cassation du 21 décembre 1987, *Bureau de recherches géologiques et minières*<sup>107</sup> et reprise par l'article L. 2311-1 du CGPPP entrave ce processus. Le second à l'aune du droit de l'Union européenne qui peut analyser ces avantages, rendant inapplicable les procédures de faillites, comme une garantie implicite accordée par l'État aux EPIC, selon le droit des aides d'État; la propriété publique « peut apparaître comme un régime avantageux »<sup>108</sup>.

Le réseau ferroviaire s'ouvrant totalement à la concurrence, l'EPIC SNCF ne peut, en accord avec le droit de l'union européenne, être favorisé par des « garanties de l'État qui paraissent disproportionnées »<sup>109</sup>, par des avantages anti-concurrentiels tels que ceux conférés par l'insaisissabilité de ses biens ou l'impossibilité de faillite. En tout état de cause, les instances de l'Union européennes ne considèrent pas en soi le statut et le caractère public des EPIC comme contraire à leur droit, et ne le contestent pas directement; elles préconisent seulement l'applicabilité des procédures de redressement et de liquidation judiciaire, jusqu'alors empêchées, et le recul de l'État en tant que garant de ces établissements<sup>110</sup>. D'une telle situation, présentée parfois comme malsaine et néfaste<sup>111</sup> en ce qu'elle paralyse, empêche l'apport en garantie<sup>112</sup> et renchérit conséquemment le recours au crédit, certains ont d'ailleurs préconisé un retour<sup>113</sup> sur ce principe d'insaisissabilité des biens des EPIC.

C'est pour abandonner, en théorie du moins, une telle exorbitance et rompre avec cette inadéquation décriée, avec ce possible avantage anti-concurrentiel apporté par le droit de la propriété publique et par l'État garant de l'EPIC SNCF, et pour se conformer à l'appel à la

---

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> Cour de cass., civ. 1ère, 21 décembre 1987, n° 86-14.167, *Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)*, *Bull. civ.* I, n° 348.

<sup>108</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 150.

<sup>109</sup> NICINSKY. S, "La transformation des établissements publics industriels et commerciaux en sociétés", *loc cit.*

<sup>110</sup> Trib. UE du 20 septembre 2012, *République française c. Commission*, aff. T-154/10.

<sup>111</sup> GAUDEMET. Y, "L'entreprise publique à l'épreuve du droit public...", *op cit.*, p. 264.

<sup>112</sup> FATÔME. E, "A propos de l'apport en garantie des équipements publics", *AJDA*, 2003, p. 21.

<sup>113</sup> GAUDEMET. Y, "Retour sur l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques", *RJEP*, n° 645, août 2007, repère 2; GAUDEMET. Y, "Propriété publique : revenir sur le principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques", *JCP G*, n° 2, hors-série, décembre 2017.

primauté de la concurrence sur la protection et l'intérêt général, que la privatisation de la structure SNCF est adoptée.

## **II. La « sociétisation » : externalisation externe du service public ferroviaire**

L'EPIC SCNF va disparaître emportant avec lui le lien patiemment tissé entre personne publique, appropriation publique et service public (A). Le gouvernement a fait le choix de franchir le Rubicon, l'assise du service public national ferroviaire ne sera plus fondée sur une personne morale de droit public mais bien sur une personne morale de droit privée à capitaux publics étatiques. La société SNCF sera composée, sous forme de holding, de deux filiales, elles aussi sociétés de droit privé, SNCF Réseau et et SNCF mobilité. Cette privatisation du statut de la SNCF peut s'interpréter, au regard de l'importance du rôle du chemin de fer en France, en une forme de recul de l'État, d'abandon de ce qui a contribué à l'institutionnaliser en facilitant sa maîtrise du territoire national (B).

### ***A. Le démontage du lien entre appropriation publique et service public***

Il eut été possible de considérer que le caractère de service public national attribué au service public ferroviaire empêchât la privatisation du statut de l'exploitant, si le Conseil constitutionnel n'avait pas fourni une interprétation contraire de l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946. Ce dernier aurait pu être interprété d'une telle sorte que les services publics nationaux devaient nécessairement, considérant leur importance, être exploités par une personne public. Auquel cas, la sociétisation de la SNCF n'eut pu être possible et le lien entre personne publique, appropriation publique et service public ferroviaire conservé. Le Conseil constitutionnel a toutefois admis qu'un service public national pouvait parfaitement être exploité par un organisme privé<sup>114</sup>. Partant, c'est en étant conforme à la Constitution que la sociétisation de la SNCF est actée.

Il en découle que la future SNCF pourrait se voir transférer non seulement l'exploitation de service public ferroviaire mais aussi la pleine propriété des biens affectés à ce service, gares et réseau, au nom d'une valorisation de ceux-ci. Les gares jusqu'ici sur le quai du domaine public pourraient possiblement devenir la propriété pleine et entière de la société privée SNCF gestionnaire privé du service public ferroviaire, ce qui semble être une « ineptie économique »<sup>115</sup> du fait de leur caractère hautement frugifère. Elles seraient alors le symbole de la rupture entre appropriation publique et service public, du décalage entre propriété

---

<sup>114</sup> C. const., n° 96-380 DC, 23 juillet 1996., *Entreprise nationale France Télécom*, Rec. Cons. const. p. 107.

<sup>115</sup> ROUX. C, *op cit.*, p. 588.

publique et affectation à l'utilité publique. Cette externalisation externe du service public ferroviaire peut être un phénomène dangereux en ce qu'elle peut entraîner un « désajustement entre la volonté politique de l'État et les moyens de sa mise en oeuvre »<sup>116</sup>. Il est bien « plus simple de disposer des moyens matériels pour impulser et mettre en oeuvre une politique publique »<sup>117</sup>.

Au nom d'un souci de valorisation, de rationalisation, de performance, l'État se trouverait évincé, désengagé, des grands services publics nationaux.

### ***B. Le recul de l'État ?***

La sociétisation de la SNCF est un choix politique. Le droit de l'Union européenne ne l'impose pas, il se contente seulement de prohiber les aides d'État, les garanties implicites. Ce processus de transformation d'une entité publique en personne privée marque tout de même une certaine forme de retrait de l'État, nonobstant le caractère presque exclusivement symbolique de ce recul. La sociétisation demeure une privatisation, une externalisation, une forme de « délaissement définitif »<sup>118</sup>. Elle marque un recul du périmètre de l'État en ce que le service public ferroviaire après plusieurs décennies de gestion publique passe sous le pavillon d'un gestionnaire privé. L'État français aurait pu choisir de modifier le statut de l'EPIC SNCF en le privant de certains privilèges attrayant à des catégories de biens, hormis les gares en raison de leur importance, afin de se conformer aux exigences de concurrence. Mais cette alternative n'est pas considérée comme possible en raison du lien intrinsèque établi entre la personnalité morale de droit public et les règles exorbitantes qui l'accompagnent.

Le recul de l'État peut enfin s'avérer en raison des craintes légitimes qu'ont fait naître les précédentes sociétisations des grands EPIC nationaux tels que France Télécom, La poste ou encore Aéroport de Paris. En effet, si C. Lavialle supputait déjà en 1997 la sociétisation de la SNCF en raison du « basculement d'éléments domaniaux du domaine de l'État »<sup>119</sup> vers celui d'un établissement public, la privatisation du simple statut de la SNCF peut n'être en réalité qu'une étape préliminaire conduisant à terme, plus ou moins rapidement selon les volontés des gouvernants, vers une privatisation totale de la société. Elle ne serait que « le premier pas en vue d'une privatisation plus radicale »<sup>120</sup> comme celle qui est à l'oeuvre pour Aéroport de

---

<sup>116</sup> ROUX. C, *op cit.*, p. 589.

<sup>117</sup> *Ibidem.*

<sup>118</sup> ROUX. C, *op cit.*, p. 580.

<sup>119</sup> LAVIALLE. C, "La loi du 13 février 1997 créant "Réseau Ferré de France"...", *op cit.*, p. 771.

<sup>120</sup> ROUX. C, *op cit.*, p. 635.

Paris. A force de banaliser le processus de sociétisation, la légitimité des entreprises publiques s'en trouve entachée.

Mais pour l'instant, la sociétisation de la SNCF n'est en réalité retenue que « pour se conformer en apparence aux règles communautaires »<sup>121</sup>. Le contrôle de l'État perdure et la SNCF, société anonyme de droit privé, reste une entreprise publique. La SNCF sociétisée s'apparente à la chauve souris de La Fontaine, « Je suis oiseau, voyez mes ailes, je suis souris, vivent les rats ! »<sup>122</sup>.

## **§ 2. La SNCF une société privée appartenant au secteur public : l'Etat en trompe l'œil**

Dès 1967, le rapport Nora incitait à la soumission des entreprises publiques, y compris la SNCF, aux lois du marché, aux pratiques managériales de l'actionnaire public et à l'accroissement de l'autonomie de celles-ci. A ces mots, il fut compris que la bonne gestion commerciale des entreprises publiques ne se concrétisait que par leur statut privé de société anonyme. La position du Gouvernement en 2018 s'inscrit dans cette droite lignée. La SNCF, qui détient un certain monopole sur le transport ferroviaire français, devient société privée pour gagner en rationalisation et en efficacité du fait de sa soumission au droit privé. En réalité, cet abandon du statut public ne vient apporter que de maigres changements relatifs à la personnalité de celle-ci, dont Léon Michoud avait déjà saisi la teneur (II), en ce qu'au regard de son activité et de son capital, elle demeure fortement attachée au secteur public (I).

### **I. De la personnalité morale de la SCNF personne privée appartenant au secteur public**

« La présence de l'autorité publique demeure »<sup>123</sup> au sein de la SNCF nonobstant la privatisation de son statut. La SNCF sociétisée sera une personne privée chargée d'une mission d'intérêt général. Partant, l'État ne fait que revêtir la SNCF d'une forme juridique de droit privé mais conserve son attachement au secteur public de par l'intérêt social qui lui est conféré (A) et la composition et la nature de son capital public (B). La société anonyme SNCF deviendrait en raison de sa nature une « société fictivement privée »<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 153.

<sup>122</sup> LA FONTAINE. J de, *Fables*, GF Flammarion, 2007, Livre II, fable V, p. 101.

<sup>123</sup> NICINSKY. S, "La transformation des établissements publics industriels et commerciaux en sociétés", *op cit.*, p. 36.

<sup>124</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 123.



### ***A. L'intérêt social purement public***

La société anonyme SNCF reste l'opérateur ferroviaire historique français. En tant que personne morale, la SNCF est spécialisée, cette spécialisation justifie sa création et son existence. Elle sera toujours chargée des « missions de service public dans le domaine du transport et de la mobilité »<sup>125</sup>. C'est cette finalité qui constitue sa spécialité. La spécificité de son action est une garantie pour l'Etat puisqu'elle lui permet de conserver un contrôle sur son activité en ce que les futures modifications des statuts de la société anonyme publique SNCF devront être réalisées par voie législative<sup>126</sup>. Le projet de loi déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale ne cesse d'ailleurs d'affirmer que la future réforme devra conforter le caractère public du groupe ferroviaire.

Plus que par le prisme des statuts de la SNCF, l'Etat ne s'éloigne pas du service public ferroviaire en raison de l'architecture du capital conféré à la future société anonyme publique SNCF.

### ***B. L'incessibilité du capital public : un établissement public déguisé***

L'appartenance de la SNCF au secteur public est également indubitable au regard de la nature de son futur capital. En effet la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire dispose en son article premier que « le capital de la société nationale SNCF est entièrement détenu par l'Etat. » Ce même article ajoute que « ce capital est incessible »<sup>127</sup>. En 2020, toute entrée d'actionnaires privés est donc exclue. Dès lors, la SNCF a le caractère d'une entreprise publique; elle est certes le gestionnaire privé du service public ferroviaire mais dont le capital est intégralement détenu par l'Etat. Ce dernier contrôlera la SNCF. Pour pasticher C. Lavialle il est possible de dire que « sous la société anonyme de droit privé perce l'établissement public »<sup>128</sup>. Cette nature du capital permet à l'Etat de ne pas abandonner une certaine maîtrise sienne du chemin de fer français. La sociétisation n'est qu'un simple mode de gestion, choisi par l'Etat pour assurer sa mission d'intérêt général. La Cour des comptes relevait d'ailleurs, en 1963, que « lorsque dans les sociétés auxquelles il participe, l'Etat possède la quasi-totalité du capital et des moyens sociaux, ces sociétés ne sont que des établissements publics déguisés »<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, art. 1, I-, 1<sup>o</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>126</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 428.

<sup>127</sup> Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, art. 1, I-, 1<sup>o</sup>, 2<sup>ème</sup> alinéa.

<sup>128</sup> LAVIALLE. C, "La loi du 13 février 1997...", *loc cit.*, "Sous l'établissement perce l'entreprise".

<sup>129</sup> Cour des comptes, *Le démembrement de l'administration*, 1963, cité par C. Logéat, *Les biens privés sous influence publique, op cit.*, p. 148.

D'un point de vue purement doctrinal, la transformation de l'EPIC SNCF en société anonyme publique actualise la pensée de Léon Michoud, lequel attribuait lui aussi une place importante à l'État dans le processus de transformation.

## **II. La SNCF sociétisée ou de l'actualité de la pensée de L. Michoud**

La transformation de la SNCF en société anonyme de droit public s'inscrit dans l'analyse juridique de la transformation d'une personne morale de droit public établie par Léon Michoud (A). Le constat évident est celui de la nécessaire intervention de l'État dans le processus de modification et quant au contenu de celui-ci (B).

### ***A. La transformation de l'EPIC personne morale de droit public***

La disparition de l'EPIC SNCF peut s'appréhender comme la suppression d'une personne morale entendue au sens de Léon Michoud dans le chapitre XIII de *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français*<sup>130</sup>. Bien que dans les faits une nouvelle personne morale n'est pas créée en ce que seul le statut de l'EPIC SCNF est modifié pour faire de celle-ci une société anonyme de droit privé, le processus de suppression d'une personne morale, tel que décrit par L. Michoud, est idoine pour analyser les causes, les procédés et les conséquences de celle-ci.

En effet, le constat est celui de la maîtrise par l'État du processus de suppression, et a fortiori de transformation, des personnes morales de droit public placées sous son égide. Ceci en vertu du « système de la fiction »<sup>131</sup>. « L'État a toujours le droit de supprimer une personne morale »<sup>132</sup>, sans que celle-ci puisse s'y opposer, en raison du fait qu'elle « participe à l'exercice de la puissance publique déléguée par l'État »<sup>133</sup>. Cela revient à admettre que « la disparition volontaire d'un établissement public ne se conçoit guère »<sup>134</sup>. l'EPIC SNCF ne peut, de lui-même, mettre fin à sa personnalité. L'État a la maîtrise de ce qu'il délègue, partant il peut « reprendre lui-même ou confier la charge de l'activité déléguée à quelqu'un d'autre »<sup>135</sup>.

---

<sup>130</sup> MICHOU. L, *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français*, Paris, Pichon&Durand-Auzias, 3<sup>ème</sup> éd., Partie II, pp. 377-s.

<sup>131</sup> MICHOU. L, *op cit.*, p. 379.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 420.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 399.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 421.

## ***B. La nécessaire intervention de l'État sur le patrimoine***

La suppression et la transformation d'une personne morale de droit public, tel que le Groupe EPIC SNCF, a pour conséquence que cette dernière ne dispose « plus d'aucun droit sur ses biens »<sup>136</sup>. Par conséquent, il incombe à l'État, en tant que grand ordonnateur du domaine public de décider de l'avenir des biens antérieurement possédés ou concédés à la personne morale disparue.

L. Michoud soutient que « la patrimoine ne peut pas être enlevé à son affectation qui est de subvenir à certains besoins collectifs. L'État peut alors modifier les règles d'administration de ce patrimoine ou en transférer la gestion à un autre organisme »<sup>137</sup>. L'actualité de la position Michoudienne est flagrante lorsque celle-ci est appliquée à l'avenir de la SNCF en ce qu'il est affirmé, en continuité de la proposition précédente, que l'État peut ainsi « transformer, sans la supprimer, la personne morale qui gère ces biens; il modifiera son élément formel sans toucher à l'élément matériel »<sup>138</sup>. Partant, et selon la théorie de la fiction, l'État s'érige en maître du patrimoine de la personne morale transformée, les biens concédés sont comme lui appartenant, ils ne sont « qu'un dépôt en vue du service public »<sup>139</sup>.

En tout cas, l'État peut intervenir pour régler l'attribution du patrimoine en fonction de l'affectation existante. Le législateur n'a d'ailleurs pas hésité, en 1997, à inscrire au sein même de la loi du 13 février 1997 créant l'établissement RFF une disposition rappelant que l'État conserve sa compétence de fixer « la consistance et les caractéristiques principales » du réseau ferré national. Ainsi, lorsqu'il privatise la SNCF sans dissoudre cette dernière, l'État a la possibilité soit de maintenir en l'état l'organisation patrimoniale existante<sup>140</sup>, soit de modifier la répartition de celui-ci au sein de la nouvelle entité. L'avenir des gares dépend de ce choix étatique.

Pour comprendre les conséquences possibles de la loi du 27 juin 2018 sur la propriété des gares ferroviaires de voyageur, un nécessaire état des lieux devait être dressé. Celui-ci montre la complexité actuelle dans laquelle ont été placés ces biens immobiliers hautement frugifères aux cours des dernières réformes ferroviaires et à laquelle il est nécessaire de remédier. En dépit de cette complexité, l'importance du rôle de l'État dans la répartition du patrimoine ferroviaire entre les différentes entités gestionnaires du service public ferroviaire

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 379.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 421.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 422.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 426.

<sup>140</sup> PLESSIX. B, *Droit administratif général, op cit.*, p. 307.

et lui-même est indéniable. Alors même que la loi du marché concurrentiel tente de faire reculer l'État en le confinant dans ses fonctions purement régaliennes et en détruisant les monopoles publics, la puissance étatique est de fait toujours présente et nécessaire. La sociétéisation de la SNCF ne conduit pas l'État à quitter les voies du service public ferroviaire en raison notamment du contrôle futur qu'il opérera sur la société anonyme publique. Cette sociétéisation n'est qu'une apparence de modernité, tout change pour que peu ne change. Elle n'a que « peu d'incidences sur le maintien de l'État »<sup>141</sup>. Il est d'ailleurs difficilement envisageable que l'État abandonne totalement le service public national ferroviaire en le livrant aux mains de secteur privé.

Néanmoins, si d'un point de vue organisationnel, statutaire, l'État demeurera fortement présent dans le secteur ferroviaire par l'influence exercée sur l'entité gestionnaire, l'avenir des gares n'est pas pour le moins incertain. En tant que grand ordonnateur du domaine public ferroviaire, le Gouvernement dispose en ses mains de plusieurs options, quant à la propriété future des gares, qui peuvent s'avérer plus ou moins néfastes pour le service public ferroviaire et pour l'État lui-même. C'est ainsi que le sort patrimonial des gares dépend de la volonté politique de celui qui décidera par ordonnance de leur avenir; la loi de 2018 demeurant très lacunaire à ce sujet, cet avenir patrimonial n'est pour l'instant que pure spéculation; l'aiguillage reste pour l'heure indécis.

## **Chapitre 2 : L'aiguillage indécis de la propriété et du statut futurs des gares**

La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire est assez lacunaire quant au sort réservé aux biens affectés au service public ferroviaire. Le législateur a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure pour « fixer les conditions de création du groupe public constitué par la société nationale SNCF et ses filiales prévoyant notamment : « l'attribution aux sociétés SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau et, le cas échéant, à leurs filiales, chacune selon leur objet, ou le retour à l'État, de tout ou partie des biens, droits et obligations des établissements publics à caractère industriel et commercial constituant le groupe public ferroviaire au sens de l'article L. 2101-1 du code des transports dans sa rédaction antérieure à la présente loi »<sup>142</sup>. Il ressort de cette disposition que le Gouvernement dispose d'une liberté totale de choix quant à l'avenir de la propriété et du statut des gares

---

<sup>141</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 159.

<sup>142</sup> Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, art. 5, 1°, a).

ferroviaires de voyageurs. L'exposé des motifs de la loi de 2018 n'apporte guère plus de précision quant à leur avenir. Ces derniers mentionnent « le devenir des biens, notamment du matériel roulant et des ateliers de maintenance, affectés à l'exploitation du service conventionné »<sup>143</sup>, et il n'est fait référence aux gares qu'en filigrane au sein du point 5 de l'article 3 du projet de loi habilitant le Gouvernement à déterminer par ordonnance « le devenir des biens reçus, créés ou acquis par SNCF Mobilités ». L'absence de publication des ordonnances jusqu'alors oblige à la présomption, la supputation et la supposition. Le seul point de rattachement du raisonnement réside dans la volonté ambiguë du Gouvernement de « respecter le caractère public des biens affectés à des missions de service public »<sup>144</sup>.

De ce mouvement imaginaire, il est possible de déduire des dispositions précitées deux orientations quant à la future propriété des gares. La première consisterait en ce que l'État transfère la propriété des gares à la société anonyme publique SNCF. Elles quitteraient alors définitivement le domaine public, tant étatique que celui de l'ex EPIC SNCF Réseau devenue société de droit privé filiale de la SNCF, et seraient alors l'incarnation de la « rétractation du patrimoine public » et de la « nudité » de l'État<sup>145</sup>. Cela confirmerait la « tendance à remplacer l'appropriation publique par l'usage de biens privés comme support des services publics et partant, le décalage entre propriété publique et service public en développant la catégorie des biens privés d'intérêt public »<sup>146</sup>. Le caractère public ne résiderait alors que dans le processus d'affectation des gares biens privés, au service public ferroviaire et non plus en raison de leur propriété publique (Section 1). La seconde possibilité, qui conforterait l'importance accordée jusqu'à présent au service public national ferroviaire, reviendrait à effectuer une reprise par l'État des gares ferroviaires de voyageurs et simultanément un transfert de leur gestion à une entité unique. Le « caractère public » serait alors intimement garanti par la propriété publique étatique et leur appartenance pleine et entière au domaine public étatique (Section 2).

## Section 1 : Les gares : probables biens privés affectés au service public ferroviaire

La volonté de maintenir et de garantir le « caractère public des biens affectés au service public » tels que les gares, peut donner lieu à un transfert de propriété de l'État et de l'EPIC

---

<sup>143</sup> Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire enregistré le 14 mars 2018, exposé des motifs, p. 8.

<sup>144</sup> Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, art. 5, 3°.

<sup>145</sup> YOLKA. P, "Un État sans domaine", *loc cit.*

<sup>146</sup> YOLKA. P, "Les ventes immobilières de l'État", *RDP*, 2009, p. 1037.

SNCF Réseau vers la société anonyme de droit public SNCF ou une de ses filiales. Subséquemment, les gares deviendraient des biens privés affectés à l'utilité publique, des ouvrages publics devenus propriété d'une personne privée et affectés au service public ferroviaire (§1). Dans un tel cas, l'État semble *a priori* disparaître du champ patrimonial ferroviaire; il ne réapparaîtrait que par le biais du contrôle du capital de la société et de ses orientations. En réalité, si la propriété des gares n'est plus publique, l'État ne s'efface pas en ce qu'il conserve dans un tel cas, ses prérogatives de puissance publique, de par l'affectation objective des gares au service public ferroviaire. La personnalité de la société anonyme SNCF permettra aux gares de rester sur le quai public grâce aux prérogatives d'affectation de l'État, véritable maître du bien. Le « caractère public » est alors lié à ces prérogatives (§2).

### **§ 1. Les gares : possibles futurs ouvrages publics propriété d'une personne privée**

Les gares peuvent devenir des biens privés affectés au service public, victimes du « recul classique du lien entre service public et propriété publique »<sup>147</sup> et du choix de l'externalisation externe<sup>148</sup> comme mode de gestion du service public ferroviaire. Du fait de la transformation de l'EPIC SNCF en société de droit privé, les gares peuvent devenir la propriété d'une personne morale de droit privé. Cette propriété privée des gares ne leur ôterait pas pour autant leur statut d'ouvrage public (I). Les gares seraient d'ailleurs les premiers biens immobiliers à faire l'objet d'une application de la jurisprudence clarificatrice du Conseil d'État en matière d'ouvrage public (II).

#### **I. La propriété privée des gares comme non obstacle à leur qualification d'ouvrage public**

« Oui, une personne privée peut devenir propriétaire d'un ouvrage public »<sup>149</sup>. Comme le soulignait J.-M. Auby, le régime de l'ouvrage public « s'étend au-delà de la propriété administrative ». En effet, le statut d'ouvrage public est attribué aux biens immobiliers artificiels, affectés à l'intérêt général<sup>150</sup>, partant le Gouvernement peut décider de transférer la propriété des gares à la nouvelle société SNCF, puisque la « notion d'ouvrage public n'est pas rebelle à la propriété privée »<sup>151</sup> (A) et parce que le critère fonctionnel prime dans l'attribution

---

<sup>147</sup> YOLKA. P, "Un État sans domaine", *loc cit.*

<sup>148</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 20.

<sup>149</sup> GRABARCZYK. K, "L'ouvrage public appartenant à une personne privée. La continuité jurisprudentielle des critères de définition d'un ouvrage public", *AJDA*, 2011, p. 2269.

<sup>150</sup> FOULQUIER. N, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, coll. Manuel, 3<sup>ème</sup> éd., 2015, p. 591.

<sup>151</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 40.

du statut d'ouvrage public (B). Elles garderaient un tel statut en dépit de l'absence de lien avec un élément organique public.

### *A. Le possible transfert législatif de la propriété des gares*

En transformant l'EPIC SNCF en société anonyme, l'État peut parfaitement décider de déclasser les gares et de les transférer en pleine propriété à la nouvelle société nationale SNCF ou à sa filiale SNCF Réseau, société de droit privé elle-aussi. Ce ne serait pas la première fois que l'État effectuerait un tel choix<sup>152</sup>. Tel fut en effet le cas lors de la transformation de l'EPIC Aéroport de Paris en société anonyme publique en 2005. Les gares ferroviaires de voyageurs pourraient être déclassées, c'est à dire incorporées de manière transitoire le domaine privé de l'État, pour être ensuite « transférées par ce dernier dans le patrimoine de la société nouvellement créée », procédure qui pour certain paraît inutile du fait de la non création d'une personne morale nouvelle et en raison de ce que le législateur ne devrait pas s'estimer lié par une procédure de déclassement seulement imposée aux autorités domaniales<sup>153</sup>. Néanmoins, le départ d'un bien du domaine public d'une personne publique nécessite un déclassement<sup>154</sup> sans que celui-ci « prive de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité du service public auquel il reste affecté »<sup>155</sup>. Le Conseil constitutionnel, par ce considérant de principe et en admettant le déclassement législatif d'un bien affecté à un service public, consacre un « pouvoir absolument général du législateur de déclasser des biens du domaine public qui restent affectés à des services publics »<sup>156</sup>, et cela, peu importe la nature « unique, irremplaçable et indispensable à l'exercice du service public des biens en question »<sup>157</sup>. Ceci conforte la vision du Conseil constitutionnel selon laquelle l'appartenance d'un bien affecté à un service public national au domaine public n'est pas une exigence. Les gares ferroviaires, comme précédemment certaines infrastructures aéroportuaires, peuvent donc se voir être déclassées, sans être désaffectées<sup>158</sup>, et transférées à la nouvelle société SNCF Réseau, tout en conservant

---

<sup>152</sup> BRISSON. J.-F., "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires. Ouvrage public, affectation des infrastructures aéroportuaires et changement du statut des aéroports", *AJDA*, 2005, p. 1835.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

<sup>154</sup> Code général de la propriété des personnes publique, art. L. 2141-1.

<sup>155</sup> C. const., n° 96-380 DC, 23 juillet 1996, *Entreprise Nationale France Télécom*, Rec. Cons. const. 107.

<sup>156</sup> FATÔME. E., "Le régime juridique des biens affectés au service public. A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 14 avril 2005", *AJDA*, 2006, p. 178.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> CHAMARD-HEIM. C., "Les conséquences domaniales de la transformation d'une personne publique en personne privée", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2015, 2<sup>ème</sup> édition, p. 811.

leur statut d'ouvrage public. Ceci en vertu d'une « autorité supérieure du parlement »<sup>159</sup> quant au sort des biens des grands EPIC nationaux transformés et de la valeur législative<sup>160</sup> du principe d'inaliénabilité touchant les gares jusqu'à leur sortie du domaine public. Le « Conseil constitutionnel ne viendra jamais censurer une procédure qui ne respecte pas l'alliance déclassement-désaffectation », du fait que le déclassement permet de préserver la coïncidence entre propriété publique et domanialité publique »<sup>161</sup>. Le législateur est en droit de décider que des biens cesseront d'appartenir au domaine public<sup>162</sup>.

La personne privée SNCF pourrait donc se voir attribuer la pleine propriété des gares ferroviaires de voyageurs, par la cessation, fruit d'une volonté de l'État, de leur caractère inaliénable. L'inaliénabilité potestative<sup>163</sup> des gares s'efface devant la volonté certaine de l'État.

### ***B. Le caractère second de la nature du propriétaire : la prépondérance du critère fonctionnel***

Les gares demeureront des ouvrages publics, nonobstant leur appartenance à une personne privée, du fait du caractère second de la nature du propriétaire dans la qualification d'ouvrage public. Ce qui importe pour l'attribution d'un tel statut est l'affectation du bien immobilier à l'intérêt général<sup>164</sup>. Certes, dans l'hypothèse d'une appartenance des gares à une personne publique, telle que l'État ou une collectivité publique par exemple, la qualification serait plus spontanée en ce que l'affectation à l'utilité publique serait déduite immédiatement du critère organique. Mais, comme le soulignait R. Capitant, la « nature juridique de l'ouvrage dépend exclusivement du point de savoir s'il est affecté ou non à un service public » et non spécialement de son appartenance à une personne publique. Les gares ferroviaires de voyageurs, bien que possiblement transférées en pleine propriété à la nouvelle société SNCF, seront des ouvrages publics du fait de leur nature immobilière, laquelle résulte d'un « aménagement, d'un travail de l'Homme »<sup>165</sup> et de leur affectation à l'intérêt général, au service public ferroviaire. Les gares ferroviaires, pour reprendre les mots du président Labetoulle, répondent « par leur usage, aux besoins du public, ou à ceux d'un service public,

---

<sup>159</sup> HUBRECHT. H.-G., "L'inaliénabilité, passé et avenir d'un principe de droit constitutionnel", in *La Constitution et les valeurs*, Mel. D. G. Lavroff, Dalloz, 2005, p. 417.

<sup>160</sup> Cour de cass., civ. 1ère, n° 86-13.931, 3 mai 1988, *Consorts Renault c. Électricité de France*, Bull. civ. I, n° 123.

<sup>161</sup> CHAMARD-HEIM. C., "Les conséquences domaniales de la transformation d'une personne publique...", *op cit.*, p. 815.

<sup>162</sup> FATÔME. E., "A propos des bases constitutionnelles du domaine public", *AJDA*, 2003, p. 1192.

<sup>163</sup> RÉCY. R de., *Traité du domaine public*, *op cit.*, p. 421.

<sup>164</sup> GRABARACZYK. K., "L'ouvrage public appartenant à une personne privée", *op cit.*, p. 2271.

<sup>165</sup> MELLERAY. F., "Incertitudes sur la notion d'ouvrage public", *AJDA*, 2005, p. 1376.



ou encore à un but d'intérêt général ». Ces conditions du statut d'ouvrage public sont les « éléments constants de la définition », selon René Chapus. Le critère organique public n'est dès lors pas primordial à la qualification, de telle sorte que le lien anciennement établi entre propriété publique, domaine public et ouvrage public n'est plus exclusif. La sociétéisation des grands EPIC le réduit d'ailleurs à peau de chagrin<sup>166</sup>. « S'il doit y avoir ouvrage public, ce n'est qu'en raison de l'affectation au service public, sans lien avec le domaine public ou l'appartenance »<sup>167</sup> à une personne publique.

C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'État a reconnu spécifiquement en qualifiant une plaque tournante, bien immobilier, appartenant à la SNCF alors société d'économie mixte, et affectée au service public ferroviaire<sup>168</sup>; mais aussi plus largement et pour les mêmes raisons, à propos des gares et de l'ensemble de leur installation<sup>169</sup>.

Plus largement, lorsque le bien immobilier en question était incorporé matériellement à un autre ouvrage public propriété d'une personne publique, il pouvait se voir appliquer le statut de dépendance du domaine public par la théorie de l'accessoire

Cette possible qualification des gares en ouvrages publics alors même qu'elles puissent être la propriété d'une personne privée provient du Conseil d'État lequel, en 2010, après de longues tergiversations doctrinales et confusions jurisprudentielles, a rendu un arrêt salvateur, l'arrêt *Béligaud*. Les gares pourraient être les premiers biens immobiliers à faire l'objet de l'application général de cette jurisprudence.

## **II. Les gares : premiers objets d'application générale de la jurisprudence *Béligaud***

En matière d'ouvrage public appartenant à un personne privée, la jurisprudence n'a jamais été véritablement très claire. Se prononçant dans des situations au cours desquelles un EPIC support d'un service public national était transformé, le Conseil d'État a parfois rendu des décisions se situant dans des vents contraires à ce qui était jugé jusqu'alors. L'arrêt d'assemblée du 29 avril 2010, *M. et Mme. Béligaud*<sup>170</sup>, vient clarifier la situation juridique (A); à tel point que, si, lors de certaines privatisations ou sociétéisations le législateur se sentait

---

<sup>166</sup> SABLIÈRE. P, "Les ouvrages de production, de transport, de distribution et de distribution d'électricité sont-ils encore des ouvrages publics ?. Contribution à l'étude des incertitudes pesant sur la notion d'ouvrage public", *AJDA*, 2005, p. 2324.

<sup>167</sup> *Ibidem*. Dans le même sens, LELEU. T, "Ouvrage public et intérêt général", in *Mel. D. Truchet*, Dalloz, 2015, p. 317.

<sup>168</sup> CE, sect., 30 novembre 1955, *Caisse régionale de sécurité sociale de Nantes*, Lebon p. 459

<sup>169</sup> PETIT. J, EVEILLARD. G, *L'ouvrage public*, Paris, LexisNexis, coll. Droit & Professionnels, 2009, p. 34.

<sup>170</sup> CE, ass., avis, 20 avril 2010, n° 323179, *M. et Mme. Béligaud*,

auparavant obligé de préciser textuellement le statut des biens affectés au service public en question, il est désormais superfétatoire pour ce dernier d'opérer une telle précision (B).

### A. *La clarification salvatrice du Conseil d'État*

Jusqu'au 29 avril 2010, la situation du statut d'ouvrage public était confuse, notamment au regard du critère organique et du doute pesant sur sa nécessité pour qu'un bien puisse être qualifié comme tel. En effet, le « rôle joué par le critère organique dans la définition de l'ouvrage organique est controversé »<sup>171</sup>, spécifiquement lorsque derrière ce dernier se cache une personne morale de droit privé.

Cette controverse naquit d'un avis du Conseil d'État du 11 juillet 2001, *Adelée*, remettant en cause la décision rendue dans l'arrêt *Caisse régionale de sécurité sociale de Nantes*, prévoyant qu'un « bien immobilier appartenant à une personne privée peut être qualifié d'ouvrage public lorsqu'il est affecté à une destination d'intérêt général ». L'avis *Adelée* se prononce sur la sociétisation de France Télécom et considère que sa transformation en personne morale de droit privé par le législateur conduit à considérer que ce dernier « a entendu mettre fin à la protection particulière dont bénéficiaient les biens de la personne morale de droit public France Télécom ». Ces biens ne disposent plus du statut d'ouvrage public (à moins qu'ils ne soient les accessoires d'une dépendance du domaine public). La doctrine a vu dans cet avis une position de principe qui rend « obsolète toute la jurisprudence affirmant que des ouvrages appartenant à une personne privée et affectés à une destination d'intérêt général sont des ouvrages publics »<sup>172</sup>. Jusqu'en 2010, la « remise en cause de la possibilité pour une personne privée d'être propriétaire d'un ouvrage public »<sup>173</sup> semblait être à l'oeuvre, le Conseil d'État souhaitant resserrer le lien entre appropriation publique et ouvrage public.

L'arrêt d'assemblée du 29 avril 2010 vient mettre fin à cette controverse et au « débat sur l'éventuelle exigence d'appropriation publique pour qu'un ouvrage soit un ouvrage public »<sup>174</sup> et confirmant qu'une personne privée peut être le propriétaire d'un ouvrage public dès lors qu'elle est en charge d'une mission de service public et que l'ouvrage est aménagé à cet effet. Une telle décision, mise en parallèle avec le mouvement de sociétisation ne peut avoir pour

---

<sup>171</sup> MELLERAY, F, "Incertitudes sur la notion d'ouvrage public", *op cit.*, p. 1379.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 1400.

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 1400.

<sup>174</sup> MELLERAY, F, "La définition de l'ouvrage public. Les ouvrages publics appartenant aux personnes privées chargées de l'exécution d'un service public", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2015, 2ème édition, p. 113.

effet que d'augmenter le nombre de biens privés affectés à un service public, ce qui pour certain est chose « bienvenue »<sup>175</sup>.

Plus rien ne s'oppose donc à ce que les gares ferroviaires de voyageurs se voient être qualifiées d'ouvrages public malgré leur appartenance à la SNCF société privée.

### ***B. Le caractère désormais superfétatoire d'une qualification législative***

La jurisprudence *Béligaud*, résultant d'un arrêt d'assemblée, délivre une définition claire de l'ouvrage public. De cette définition, et de la possible attribution d'un tel statut à un bien appartenant à une personne privée, en résulte une autonomie accrue du statut. Il n'y a plus de « coïncidence entre ouvrage public et bien public, et propriété publique »<sup>176</sup>. « L'autonomie de l'ouvrage public croît à l'égard du domaine public. »<sup>177</sup>. « L'ouvrage public n'est pas une famille appartenant au genre de la propriété publique »<sup>178</sup>.

Si des inquiétudes quant à l'avenir du statut des biens des EPIC sociétés pouvaient être légitimes jusqu'en 2010, au point que le législateur vienne lui-même préciser le statut de ces biens, une telle angoisse n'est plus de rigueur. L'application de la jurisprudence *Béligaud* résout le problème de par sa généralité et assure l'autonomie de la notion d'ouvrage public par rapport à celle de domaine public.

Par conséquent, le législateur n'aurait pas à préciser, dans l'hypothèse d'un transfert en pleine propriété des gares à la nouvelle société SNCF, que celles-ci ont le statut d'ouvrage public en raison de la jurisprudence *Béligaud* précitée. Un amendement du 18 mai 2018<sup>179</sup> prévoit pourtant qu'il « pourrait être nécessaire de qualifier expressément les ouvrages de SNCF Réseau d'ouvrages publics ». Partant, les gares (et possiblement le réseau) pourraient être expressément qualifiées comme tels, comme le fit le législateur en 2005 à propos de certains biens d'Aéroport de Paris. Il s'agissait alors d'une qualification d'ouvrage public par détermination de la loi, qui semblait légitime au regard de l'incertitude régnante précédemment présentée. Mais depuis lors plus aucune qualification d'ouvrage public par détermination de la loi ne fut adoptée. Une telle qualification relative aux gares semble superfétatoire en ce que pendant la période séparant la sociétéisation d'Aéroport de Paris et celle de la SNCF, le Conseil d'État est venu poser le principe qu'un bien propriété d'une personne privée pouvait être qualifié d'ouvrage public mettant fin à l'obscurité et l'incertitude. L'application est automatique, à moins que le législateur en décide autrement. Cette précision

---

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> DOUENCE. M, "La notion d'ouvrage public est-elle toujours nécessaire ?. Nouvelle contribution à l'étude des incertitudes pesant sur la notion d'ouvrage public", in *Mel. P. Bon*, Dalloz, 2014, p. 817.

<sup>177</sup> MELLERAY. F, "Incertitudes sur la notion d'ouvrage public", *op cit.*, p. 1401.

<sup>178</sup> MELLERAY. F, "La définition de la notion d'ouvrage public...", *loc cit.*

<sup>179</sup> Amendement COM-67, 18 mai 2018.

gouvernementale est animée par la volonté d'assurer avec certitude la présomption d'imputabilité pour les usagers<sup>180</sup> de l'ouvrage public<sup>181</sup>.

Entre la possible propriété privée des gares, le maintien de leur qualification d'ouvrage public sans lien avec une appropriation publique et leur non appartenance au domaine public, l'État semble être, à première vue, définitivement placé hors du patrimoine ferroviaire. Ce dernier abandonnerait totalement les biens qui étaient les siens aux mains de la société anonyme SNCF. Et pourtant, en dépit de cette possible réalité, du fait que les gares puissent un jour devenir des biens privés affectés à l'utilité publique, des ouvrages privés affectés au service public ferroviaire, elles resteront sous l'égide de l'État en raison de leur affectation et de la maîtrise de ce dernier sur celles-ci. Statutairement les gares pourraient quitter les quais du droit public, mais demeureront toujours, par le biais du pouvoir d'affectation étatique, intrinsèquement liées à l'État et à la puissance publique.

## **§ 2. L'affectation publique des gares au service public ferroviaire : maintien des prérogatives de puissance publique**

La sociétisation de la SNCF et ses conséquences sur le statut des gares pourrait bien confirmer l'avènement d'une nouvelle forme de biens affectés aux services publics, les « biens contrôlés par l'État ». Dans un souci de valorisation et d'économies<sup>182</sup>, l'État pourrait choisir, d'une part de mettre fin à l'appropriation publique en transférant la pleine propriété des gares à une personne privée, et d'autre part de conserver un plein contrôle sur l'affectation de ces biens annihilant la liberté d'usage du supposé propriétaire privé. La place de l'État et plus largement de l'élément organique au sein et au sujet des gares ferroviaires est alors en question. De quoi est fait le quai public sur lequel doivent reposer les gares ferroviaire si l'appropriation publique n'est plus ?

La société SNCF peut éventuellement devenir le possesseur privé des gares sans pour autant pouvoir être considérée comme le véritable propriétaire de celles-ci; ses conditions de création, son statut, sa personnalité et l'absence de liberté d'affectation l'en empêchant (I). L'État reste « propriétaire » par le contrôle et la maîtrise d'utilisation qu'il exerce et qu'il détient sur les biens<sup>183</sup>. Un tel contrôle passe par la maîtrise objective de l'affectation des gares ferroviaires de voyageurs au service public ferroviaire. L'État pourrait les déclasser et

---

<sup>180</sup> Voir *infra* Partie 2, Chapitre 2, Section 1, §1, II.

<sup>181</sup> VIDELIN. J.-C, "Les biens", *RFDA*, 2018, p. 896.

<sup>182</sup> DUPRAT. J.-P, "L'évolution des logiques de gestion du domaine de l'État", *AJDA*, 2005, p. 578.

<sup>183</sup> *Ibidem*.

transférer en pleine propriété à la société anonyme SNCF, mais en raison du déclassement sans désaffectation, il resterait de facto le maître de cette affectation. Il transférerait un bien grevé d'une affectation objective, c'est à dire que le futur propriétaire ne pourra modifier la destination des gares alors même qu'il est supposé détenir un droit de propriété sur celles-ci (II). L'État disposerait d'une « propriété éminente » sur les gares ferroviaire du fait de son pouvoir d'affectation considérée comme une prérogative du propriétaire<sup>184</sup>.

### **I. Du supposé droit de propriété privé de la SNCF société anonyme publique**

Pour certain, l'étude du droit de propriété des sociétés anonymes fruits d'une transformation des EPIC est un faux problème<sup>185</sup>. Il mérite toutefois qu'un certain examen de ce droit de propriété soit réalisé, en ce qu'il permet de justifier d'une part, que les gares ferroviaires de voyageurs restent sur le quai public et d'autre part que l'État ne les abandonne pas totalement aux mains de la propriété privée. La personnalité juridique de la société anonyme SNCF révèle un droit de propriété relatif de cette dernière sur les biens qui lui sont transférés (A) et cache plutôt une propriété étatique médiane des gares, nonobstant leur possible transfert en pleine propriété (B).

#### ***A. Une pleine propriété relative en raison de la personnalité juridique du propriétaire***

Si l'État décide de transférer en pleine propriété les gares ferroviaires de voyageurs à la société SNCF, ou à une de ses filiales privées, on pourrait croire que celle-ci disposerait d'un droit de propriété plein et entier. Pour savoir si la société SNCF est véritablement propriétaire des gares qui lui seront possiblement transférées, il est nécessaire de s'interroger sur sa personnalité morale<sup>186</sup>.

Selon Léon Michoud, l'existence d'une personnalité morale peut s'avérer indépendamment de toute volonté étatique; à cette vision, il faut ajouter celle de la théorie de la fiction qui ne voit, *a contrario*, la personnalité morale que comme le fruit d'une volonté étatique. Partant, pour qu'une organisation dispose d'une véritable personnalité morale, il est nécessaire que l'intérêt qu'elle défend soit différent des intérêts des individus qui la composent, et que l'organisation soit « capable de dégager une volonté collective »<sup>187</sup>. C'est à ce stade que la future personnalité morale de la SNCF propriétaire pose problème. En effet, comment peut-elle véritablement disposer d'un intérêt propre alors que l'État en est le seul composant ? Aura-t-

---

<sup>184</sup> BIOY. X, "La propriété éminente de l'État", *loc cit.*

<sup>185</sup> LINOTTE. D, PIETTE. D, ROMI. R, *Droit public de l'économie*, LexisNexis, 8<sup>ème</sup> éd., 2018, p. 387.

<sup>186</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 172.

<sup>187</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 175.

elle un « intérêt différent de la personne publique » à l'origine de sa création<sup>188</sup> ? La réponse se trouve dans la volonté expresse du législateur de reconnaître une personnalité morale pour les EPIC transformés en société anonymes publiques. Tel fut le cas, par exemple, pour France Télécom sociétisée, à laquelle l'article 1 de la loi du 23 juillet 1996 reconnaît une personnalité morale. En ce qui concerne la future société anonyme SNCF, au regard de la composition de son capital exclusivement étatique jusqu'à nouvel ordre, il est difficile de soutenir qu'elle disposera d'une volonté propre, des intérêts propres différents de ceux de l'État. Partant, le droit de propriété dont disposerait la société anonyme publique SNCF serait en réalité celui dont disposerait l'État s'il était lui-même resté propriétaire.

### ***B. L'État propriétaire public en dernière lecture***

Il est dès lors « difficile de voir l'État comme une tierce personne »<sup>189</sup> alors même que la société anonyme publique SNCF peut être présentée comme un EPIC déguisé. En possédant la majorité du capital de la société SNCF, l'État annihile la libre disposition juridique des biens dont la pleine « propriété » pourrait se voir attribuée à cette société. La propriété privée conférée à la société SNCF de manière législative s'analyse en dernier lieu comme une propriété publique. Le possible transfert en pleine propriété des gares n'entraînera pas l'obtention d'un droit de propriété de droit commun<sup>190</sup>.

L'État disposera toujours d'un « pouvoir prépondérant »<sup>191</sup>, exclusif, quant à l'affectation des biens transférés. Il encadrera avec rigueur l'usage de ces biens<sup>192</sup>. C'est dans l'affectation des gares au service public ferroviaire que l'État assurera, en cas de transfert en pleine propriété à la société SNCF, le maintien de ses prérogatives de propriétaire.

## **II. L'affectation objective : élément du maintien sur le quai public des gares biens privés**

Les gares demeureront, quoiqu'il adienne de la personnalité de leur futur propriétaire, dans les mains de l'État. En étant des biens privés affectés au service public ferroviaire elle seront des « biens privés sous contrôle ». L'entreprise est sous influence publique, les gares affectées au service public ferroviaire qu'elle posséderait seront sous contrôle public. La nature et l'intensité de l'influence publique qui sera exercée sur les gares ferroviaires de voyageurs place la puissance étatique au premier plan. Le possible transfert des gares à la société SNCF

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 176.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 369.

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 375.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 369.

<sup>192</sup> Voir *infra* Partie 2, Chapitre 1, Section 1 et Section 2.

n'ôtera pas leur affectation au service du transport de voyageurs. Cette affectation pérenne, cardinale et primordiale (B), restera le fruit d'un pouvoir intrinsèque de l'État (A).

### A. *Un pouvoir inhérent à l'État*

Les gares seront et resteront affectées au service public ferroviaire à la grâce d'une volonté étatique. En ayant déclaré conforme à la Constitution un procédure de déclassement d'un bien du domaine public sans désaffectation, le Conseil constitutionnel a ainsi reconnu que la protection du service public garantie par le maintien de l'affectation n'empêchait pas le transfert de propriété d'un bien d'un EPIC à la société anonyme qui lui succède<sup>193</sup>. La continuité des activités et des affectations permet un tel procédé. Partant, l'affectation permet le maintien de l'élément organique au sein des gares, biens privés affectées au service public ferroviaire. C'est cette affectation des gares, ce maintien de leur destination en dépit de leur possible transfert à une personne privée, qui fait de l'État détenteur du pouvoir d'affectation le véritable propriétaire de celles-ci. « Le pouvoir de l'État d'affecter ses propriétés et celles d'autrui est un mécanisme de la propriété »<sup>194</sup>. Il a une double nature selon H. Moysan; il est un acte de propriété et un acte domanial de puissance publique. Le possible transfert de propriété et de gestion des gares ne s'accompagne pas d'un transfert du pouvoir d'affectation, lequel reste dans les mains de l'État. Néanmoins, ce transfert s'accompagne de l'affectation existante, voulue, contrôlée et maintenue par l'État. En ces sens, si les gares ne feront peut-être plus parties du domaine public en raison de leur appropriation privée, il est possible de considérer qu'elles feront partie d'une forme de « domaine de souveraineté » caractérisé par l'inhérence du pouvoir d'affectation étatique. L'État « abdiquerait sa propriété avec réserve »<sup>195</sup> d'affectation. Si elle est traditionnellement un attribut du propriétaire, elle sera imposée au propriétaire désigné par le législateur, la société SNCF. L'affectation sera dite objective car imposée par la personne publique, à la différence de l'affectation subjective résultant d'un choix indépendant de la personne privée propriétaire. L'abus dont disposera la société SNCF sur les gares ferroviaires, si celles-ci lui sont transférées, sera dès lors fortement encadré<sup>196</sup>.

Cette réserve est d'ailleurs cardinale non seulement pour le maintien de la présence de l'État, et plus largement de l'élément organique, nonobstant le possible statut d'ouvrage privé affecté au service public ferroviaire des gares.

---

<sup>193</sup> C. const., n° 96-380 DC, 23 juillet 1996, *Entreprise Nationale France Télécom*, Rec. Cons. const. 107.

<sup>194</sup> BIOY. X, "La propriété éminente de l'État", *op cit.*, p. 968.

<sup>195</sup> RÉCY. R de, *Traité du domaine public*, *op cit.*, p. 420.

<sup>196</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 379.

## ***B. Le caractère primordial de l'affectation***

L'affectation est primordiale pour le maintien sur le quai du droit public des gares ferroviaires de voyageurs. En éliminant la propriété publique, étatique ou celle des EPIC, c'est à dire en excluant l'élément organique public, le législateur attribue de facto un caractère primordial à l'affectation. Elle « devient le critère central, diminuant l'intérêt de la distinction entre propriété publique et propriété privée »<sup>197</sup>. La « volonté juridiquement affirmée de fixer à un bien un but donné », selon les termes de Maroger, est essentielle car elle encadre la propriété transférée, et détermine le régime juridique applicable au bien. Elle est la source du régime qui s'appliquera aux gares, sans aucun égard à la nature privée du propriétaire. « Elle rend raison de toutes les règles constitutives du régime de la domanialité publique »<sup>198</sup>. Elle assure un rôle prépondérant à la personne publique et sa résurgence paradoxale. Elle justifie la tutelle de la propriété privée conférée et des biens privés affectés<sup>199</sup>. Si elle n'est plus « le critérium qui permet de déterminer les dépendances du domaine public »<sup>200</sup>, l'affectation est le critère de reconnaissance de la présence et de la résistance de l'élément organique dans l'hypothèse du devenir des gares en tant que biens privés affectés à l'utilité publique.

L'ambiguïté de ce que recouvre le maintien du « caractère public » de certains biens du patrimoine ferroviaire, voulu par le Gouvernement, pourra conférer aux gares ferroviaires de voyageurs le statut de biens privés affectés au service public. L'appropriation privée succèdera à la propriété publique, sans pour autant que celle-ci soit absolue. En souhaitant possiblement évincer la personne publique propriétaire, la réforme ferroviaire pourrait conduire à ce que cette dernière maintienne sa présence grâce aux prérogatives siennes. Les gares ferroviaires deviendraient des « biens privés sous influence, ou contrôle public ».

S'il peut sembler regrettable de ne plus voir, à l'avenir, les gares ferroviaires appartenir à l'État et au domaine public, le juriste publiciste, attaché à la défense de la personne publique, de l'appropriation publique, de l'intégrité du domaine public, pourra combler son chagrin en saluant le maintien des prérogatives d'affectation sur celle-ci. En dépit du possible caractère de biens privés affectés au service public, les gares ferroviaires pourraient bien être le bastion de l'influence de la personne publique les faisant ainsi demeurer, fictivement, dans le

---

<sup>197</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 42.

<sup>198</sup> LATOURNERIE, conclu. *Marécar*, D, 1935, III, p. 23.

<sup>199</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 417.

<sup>200</sup> HAURIOU. M, *Précis de droit administratif : contenant le droit public et le droit administratif*, Paris, Larox&Frocel, 2<sup>ème</sup> éd., 1893, p. 493.



« domaine public »<sup>201</sup>. Le critère organique public sera toujours présent nonobstant son éviction actée de manière législative, ne serait-ce qu'en raison de l'opération publique d'affectation et de sa présence à peine dissimulée derrière la personne privée nouvellement créée. Certains vont même jusqu'à présenter un nouveau critère, celui « d'influence publique », s'appliquant sur les EPIC sociétisés et leurs biens, permettant leur maintien sur les quais du droit public.

Ce maintien à quai public des gares ferroviaires de voyageurs peut toutefois être réalisé d'une manière différente et concrétisé plus fortement que par la seule influence de la personne publique, en garantissant leur appartenance effective au domaine public étatique.

## Section 2 : La volonté étatique de sauvegarde du « caractère public » des gares

Le « caractère public » explicitement inscrit dans la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire peut se traduire par une volonté étatique de maintenir les gares ferroviaires de voyageurs dans le sillon de la propriété publique et du domaine public. Conscient de l'importance des gares pour le transport ferroviaire, et plus largement du chemin de fer dans son intégralité, le Gouvernement pourrait vraisemblablement et raisonnablement décider d'une appropriation étatique des gares (§1) . L'État resterait propriétaire des gares remises en dotation à l'EPIC SNCF et redeviendrait propriétaire des parties des gares appartenant jusqu'en 2020 à l'EPIC SNCF Réseau. Il ne se verrait alors aucunement être présenté comme le « liquidateur du patrimoine ferroviaire »<sup>202</sup>. Le démantèlement du patrimoine public ferroviaire serait alors évité, le caractère public nécessaire des gares serait le « contrepoids à la privatisation du statut du Groupe SNCF et de ses filiales »<sup>203</sup>. Toutefois, ce retour patrimonial des gares au sein du domaine public étatique ne doit passer sous silence le fait que la gestion des gares ferroviaires de voyageurs sera transmise à la société SNCF Réseau, filiale de la société SNCF (§2).

---

<sup>201</sup> Voir *infra* Partie 2, Chapitre 1, Section 1.

<sup>202</sup> VIDELIN. J.-C, "Les biens", *op cit.*, p. 896.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

## **§ 1. Le possible retour à l'État des gares : garantie certaine du maintien sur le quai public**

Il est fort probable que le gouvernement opte, par voie d'ordonnances, pour une appropriation étatique complète des gares. Il rationaliserait la vision patrimoniale des gares instaurée en 1997 et poursuivie en 2014 (I), et ferait montre de sa volonté de maintenir sur le quai public étatique les gares ferroviaires de voyageurs en devenant le propriétaire éminent de celles-ci (II).

### **I. L'abandon de la vision patrimoniale instaurée en 2014**

Le Gouvernement, ne laissant pas une liberté totale de décision au législateur, semble vouloir un « retour à l'État » des gares ferroviaires (A), ce qui peut sembler surprenant à l'aune des différentes sociétés précédentes (B).

#### ***A. Un processus de rationalisation de la propriété des gares***

L'article 5, 1<sup>o</sup>, a), reprend en partie un amendement déposé le 18 mai 2018<sup>204</sup> qui « vise à élargir le champ de l'habilitation donnée au gouvernement de recourir à des ordonnances à l'ensemble des biens aujourd'hui gérés par le groupe public ferroviaire (...) Cette disposition permettra de préciser le meilleur schéma pour le régime des biens. En particulier, il conviendra de déterminer les modalités du maintien dans le domaine public du réseau et des gares, alors que SNCF Réseau et sa filiale en charge de la gestion unifiée des gares seront désormais des sociétés, et de prévoir en ce sens, le cas échéant, un transfert à l'État ». A la lecture de cet amendement le retour à l'État et une remise en cause des transferts patrimoniaux opérés au cours des décennies précédentes sont possibles. Alors que SNCF Réseau s'est vu devenir le propriétaire d'une partie des gares ferroviaires<sup>205</sup>, ce transfert en pleine propriété sera possiblement remis en cause; l'État redevant propriétaire afin de maintenir, assurément puisqu'une personne publique serait propriétaire, dans le domaine public les gares<sup>206</sup>.

Ce souci du maintien dans le domaine public des gares ferroviaires peut surprendre.

---

<sup>204</sup> Amendement, n° COM-62, S., 18 mai 2018.

<sup>205</sup> Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, art., 29, I.

<sup>206</sup> VIDELIN. J.-C, "Les biens", *op cit*.

## ***B. Une évolution surprenante***

Cette surprise trouve sa source dans « la tendance générale du transfert de propriété de biens de l'État vers d'autres personnes, publiques ou privées »<sup>207</sup>. Il suffit à ce titre de citer les exemples des biens de France Télécom en 1996 ou des ouvrages du réseau public de transport d'électricité. Dans les deux cas, la sociétisation a conduit l'État à se délaisser de certains biens en les attribuant en pleine propriété aux sociétés anonymes nouvellement créées. La loi de 2018 s'inscrit pourtant dans un objectif de performance, orienté vers une soumission au droit privé de la société SNCF, le retour des gares dans les mains de l'État propriétaire pourrait être interprété en contradiction avec ce souci de performance. Pour certains, en dépit de cette contradiction, il s'agirait plutôt d'une « contrepartie de la reprise par l'État d'une grande partie de la dette de SNCF Réseau » et d'un « pendant » de l'incessibilité du capital de la SNCF<sup>208</sup>.

Il s'agit plutôt de garantir que les gares ne sortent pas du domaine public, qui plus est du domaine public étatique, et partant, que l'État maintienne son rôle au sein du service public national ferroviaire.

## **II. L'État propriétaire éminent du service public ferroviaire**

En reprenant la propriété des gares ferroviaires de voyageurs, biens irremplaçables, l'État admet l'importance cardinale du service public ferroviaire pour son unité et son intégrité (A). Les gares redeviendront les emblèmes d'un État français centralisé salvateur (B).

### ***A. L'importance du service public ferroviaire : l'unité patrimoniale au service de l'unité territoriale***

Par le possible choix d'un retour des gares en son giron, l'État s'érige en « garant de l'unité patrimoniale au service de l'unité territoriale »<sup>209</sup>. En s'appropriant les gares ferroviaires de voyageurs antérieurement détenues par un EPIC, « on pourra dire de l'État ce que Pascal disait de l'Univers : le centre est partout, la circonférence nulle part », comme le souligne Proudhon dans *Des réformes à opérer dans l'exploitation des chemins de fer*, puisque « le chemin de fer, supprimant les intervalles rend les hommes partout présents les uns chez les

---

<sup>207</sup> VIDELIN. J.-C, "Les biens", *op cit.*, p. 897.

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> VIDELIN. J.-C, "Les biens", *op cit.*, p. 898.

autres »<sup>210</sup>. Le service public, « vecteur d'unité territoriale et républicaine »<sup>211</sup>, serait véritablement sous la tutelle de l'État grâce à l'appropriation par ce dernier des gares (et du réseau). Le retour uniforme de la propriété des gares à l'État aurait conduit Enjubault de la Roche à qualifier cette propriété de « propriété parfaite », aucune autorité supérieure pouvant la restreindre.

### ***B. Les gares : emblèmes de l'État centralisateur salvateur***

A l'aune de l'importance et de la nécessité du service public ferroviaire en France, « l'État peut et doit intervenir »<sup>212</sup>. L'*imperium* domanial et l'État propriétaire éminent ressusciteraient de par cette appropriation des gares ferroviaires. La fragmentation instaurée par la réforme de 1997 et confirmée par celle de 2014, ayant aux yeux de certains causé une fragmentation de l'État<sup>213</sup>, serait abandonnée. L'État pourrait recouvrer son rôle de « garant suprême du service public ferroviaire et d'autorité suprême patrimoniale »<sup>214</sup>. Par leur appropriation étatique totale, les gares ferroviaires deviendraient, de nouveau, les emblèmes de « l'instrument de centralisation jacobine »<sup>215</sup> en ce qu'elles seraient sur l'ensemble du territoire national les « fiefs tributaires de la capitale »<sup>216</sup>. Ce nouvel élan d'appropriation étatique marquerait le retour d'une « propriété éminente de l'État »<sup>217</sup>, fruit d'une volonté gouvernementale, et l'érection de ce dernier en protecteur du patrimoine ferroviaire.

Le seul élément perturbateur qui ressort de la loi du 27 juin 2018, réside dans l'absence de mention de toutes les gares ferroviaires de voyageurs<sup>218</sup>.

Toutefois, cette réappropriation des gares ferroviaires de voyageurs par l'État « ne doit pas cacher la réalité d'un aller-retour patrimonial »<sup>219</sup>.

## **§ 2. La mise à disposition des gares à la nouvelle société SNCF**

Cet « aller-retour » patrimonial peut s'interpréter comme un retour aux origines du chemin de fer, en ce que les gares ferroviaires de voyageurs ont toujours été intégrées au

---

<sup>210</sup> Cité par R. Damien, "Proudhon et les chemins de fer", *Médium*, 2004, n° 1, p. 88-97.

<sup>211</sup> VIDELIN. J.-C, "Le domaine public ferroviaire depuis la réforme ferroviaire d'août 2014...", *loc cit.*

<sup>212</sup> WALRAS. L, *L'État et le chemin de fer*, 1875.

<sup>213</sup> VIDELIN. J.-C, "Le domaine public ferroviaire depuis la réforme ferroviaire d'août 2014...", *op cit.*, p. 1130.

<sup>214</sup> *Ibidem.*

<sup>215</sup> DAMIEN. R, "Proudhon et les chemins de fer", *op cit.*, p. 93.

<sup>216</sup> *Ibidem.*

<sup>217</sup> BIOY. X, "La propriété éminente de l'État", *loc cit.*

<sup>218</sup> VIDELIN. J.-C, "Les biens", *op cit.*, p. 899.

<sup>219</sup> *Ibidem.*

domaine public étatique -, nonobstant leur construction par des compagnies privées (I). En optant pour leur mise à disposition, l'État fera des gares ferroviaires des biens de retour (II).

## **I. Retour aux origines du chemin de fer**

Les entreprises ferroviaires, au début du chemin de fer, étaient sous la tutelle de l'État<sup>220</sup>. En plus de cette tutelle, l'appartenance des gares au domaine public étatique fut très tôt actée<sup>221</sup>, le retour possible en 2020 dans le patrimoine de l'État s'inscrit dans la continuité de cette tutelle et de cette appropriation, laquelle fut pérenne jusqu'en 1997 (A). Cette appartenance n'a toutefois pas fait de l'État le gestionnaire des gares (B).

### ***A. Les gares propriétés intrinsèques de l'État***

Comme au tout début du chemin de fer français, les gares ferroviaires de voyageurs redeviendront uniformément la propriété de l'État. Ce retour à une propriété entièrement étatique des gares laisse à penser à l'existence d'un « noyau dur », justifiant son incorporation dans le domaine public pour une protection optimale. Ce noyau dur devrait donc appartenir à l'État, ce dernier étant le garant d'un grand service public national et l'ordonnateur du domaine public d'une importance certaine.

L'existence de ce noyau dur constitué par les gares (et le réseau) ne conduit pas forcément à ce que l'État en assure totalement la gestion.

### ***B. La délégation de la gestion des gares***

Si l'État redevient le propriétaire unique des gares ferroviaires de voyageurs, par un souci de performance, de rentabilité et d'économie financières, il transférera la gestion intégrale de celles-ci à SNCF Réseau. Un transfert de gestion aura lieu entre l'État et la filiale SNCF Réseau de la SNCF; à l'instar du processus mis en oeuvre au cours de la genèse des chemins de fer qui faisait de l'État le propriétaire des biens construits par des compagnies privées et gérés par celles-ci.

Cette délégation de la gestion des gares conduit à faire de ces dernières des biens de retour et à encadrer les pouvoirs du gestionnaire désigné.

---

<sup>220</sup> LECLERCQ. Y, "L'État, les entreprises ferroviaires et leurs profits en France. 1830-1860", *Histoire, économie et société*, 1999, n°1, p. 39-63.

<sup>221</sup> Voir *supra* Section 1, §1, II : R. De Récy, *Traité du domaine public, op cit.*, pp. 170-s.

## II. Les gares futurs biens de retours

En choisissant de s'approprier de nouveau les gares ferroviaires, l'État n'en conservera pas pour autant la gestion. Il optera pour un mécanisme de mise à disposition à une entité gestionnaire (A), permettant ainsi d'encadrer les pouvoirs de cette dernière et d'assurer une protection des gares transférées (B).

### *A. La mise à disposition des gares comme garantie de solidité du quai administratif*

Par le prisme d'une concession, l'État soumettra les gares à une régime de mise à disposition à la société SNCF Réseau. Les gares mises à la disposition de SNCF Réseau seront des ouvrages « concédés demeurant la propriété »<sup>222</sup> de l'État concédant; elles seront des biens de retour en ce qu'elles « appartiennent ab initio à l'autorité concédante »<sup>223</sup>. Le gestionnaire « combinera la possession et la disposition »<sup>224</sup> encadrées des gares.

Le maintien des gares dans le domaine public et leur simple gestion privée assure le solide amarrage des celles-ci au quai du droit public. L'État reste propriétaire des gares, le cahier des charges viendra préciser les obligations exactes du gestionnaire et le régime de la domanialité publique protégera ces biens affectés au service public ferroviaire<sup>225</sup>.

La nature de biens de retour conférée aux gares et le transfert de leur gestion permet l'encadrement protecteur des pouvoirs de l'entité gestionnaire.

### *B. L'encadrement des pouvoirs du gestionnaire des gares*

En transférant leur gestion à SNCF Réseau, l'État propriétaire des gares dotera le gestionnaire de tous les droits et obligations du propriétaire, hormis le droit d'aliéner ces biens<sup>226</sup>. La mise à disposition des gares à SNCF Réseau traduit la prudence dont fait preuve l'État à l'égard du gestionnaire<sup>227</sup>. En effet ce dernier ne pourra pas aliéner le bien ou modifier son affectation. Le droit de propriété reste dans les mains de l'État afin que la protection du service public ferroviaire soit garantie.

---

<sup>222</sup> GRABARCZYK. K, "L'ouvrage public appartenant à une personne privée...", *op cit.*, p. 2273.

<sup>223</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 76.

<sup>224</sup> BIOY. X, "La propriété éminente de l'État", *op cit.*, p. 970.

<sup>225</sup> LOGÉAT. C, *loc cit.*

<sup>226</sup> VIDÉLIN. J.-C, "Les biens", *op cit.*, p. 897.

<sup>227</sup> MORAND-DEVILLER. J, "La valorisation économique du patrimoine public", *op cit.*, p. 278.

Il semblerait que le Gouvernement opte pour un retour à une incorporation uniforme dans le domaine public étatique des gares ferroviaires. Si cette volonté cachée sous l'expression « caractère public des biens » est certes pour l'instant pure spéculation, l'importance des gares pour le service public du transport ferroviaire et pour l'État permet de faire pencher la balance en faveur de cette solution future.

Ce choix politique viendrait contrebalancer la volonté de privatiser le statut de la SNCF et s'inscrirait dans une démarche allant à contresens de l'objectif législatif de performance constituant le mot d'ordre du projet de loi. Un tel objectif de performance induit classiquement un recul de l'État, du lien, présenté comme trop coûteux, entre appropriation publique et service public. Le Gouvernement pourrait prendre à rebours cette tendance et asseoir la nature de propriétaire éminent attribuée à l'État. Le juriste publiciste, attaché à la défense de l'État, de son rôle au sein des grands services publics industriels et commerciaux, de son intégrité, ne pourra être que satisfait de cette situation.

Face à deux options patrimoniales opposées, le Gouvernement envisage quoiqu'il en soit une protection certaine du « caractère public » des gares. Après avoir analysé ces deux avenir possibles, il apparaît que les gares ferroviaires de voyageurs demeureront, dans les deux cas, sur le quai public. De par leur statut d'ouvrage public et la nature de leur potentiel futur propriétaire, les gares ferroviaires resteront des objets maîtrisés par l'État; parce que ce dernier accompagnera, le cas échéant, le transfert de propriété de l'affectation dont les gares ferroviaires sont déjà grevées et puisque la future société anonyme SNCF aura les attributs d'une « société privée fictive » en raison du capital entièrement public et incessible. Si l'aiguillage est *a priori* indécis, le tracés des rails dessinés par le Gouvernement maintiendront les gares ferroviaires de voyageurs au sein du droit public à la grande déception des plus libéraux. L'État assurera dans les deux cas le maintien d'une présence rassurante pour le développement du service public ferroviaire sur l'ensemble du territoire national.

## **Partie 2 : Le régime juridique applicable aux gares : entre classicisme et baroque**

---

Avec ou sans lien avec leur propriétaire future, les gares ferroviaires de voyageurs seront soumises soit à un régime juridique de droit commun, soit à un régime juridique spécifique. Au regard de leur importance pour le bon fonctionnement du service public ferroviaire, il est indubitable que les gares ferroviaires de voyageurs feront l'objet d'un régime de protection. Cette protection visant, certes, à protéger les biens eux-mêmes, tend surtout à garantir l'affectation.

Ce régime de protection, lié à la propriété publique et au domaine public, nécessairement appliqué aux gares ferroviaires, sera identique en dépit de sa nature classique ou baroque. En ce sens que les mêmes principes exorbitants s'appliqueront aux gares, que ces dernières fassent partie du domaine public étatique, auquel cas l'application du régime domanial sera classique, ou qu'elles deviennent la propriété de SNCF Réseau personne morale de droit privé, ce qui rendrait baroque l'application de telles règles (Chapitre 1). En sus du régime de protection, les gares feront classiquement l'objet du pouvoir de gestion domaniale, voué à leur conservation et à leur valorisation (Chapitre 2).

### **Chapitre 1 : Les gares objets d'un régime de protection**

Les gares ferroviaires, en tant que supports d'un service public, font inévitablement l'objet d'une protection. Celle-ci ne protège pas uniquement et de manière primordiale les gares en elles-mêmes, mais plutôt leur affectation au service public. Cette protection des gares en tant que biens affectés résulte de l'application des règles (exorbitantes) du droit de la propriété et des biens publics. En raison de la sociétisation de la SNCF, le droit public ne devrait plus trouver à s'appliquer, ce qui, pour certains, purifierait une « situation malsaine »<sup>228</sup> pour la productivité de cette entreprise, en ce que de telles règles « servent bien mal les intérêts des entreprises auxquelles elles s'appliquent »<sup>229</sup>. Or il s'avère que les gares ferroviaires seront toujours soumises au régime de la propriété publique et de la domanialité publique; selon qu'elles appartiendront classiquement au domaine public étatique ou qu'elles disposeront du statut de biens privés affectés au service public ferroviaire une distinction sera faite entre, d'une part propriété publique et quasi-propriété publique (Section 1) et d'autre part

---

<sup>228</sup> GAUDEMET. Y, "L'entreprise publique à l'épreuve du droit public...", *op cit.*, p. 264.

<sup>229</sup> *Ibidem*.



domanialité publique et quasi-domanialité publique (Section 2). Dans le premier cas le régime attaché à la propriété publique et à la domanialité publique trouvera à s'appliquer automatiquement, classiquement; alors que dans le second cas, la protection conférée aux gares ferroviaires de voyageurs sera le fruit d'une application spéciale puisque non liée à une appropriation publique et au régime du domaine public. Au total, peu importe la nature du propriétaire, l'affectation au service public prime et impose un régime de protection, par la « propriété publique » et la domanialité publique, assurant le maintien sur le quai public des gares.

## Section 1 : De la propriété publique à la quasi-propriété publique des gares

La nature classique et la nature baroque du futur régime de protection applicable aux gares ferroviaires s'opposeront selon qu'elles seront détenues par l'État ou par la SNCF société de droit privée. Par delà le classicisme ou le baroque de la protection accordée par le droit des propriétés publiques, la consistance de celle-ci sera identique dans les deux cas. La différence provenant seulement de la présence ou de l'absence d'une personne publique propriétaire. Dans les deux cas, les gares ferroviaires de voyageurs seront déclarées insaisissables et incessibles à vil prix (§1). Dans l'hypothèse où la protection conférée par l'insaisissabilité et l'incessibilité à vil prix grèverait les gares en tant que biens privés affectés au service public ferroviaire, il serait possible de soutenir qu'une nouvelle forme, particulière, de « propriété » publique naîtrait (§2).

### **§ 1. Le caractère insaisissable et incessible des gares**

Si les gares retournent dans le giron de l'État et incorporent de nouveau de manière uniforme le domaine public étatique, leur caractère insaisissable et incessible sera un attribut classique, en ce qu'ils trouvera appui sur la personne morale de droit public qu'est l'État et qu'il est intimement lié au droit de la propriété publique (I). En revanche, ces mêmes principes peuvent devenir baroques, en ce qu'ils peuvent se voir être possiblement appliqués nonobstant la personnalité privée du propriétaire SNCF (II).

## I. Attributs classiques de la propriété publique

Pour protéger « l'intérêt pour la société que représente l'exercice du droit de propriété par une personne publique »<sup>230</sup>, l'insaisissabilité et l'incessibilité à vil prix des biens publics sont des éléments essentiels attachés à la personne publique propriétaire, ils en constituent de véritables gênes (A) et emportent avec eux des conséquences juridiques spéciales (B).

### A. Gènes de la personne morale de droit public propriétaire

L'insaisissabilité et l'incessibilité des biens publics suivent traditionnellement la propriété publique et partant s'appliqueront aux gares, futures propriétés de l'État. Leur « justification la plus solide se trouve dans la personnalité publique »<sup>231</sup>. L'insaisissabilité est « absolue et permanente »<sup>232</sup>, en ce qu'elle s'applique à « tous les biens des personnes publiques (...) et à toutes les personnes publiques »<sup>233</sup>. Ce principal gêne de la personne publique propriétaire est donc « personnel et non fonctionnel »<sup>234</sup> puisqu'il « n'est pas rattaché à l'inaliénabilité ou au service public »<sup>235</sup>. L'insaisissabilité fut consacrée comme principe général du droit par un arrêt de la Cour de cassation du 21 décembre 1987, *BRGM*, avant d'être codifiée à l'article L. 2311-1 du CGPPP. L'incessibilité des biens publics à vil prix est, quant à elle, proscrite à moins qu'un intérêt général le justifie et que des contreparties suffisantes soient apportées<sup>236</sup>. Dans l'hypothèse d'un retour à l'État des gares ferroviaires de voyageurs, ces deux principes trouveront toujours à s'appliquer. La situation sera donc identique à celle qui régissait les gares jusqu'à présent.

Partant, les conséquences juridiques de l'applicabilité de ces principes demeureront elles aussi inchangées.

---

<sup>230</sup> CHAMARD-HEIM. C, "La protection constitutionnelle de la propriété publique", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2015, 2<sup>ème</sup> édition, p. 747.

<sup>231</sup> YOLKA. P, "L'insaisissabilité des propriétés publiques", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2015, 2<sup>ème</sup> édition, p. 767.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> *Ibidem*.

<sup>235</sup> PLESSIX. B, "L'éternelle jouvence du service public", *JCP A*, n° 43-44, octobre 2005, 1350.

<sup>236</sup> CE, sect., 3 novembre 1997, n° 169473, *Commune de Fougerolles*, Lebon p. 391.

## ***B. Les conséquences juridiques de leur applicabilité au propriétaire des gares***

Les principales conséquences découlent du caractère insaisissable des gares. Sont en effet exclues, les procédures civiles d'exécution, les sûretés réelles et les procédures collectives à l'égard du propriétaire public. Les gares ne peuvent pas devenir des « gages communs des créanciers »<sup>237</sup>. Elles ne peuvent et ne pourront pas faire l'objet d'hypothèque, ce qui, selon Y. Gaudemet, « bride inutilement la liberté et l'efficacité des entreprises publiques et en affecte leur crédit »<sup>238</sup>, et en dépit du fait qu'en 1946 déjà il fut demandé par Paul Ramadier que le « caractère commercial de la gestion des EPIC soit assuré en la plaçant sous l'emprise des lois et des usages du commerce et non dans le domaine des règlements administratifs ». La future probable appartenance au domaine public étatique des gares maintiendra leur soumission au régime qui était le leur jusqu'à présent.

Néanmoins, eu égard au possible transfert en pleine propriété des gares à la société de droit privé SNCF, il est possible que ces caractères, qui suivent normalement la personnalité morale de droit public du propriétaire public, soient conférés aux gares nonobstant la propriété privée dont elles pourraient faire l'objet.

## **II. Attributs exorbitants fruits d'une volonté législative spéciale**

Le législateur, tout en conférant la pleine propriété des gares à la personne morale de droit privé SNCF ou SNCF Réseau, pourrait maintenir le caractère insaisissable et incessible des gares, comme il le fit lors de précédentes sociétés. L'insaisissabilité et l'incessibilité ne trouveraient plus leur fondement dans la personnalité morale de droit public mais dans la nécessité de garantir le fonctionnement normal du service public. La personnalité morale de droit privé se verrait être le support de principes exorbitants (A) par un processus de publicisation de la propriété privée, lequel serait justifié par la nécessité de protéger les gares en tant que support du service public ferroviaire (B).

### ***A. La personnalité morale de droit privé support d'un régime exorbitant***

S'il a été précédemment établi que l'insaisissabilité et l'incessibilité avaient un fondement personnel et non fonctionnel, le choix législatif, possiblement inscrit dans les futures ordonnances, de soumettre les gares à de tels principes, même en l'absence de toute personne

---

<sup>237</sup> YOLKA. P, "L'insaisissabilité des propriétés publiques", *loc cit.*

<sup>238</sup> GAUDEMET. Y, "L'entreprise publique à l'épreuve du droit public", *op cit.*, p. 266.

publique propriétaire, semble contraster cette affirmation. Ces attributs conférés aux gares ne prendraient plus appui sur la personnalité morale de droit public mais sur celle de droit privé conférée à la SNCF par la sociétésation. Une comparaison peut alors être dressée entre le futur statut des gares transférées à la société anonyme SNCF et le choix législatif de 2005 ayant rendu insaisissables certains biens appartenant à la société Aéroport de Paris<sup>239</sup> (ci-après ADP), en ce que « la protection organique devient une protection calquée sur l'affectation »<sup>240</sup> lorsqu'il s'agit de biens privés affectés à un service public. Les gares en tant que supports d'un service public national, comme le sont certains biens aéroportuaires, doivent être protégées par l'insaisissabilité et l'incessibilité au nom de leur affectation, sans égard à la personnalité privée du propriétaire. Ce choix remettrait de nouveau « en cause une certitude, celle qui établit un lien consubstantiel entre la notion de personnalité morale de droit public et le principe d'insaisissabilité des biens publics »<sup>241</sup>. Cette reconsidération trouve d'ailleurs de quoi être confortée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, lequel a, en 2005<sup>242</sup>, approuvé une telle « protection des biens privés affectés au service public au nom du respect de l'exigence constitutionnelle de continuité des services publics, (...) favorisant une protection fonctionnelle au détriment d'une protection organique »<sup>243</sup> et atténuant la distinction entre propriété publique et propriété privée.

Dès lors, la protection des gares par leur insaisissabilité et leur incessibilité ne découlerait pas de la personnalité morale de droit privé de la société SNCF, mais bien plutôt de leur fonction de support du service public ferroviaire et de leur nature de biens indispensables pour celui-ci.

### ***B. Les gares : noyau dur de « propriété publique » à protéger***

Si « l'exorbitance n'est pas nécessaire à tous les biens »<sup>244</sup>, elle s'avère essentielle lorsqu'il s'agit de biens indispensables au bon fonctionnement du service public, justifiant ainsi son application en dépit de l'absence d'une personne morale de droit public. Si les gares deviennent des biens privés affectés au service public, le service public sera l'élément central du régime inhérent à la propriété de celles-ci. Les gares appartenant à une personne privée demeureront insaisissables en raison de leur affectation au service public, reléguant ainsi au second rang la personnalité du propriétaire et partant le critère organique public.

---

<sup>239</sup> Code de l'aviation civile, art. L. 251-3.

<sup>240</sup> PLESSIX. B, "L'éternelle jouvence du service public", *op cit.*, p. 1350.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 1351.

<sup>242</sup> C. const., n° 2005-513 DC, 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, Rec. Cons. const. p. 67.

<sup>243</sup> PLESSIX. B, "L'éternelle jouvence du service public", *op cit.*, p. 1352.

<sup>244</sup> ROUX. C, *op cit.*, p. 213.

La propriété privée des gares induira nécessairement l'application de ces deux principes cardinaux du droit de la propriété publique. Il est alors possible de parler d'une « quasi-propriété publique » en ce que la probable propriété privée dont disposera la société SNCF<sup>245</sup> sur les gares se rapprochera de la propriété publique jusqu'à conduire à une similarité presque totale.

La future propriété des gares et l'exorbitance qui l'accompagne pourrait alors marquer l'émergence certaine d'une nouvelle forme de propriété publique.

## **§ 2. Les gares ou l'avènement d'une nouvelle forme de propriété publique**

Si les gares deviennent des biens privés affectés au service public ferroviaire, protégés par les principes d'insaisissabilité et d'incessibilité, il serait possible de confirmer qu'est « en train de se créer une propriété privée fiduciaire grevée d'une servitude légale d'affectation au service public [instaurant] une série de règles dérogoratoires aux prérogatives que confèrent en principe la propriété privée »<sup>246</sup>. La quasi-propriété publique s'apparenterait alors à un régime fiduciaire ou de trust anglais (I). En réalité, cette quasi-propriété publique pourrait plus être qualifiée de « propriété publique économique » (II).

### **I. La quasi-propriété publique : un régime fiduciaire ou de trust ?**

La « destination du bien serait le fondement essentiel d'un tel régime »<sup>247</sup> de propriété, à l'image du procédé de gestion de trust anglais ou de la fiducie. Les similarités apparentes entre la quasi-propriété publique et ces régimes fonctionnels (A) ne doivent toutefois pas être exagérées (B).

#### ***A. Des régimes apparemment semblables***

« La situation des biens des sociétés nationales chargée d'une mission de service public n'est pas sans rappeler le système anglais du trust où le propriétaire n'a pas la liberté d'usage de son patrimoine mais doit au contraire lui donner une affectation précise »<sup>248</sup>. Les gares, en tant que biens privés affectés au service public ferroviaire, faisant l'objet d'une quasi-propriété publique, pourraient être soumises à un régime de trust en tant que leur « propriétaire serait contraint de les gérer pour le profit du public et d'en assurer leur conservation. L'exploitation

---

<sup>245</sup> Sur le caractère relatif de ce droit de propriété voir *supra* Partie 1, Chapitre 2, Section 1, § 2, I.

<sup>246</sup> PLESSIX. B, "L'éternelle jouvence du service public", *op cit.*, p. 1350.

<sup>247</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 401.

<sup>248</sup> BRISSON. J.-F, "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires...", *op cit.*, p. 1840.

intéressée ne peut être que l'accessoire de l'affectation »<sup>249</sup>. Le caractère primordial donné à l'affectation des gares, laquelle affectation justifie l'application des principes exorbitants dérogatoires et l'encadrement de leur libre disposition, serait la source de cette similarité entre le trust et la propriété privée spéciale instaurée par le législateur. La propriété ne serait que « secondaire »<sup>250</sup> dans la relation tripartite instaurée par le trust entre l'entité qui transfère les gares, celle qui les reçoit et les bénéficiaires désignés<sup>251</sup>, permettant ainsi une focalisation sur l'affectation. La propriété n'est transférée « qu'à la condition que le receveur accepte de gérer les biens pour le compte d'une autre personne. Il s'agit d'une propriété avec charge transmise par tierce personne »<sup>252</sup>.

Cet idée de transférer la propriété d'un bien à une entité, afin que celle-ci la gère dans un « but déterminé, au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires »<sup>253</sup> et de manière « conforme à sa destination »<sup>254</sup>, semble aussi rapprocher le possible régime appliqué aux gares, biens privés affectés au service public, de celui de la fiducie<sup>255</sup>, lequel met lui aussi l'accent sur l'affectation.

Néanmoins, l'apparence de similarités issue de l'insistance sur l'affectation, l'usage et la destination des biens transférés ne doit pas manquer de mettre en exergue les profondes discordances entre la quasi-propriété publique et ces deux régimes.

### ***B. Le droit positif en discordance***

Les gares, en tant que possibles biens privés affectés au service public, ne seront régies ni par le régime du trust ni par celui de la fiducie.

Le principal problème empêchant l'applicabilité du procédé de gestion, mis en place par le trust, aux gares ferroviaires, biens privés affectés au service public, réside dans l'impossible identification précise du tiers bénéficiaire de la gestion. Du fait de leur affectation à l'utilité publique, au service public, « la liste des bénéficiaires est infiniment trop vague pour pouvoir retenir le trust »<sup>256</sup>.

De la même manière, la fiducie prévue par le code civil ne correspondra pas au régime des gares, biens privés affectés au service public, pour plusieurs raisons. D'une part puisque l'entité choisissant la fiducie doit être soumise à l'impôt sur les sociétés. Ensuite, parce que le

---

<sup>249</sup> LAVIALLE. C, "Des rapports entre la domanialité publique et le régime des fondations", *RDP*, 1990, p. 469.

<sup>250</sup> *Ibidem*.

<sup>251</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 402.

<sup>252</sup> LAVIALLE. C, "Des rapport entre la domanialité publique et le régime des fondations", *op cit.*, p. 477.

<sup>253</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 405.

<sup>254</sup> LAVIALLE. C, " Des rapports entre la domanialité publique et le régime des fondations", *loc cit.*

<sup>255</sup> Code civil, art. 2011.

<sup>256</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 404.

fiduciaire doit être un établissement de crédit. Enfin, parce les bénéficiaires doivent être identifiés avec précision. Le seul « élément commun est donc celui de la limitation des pouvoirs du fiduciaire par une série d'obligations »<sup>257</sup>.

Ces deux régimes, axés principalement sur une conception fonctionnelle, ne permettent pas de penser la future quasi-propriété publique des gares, dans l'hypothèse d'un transfert à la société SNCF. La présence de la personne publique, en tant qu'entité d'influence sur la société et sur les gares, doit se penser autrement, par le prisme nouveau d'une « propriété publique économique ».

## **II. Une propriété « publique » économique sans domaine public**

Cette nouvelle forme de « propriété publique », dite de « quasi-propriété publique », issue du développement des biens privés affectés au service public, peut recouvrir ce qu'il est possible de nommer propriété publique économique. Cette dernière ne repose pas et n'implique pas un domaine public mais plutôt le contrôle, par la personne publique, de l'entité propriétaire et des biens. La propriété publique économique des gares ne passe pas directement par leur appropriation publique, mais par la privatisation de celle-ci (A) et par la primauté de leur affectation, laquelle publicise la propriété privée conférée à une entité privée (B).

### ***A. L'effacement du critère organique : la privatisation de la propriété publique***

En parallèle de l'existence d'un « domaine public appuyé sur une propriété publique, d'une propriété publique sans domaine public »<sup>258</sup>, se développe, concomitamment au processus de sociétéisation des grands EPIC nationaux et en vertu de choix législatifs spéciaux, « un régime de propriété exorbitant du droit commun »<sup>259</sup>. Ce régime exorbitant ne prend pas son appui directement sur le critère organique public, bien au contraire, puisqu'il en marque le recul. S'il était encore possible de soutenir, à propos des grands EPIC nationaux, que « la propriété publique existe tout simplement à chaque fois que la collectivité publique (ou plus largement une personne publique) est propriétaire d'un bien »<sup>260</sup>, le possible choix d'un transfert en pleine propriété des gares à la société privée SNCF contraste. La quasi-propriété publique,

---

<sup>257</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 406.

<sup>258</sup> BRISSON. J.-F, "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur les régime des infrastructures aéroportuaires", *op cit.*, p. 1840.

<sup>259</sup> *Ibidem.*

<sup>260</sup> GAUDEMET. Y, "L'avenir du droit des propriétés publiques", in *Mel. F. Terré*, Dalloz, 1999, p. 567.

synonyme ici de propriété publique économique, inscrit le patrimoine « dans une logique de rentabilité »<sup>261</sup> qui ne passe plus par la propriété directe d'une personne publique. La propriété publique se privatise de par son transfert à une personne privée. La propriété privée des gares conférée à la société SNCF sera transfusée de tous les gènes de la personne morale de droit public.

Les gares, possédées théoriquement par la société anonyme SNCF, feront l'objet d'une propriété publicisée en tant que « biens sous contrôles »<sup>262</sup>, « sous influence » étatique. Elles seront soumises à un régime de quasi-propriété publique, de propriété publique économique, en ce qu'en dépit de la personnalité privée du propriétaire, elles demeureront insaisissables et incessibles.

De cette privatisation de la propriété publique, laquelle repose désormais sur une personne morale de droit privé, s'ajoute une publicisation de la propriété privée en raison de l'affectation conférée aux gares.

### ***B. Une « quasi-propriété publique » essentiellement fonctionnelle***

La quasi-propriété publique, ou propriété publique économique, suppose premièrement, l'existence d'une personne morale de droit privé, à qui l'on a conféré l'ensemble des obligations et attributs exorbitants, antérieurement attachés à la personne publique propriétaire, et ensuite la permanence d'une affectation à un service public. La quasi-propriété publique ne présume ainsi plus l'existence d'un domaine public mais seulement la présence d'une affectation, d'obligations de maintenir celle-ci et de conserver les biens qu'elle grève.

Cette quasi-propriété publique donne plutôt naissance à « une sorte de domaine public sans propriété publique mais entièrement déterminé par le principe d'affectation »<sup>263</sup>. L'insaisissabilité et l'incessibilité, attributs exorbitants conférés aux gares, biens privés sous influence publique et affectés au service public, ont un fondement fonctionnel : l'affectation des gares au service public du transport ferroviaire.

La propriété publique économique peut s'analyser comme un retour à la théorie du droit de garde et de surintendance développée par Proudhon. Sans être le propriétaire officiel des gares, l'État exerce sur celles-ci une influence certaine, en maintenant leur affectation et en conférant ses attributs exorbitants à la société privée SNCF, propriétaire désigné. Il « veille à

---

<sup>261</sup> DUPRAT. J.-P, "L'évolution des logique de gestion du domaine de l'État", *op cit.*, p. 581.

<sup>262</sup> *Ibidem.*

<sup>263</sup> BRISSON. J.-F, "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires", *op cit.*, p. 1841.



ce que l'entreprise, qui du fait de son activité » s'est vue devenir le propriétaire de certains biens, « maintienne l'affectation »<sup>264</sup>. Les attributs de la propriété publique suivent l'affectation au-delà de la personnalité morale de droit public. C'est en ce sens que la propriété privée, dont disposera la SNCF, sur les gares sera publicisée.

Si les gares n'incorporent pas le domaine public étatique, elles feront l'objet d'une propriété spéciale pour plusieurs raisons. D'abord parce que la société SNCF sera une société de droit privé sous influence publique, ensuite parce que le transfert de la propriété des gares n'ôtera pas l'affectation qui les grevait jusqu'alors et, enfin, puisque l'ensemble des attributs exorbitants inhérents à la propriété publique sera lui aussi maintenu. La propriété publique économique des gares, fait disparaître l'État en tant que propriétaire direct, mais lui permet de rester maître de ces biens sans avoir à en assumer les frais de gestions. Cette quasi-propriété publique est dite économique car elle se présente comme une nouvelle forme d'appropriation publique, qui ne passe pas directement par la propriété publique, mais dont le régime permet la rationalisation de la gestion privée de certains biens. Ceci en assurant un simple contrôle sur ces biens et en conférant à la propriété privée les apanages publics, lesquels trouvent leur justification dans l'affectation. Alors, il est possible d'affirmer que « la propriété administrative est un régime de compétences à certains égards limité, à d'autres égards exalté par l'affectation »<sup>265</sup>. En tout état de cause, le possible avènement de la quasi-propriété publique des gares gommara amplement les différences établies entre la propriété privée et la propriété publique.

Si les gares seront protégées, dans tous les cas, par les principes attachés au droit de la propriété publique, l'affectation de celles-ci au service public ferroviaire justifiera une protection supplémentaire, laquelle sera accordée par le régime inhérent à cette affectation. L'absence de « confusion entre propriété publique et domanialité publique »<sup>266</sup> et le fait que la domanialité n'est pas « une modalité de la propriété publique »<sup>267</sup>, font que ce régime de protection prévu par la domanialité publique, s'ajoute à celui de la propriété publique. Toutefois, les fondements, les justifications de ce régime domanial, pourront eux-aussi être modifiés selon le sort réservé aux gares.

---

<sup>264</sup> BRISSON. J.-F, "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires", *op cit.*, p. 1841.

<sup>265</sup> LAUBADÈRE. A de, "Domanialité publique, propriété administrative et affectation", *RDP*, 1950, p. 5.

<sup>266</sup> GAUDEMMENT. Y, "L'avenir du droit des propriétés publiques", *op cit.*, 570.

<sup>267</sup> *Ibidem*.

## Section 2 : De la domanialité publique à la quasi-domanialité publique des gares

« On ne peut pas revendiquer, d'une part, l'idée de protection domaniale forte et revendiquer, d'autre part, les avantages économiques d'une exploitation en quête de rentabilité. Il faut choisir entre ces deux approches et l'on ne peut impunément les confondre ou les réunir »<sup>268</sup>. Partant, les gares seront nécessairement protégées par le régime exorbitant de la domanialité publique.

A nouveau, à propos de ce régime domanial lié à l'appartenance des gares au domaine public ou simplement à leur affectation au service public ferroviaire, le classicisme et le baroque se feront face. Selon que les gares appartiendront à l'État et incorporeront de fait son domaine public, leur soumission au régime de la domanialité sera automatique. En revanche, si leur propriété est transférée à la société anonyme SNCF ou SNCF Réseau, l'applicabilité du régime de la domanialité publique n'aura rien de classique, puisque par définition, une personne morale de droit privé ne peut disposer d'un domaine public. Dès lors, l'instauration d'un tel régime relèvera, à nouveau, d'une volonté gouvernementale spéciale. Elle aura pour justification, non pas l'appartenance des gares au domaine public, mais leur seule affectation au service public ferroviaire, créant ainsi un régime de quasi-domanialité publique, se superposant à la quasi-propriété publique.

Dans les deux cas, les gares seront des biens inaliénables (§ 1). Dans l'hypothèse d'une inaliénabilité fruit d'une volonté spéciale, ne prenant appui sur aucune appartenance des gares au domaine public, seule l'affectation, indépendante de tout lien avec une personne morale de droit public propriétaire, semble être protégée (§ 2). Ce qui semble faire basculer la domanialité publique et, plus largement le droit domanial, dans une vision purement fonctionnelle, détournée de tout élément subjectif.

La confusion causée par la quasi-domanialité publique provient des fondements idéologiques codifiés en 2006. Le fait d'avoir gravé dans les textes une vision propriétaire du droit domanial ne correspond pas à la dominante domaniste actuelle. Aujourd'hui le critère fonctionnel semble primer et la personne publique ne paraît plus être le fondement du droit domanial. Le critère du service public s'impose, même constitutionnellement<sup>269</sup>, à tous les échelons de ce droit.

---

<sup>268</sup> FATÔME. E, "A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public", *AJDA*, 2003, p. 1192, citation du président Labetoulle.

<sup>269</sup> *Ibidem*.

## § 1. La nature inaliénable des gares

L'inaliénabilité des gares est « justifiée lorsqu'elle a pour raison d'être d'assurer la protection non seulement d'une affectation, mais également du patrimoine national irremplaçable »<sup>270</sup>. Elle interdit les aliénations « susceptibles de porter atteinte à cette affectation »<sup>271</sup>. Selon le choix futur du Gouvernement, la soumission des gares à ce principe exorbitant, constitutif de la domanialité publique, sera, soit le fruit d'une application classique fondée sur l'appartenance des gares au domaine public étatique et de leur affectation au service public ferroviaire (I), soit le résultat baroque d'une volonté étatique spéciale justifiée par le seul service public ferroviaire (II).

### I. Un principe classique attaché aux dépendances du domaine public

Le principe d'inaliénabilité des biens du domaine public est une règle cardinale de la domanialité publique (A) en ce qu'il permet de conserver le domaine public siège d'un service public. L'application de ce principe aux gares ferroviaires entraîne diverses conséquences juridiques imputables au propriétaire (B).

#### A. La règle cardinale de la domanialité publique

Les règles de la domanialité publique protègent le domaine public en raison de la nature des biens qui le composent, lesquels sont affectés à l'usage direct du public ou sont le support d'un service public<sup>272</sup>. L'exigence de continuité du service public ferroviaire, constitutionnellement imposée<sup>273</sup>, impose une protection des gares en tant que biens du domaine public étatique. Cette protection passe par leur inaliénabilité, « principe cardinal de la domanialité publique »<sup>274</sup>, « indissociable de la notion de domaine public » selon les termes de R. Chapus<sup>275</sup>.

En tant que principe de procédure, les gares, possiblement incorporées au domaine public étatique, seront protégées par la nécessité d'une désaffectation et d'un déclassement dans

---

<sup>270</sup> FATÔME. E, "A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public", *op cit.*, p. 1199.

<sup>271</sup> *Ibidem*.

<sup>272</sup> CHAMARD-HEIM. C, "La protection constitutionnelle du domaine public", *op cit.*, p. 784.

<sup>273</sup> C. const., n° 79-105 DC, 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, *JORF*, 27 juillet 1979, Rec. p. 33.

<sup>274</sup> MELLERAY. F, "L'inaliénabilité du domaine public", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2015, 2<sup>ème</sup> édition, p. 795.

<sup>275</sup> CHAPUS. R, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 15<sup>ème</sup> éd., 2001, n° 502.

l'hypothèse d'une aliénation<sup>276</sup>. La propriété étatique des gares entraîne une application classique du principe de l'inaliénabilité sur celles-ci.

De cette application découle nécessairement des conséquences juridiques, dont la lourdeur et la rigidité<sup>277</sup> sont souvent décriées.

### ***B. Les conséquences juridiques de son application***

La première des conséquences est, évidemment, celle qui encadre l'aliénation future<sup>278</sup> des gares tant que celles-ci feront partie du domaine public étatique. Ensuite, l'inaliénabilité permet, certes, une occupation privative sur les biens du domaine public, mais seulement si cette occupation privative est compatible avec celle-ci. Une telle possibilité participe d'autre part à la valorisation des gares<sup>279</sup>.

Le principe de l'inaliénabilité des gares empêche, par ailleurs, la conclusion de baux commerciaux en leur sein. Les occupations privatives au sein des gares ne peuvent, dès lors, être rendues possibles qu'à la grâce de conventions d'occupation domaniale.

Lorsque René Chapus affirmait que le principe d'inaliénabilité était « indissociable de la notion de domaine public », il n'imaginait peut-être pas les évolutions opérées depuis-lors. Si le gouvernement décide de transférer la propriété des gares ferroviaires à la société SNCF, sur le modèle de ce qui fut fait pour ADP en 2005, le principe d'inaliénabilité, mais plus largement la domanialité publique, ne trouvera plus appui sur un domaine public et une appropriation publique, mais plutôt sur une propriété privée; donnant naissance à une quasi-domanialité publique, conjointe à la quasi-propriété publique.

## **II. Un principe exorbitant taillé sur mesure par le législateur**

L'inaliénabilité des gares pourrait avoir pour fondement, non pas le domaine public auquel ces biens appartiendraient, puisque un tel domaine public n'existerait pas en raison de la propriété privée des gares, mais seulement leur affectation au service public ferroviaire. L'inaliénabilité des gares serait alors justifiée par la seule existence du service public ferroviaire dont elles

---

<sup>276</sup> YOLKA. P, *Droit des biens publics*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes - cours, 2018, p. 81.

<sup>277</sup> *Ibidem*.

<sup>278</sup> MELLERAY. F, "L'inaliénabilité du domaine public" *op cit.*, p. 798.

<sup>279</sup> Voir *infra*, Chapitre 2, Section 2.

sont le support. Le service public justifie la domanialité publique sans domaine public. C'est d'ailleurs en se conformant à une obligation constitutionnelle que le gouvernement pourrait, par contorsion<sup>280</sup>, maquillage, paradoxe, sournoiserie voire hypocrisie selon les points de vue, soumettre les gares à un tel régime exorbitant (A), dont le contenu serait d'ailleurs identique à celui conféré à certaines infrastructures aéroportuaires (B).

***A. L'obligation constitutionnelle de protection du service public : la domanialité au-delà du domaine public***

« La privatisation et la performance n'empêchent pas le législateur de neutraliser leurs conséquences en termes de régime juridique »<sup>281</sup>. La sociétéisation du groupe SNCF n'interdira pas sa soumission aux règles de la domanialité publique<sup>282</sup>. Le « caractère public » des gares, dont le maintien doit être assuré par le Gouvernement, peut se traduire par l'application du régime de la domanialité publique nonobstant la privatisation du statut de la SNCF. Il s'agira, alors, d'un régime de quasi-domanialité publique, exorbitant du droit commun, auquel les gares seront soumises. Ceci en raison du fait qu'elles ne seront plus des dépendances du domaine public « au titre de la propriété privée mais qu'elles le demeurent « virtuellement » au titre de leur affectation »<sup>283</sup>. La quasi-domanialité s'apparente à de la domanialité publique appliquée à des biens privées affectés au service public.

C'est d'ailleurs l'existence et la continuité de ce service public qui justifie l'application d'un tel régime exorbitant du droit commun, dont la privatisation devait permettre le reflux. En effet, l'applicabilité baroque des règles de la domanialité aux gares, biens privés affectées au service public, est imposée par des exigences constitutionnelles érigées par le Conseil constitutionnel. La non appartenance des gares au domaine public risque de mettre en danger la continuité du service public ferroviaire, puisque le domaine public est censé être le siège naturel des services publics. Partant, il incombe au législateur, lorsqu'il modifie les dispositions relatives au domaine public, de ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité du service public auquel il est affecté », en vertu des décisions du 21 juillet 1994<sup>284</sup> et du 26 juin 2003<sup>285</sup>. Si l'appartenance des gares au domaine public n'est pas une exigence constitutionnelle, laissant libre court à la

---

<sup>280</sup> LAVROFF. D. G, *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2007.

<sup>281</sup> VIDELIN. J.-C, "Les biens", *op cit.*, p. 900.

<sup>282</sup> *Ibidem*.

<sup>283</sup> *Ibidem*.

<sup>284</sup> C. const., n° 94-346 DC, 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, Rec. Cons. const. p. 96.

<sup>285</sup> C. const., n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, *Loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit*, Rec. Cons. const. p. 382.

volonté du législateur d'y mettre fin<sup>286</sup>, comme cela fut présenté précédemment<sup>287</sup>, la « soumission de ces biens à un régime de nature à préserver la continuité du service est obligatoire »<sup>288</sup>. Il y a une obligation de résultat quant à l'instauration d'un régime permettant de garantir les exigences constitutionnelles relatives au service public. Si la logique de performance et de marché en matière ferroviaire, pousse à l'abandon de la propriété publique, et aboutit à la régression du domaine public, la prise en compte du service public ferroviaire conduit à la « mise en oeuvre [obligatoire] d'un régime dérogatoire pour les biens des entreprises publiques privatisées »<sup>289</sup>. Le « service public génère un régime exorbitant, même au regard d'entités devenues de droit privé »<sup>290</sup>. Que cette personne privée soit une personne privée authentique ou fictive, comme la SNCF, le régime ad hoc<sup>291</sup>, exorbitant du droit commun, de la quasi-domanialité publique s'impose. « Les lois du service public réunissent dans un même creuset juridique les biens privés et publics »<sup>292</sup>.

La privatisation de la SNCF et *a fortiori* le transfert en pleine propriété des gares, entraîneront une diminution du domaine public ferroviaire. Mais cette rétractation du domaine public permettra, peut-être, de se rapprocher de son essence en ce que ce n'est pas « tant le statut des biens que la protection de l'utilité publique »<sup>293</sup> qui importe. « La destination justifie le régime, le droit domanial devient une branche du droit des services publics »<sup>294</sup>. L'érection d'un régime quasi-domanial, émancipé de tout lien avec la propriété publique et le domaine public, assoit le futur statut purement fonctionnel des gares.

Ainsi, le Gouvernement devra prévoir dans ses futures ordonnances un « dispositif garantissant l'affectation au service public et le respect des principes du service public »<sup>295</sup> ferroviaire. Ce futur régime quasi-domanial, ad hoc, « de substitution »<sup>296</sup>, peut se composer d'un contenu varié, de « sujétions taillées sur-mesure »<sup>297</sup>.

---

<sup>286</sup> FATÔME. E, "A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public", *op cit.*, p. 1194.

<sup>287</sup> Voir *supra*, Partie 1, Chapitre 1, Section 1.

<sup>288</sup> FATÔME. E, "Le régime juridique des biens affectés au service public. A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 14 avril 2005", *AJDA*, 2006, p. 178 ; E. Fatôme, "A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public", *op cit.*, p. 1193-s.

<sup>289</sup> DUPRAT. J.-P, "L'évolution des logiques de gestion du domaine de l'État", *op cit.*, p. 583.

<sup>290</sup> *Ibidem*.

<sup>291</sup> CHAMARD-HEIM. C, "Les conséquences domaniales de la transformation d'une personne publique en personne privée", *loc cit.*

<sup>292</sup> ROUX. C, *Propriété publique et droit de l'Union européenne*, *op cit.*, p. 214.

<sup>293</sup> BRISSON. J.-F, "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires", *op cit.*, p. 1840.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

<sup>295</sup> BRACONNIER. S, "La loi n° 2005-557 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. La régulation économique à l'épreuve du service public", *RJEP*, n° 627, janvier 2006, chron. 100000, p. 7.

<sup>296</sup> FATÔME. E, "A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public", *op cit.*, p. 1841.

<sup>297</sup> ROUX. C, *Propriétés publiques et droit de l'Union européenne*, *op cit.*, p. 213.

## ***B. Le contenu du régime spécial***

Pour se conformer à l'exigence constitutionnelle de protection du service public dans l'hypothèse d'un transfert en pleine propriété à la société SNCF, les futures ordonnances soumettront les gares à des règles exorbitantes du droit commun. La première sera celle de l'inaliénabilité. Cette inaliénabilité des gares sera d'ailleurs renforcée; elle sera une « inaliénabilité au carré, en raison du fait que l'aliénation dépendra d'une décision d'un tiers et qu'elle échappera à la compétence du propriétaire-gestionnaire »<sup>298</sup>. Le régime spécial implique une aliénation contrainte, encadrée<sup>299</sup>.

De cet encadrement de la libre disposition des gares, découlera la mise en oeuvre d'un mécanisme d'opposition à cession, imputé à l'État et qui accompagne bien souvent « le mouvement contemporain de sociétisation »<sup>300</sup>, à l'image de celui prévu par l'article L. 6323-6 du Code des transports pour certaines biens d'ADP. Ce mécanisme impose à l'État une obligation de « paralyser le transfert de propriété de biens ne lui appartenant pas ou plus, en vue de protéger l'exercice de mission de service public »<sup>301</sup>. Au regard de l'importance des gares pour le service public ferroviaire, pour l'aménagement du territoire, cette opposition à cession ne recouvrera pas une « simple faculté de demander la nullité »<sup>302</sup> de la cession, mais entraînera une vraie nullité de plein droit de toute cession envisagée de manière contraire à une position étatique. Le régime spécial permettra, ensuite et de la même manière que ce qu'impose la domanialité publique classique, à l'État de s'opposer à « tout apport ou création de sûreté » relatifs aux gares, prohibant ainsi toute « saisie et baux commerciaux »<sup>303</sup>.

Le contenu du régime de quasi-domanialité publique peut, en plus d'être précisé par voie législative, être détaillé dans le futur cahier des charges de la concession liant l'État et la société SNCF. Il est alors possible de parler de quasi-domanialité contractuelle.

Ce régime de quasi-domanialité publique taillé sur mesure atteste que le service public, « l'affectation possède une portée normative supérieure au critère organique »<sup>304</sup>, sans pour autant que ce dernier critère soit annihilé. L'abusus dont disposera la société SNCF sur les gares sera identique à celui qui porte sur des dépendances du domaine public et soumis à une

---

<sup>298</sup> BRISSON. J.-F, "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régimes des infrastructures aéroportuaires", *op cit.*

<sup>299</sup> CHAMARD-HEIM. C, "Les conséquences domaniales de la transformation d'une personne publique en personne privée", *op cit.*

<sup>300</sup> YOLKA. P, "L'opposition à cession", *JCP A*, n° 23, juin 2010, act. 426.

<sup>301</sup> *Ibidem.*

<sup>302</sup> *Ibidem.*

<sup>303</sup> NICINSKY. S, "La transformation des établissements publics industriels et commerciaux en sociétés", *loc cit.*

<sup>304</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 370.

« étroite surveillance et à un mécanisme de sanction »<sup>305</sup>. Partant, comme le souligne J.-F. Brisson, « le domaine public est mort, vive la domanialité publique ! »<sup>306</sup>.

Ce régime de quasi-domanialité publique vient lui aussi gommer les différences entre la propriété publique et la propriété privée. Lorsque cette dernière est liée à un service public, les « prérogatives qui lui sont traditionnellement attachées s'érodent »<sup>307</sup>. Elle devient une « propriété toute théorique »<sup>308</sup>. A nouveau, l'État s'érige en garant du service public ferroviaire et permet le maintien des gares, biens « uniques, irremplaçables et indispensables »<sup>309</sup>, sur le quai du droit public, grâce à la quasi-domanialité publique. Ce qui ne manque pas de créer une situation paradoxale au regard des objectifs de performance, que le processus de sociétisation tente de concrétiser, lesquels cherchent désespérément à émanciper la gestion des services publics de telles règles domaniales.

L'instauration d'un tel régime spécial de quasi-domanialité publique, possiblement appliqué aux gares, met l'accent sur l'affectation, la protection de celle-ci et le service public. A tel point que cela ferait basculer l'ensemble du droit domanial dans un régime purement fonctionnel. Ce qui semble contestable.

## **§ 2. Le régime de protection quasi-domanial des gares : protection autonome de leur seule affectation**

« La propriété passe, l'affectation demeure »<sup>310</sup>. Cette permanence de l'affectation, source du régime de substitution, de la quasi-domanialité publique, atteste de la nécessaire protection des biens supports d'un service public. Elle peut, surtout, laisser penser à un basculement dans une nature purement fonctionnelle de l'ensemble du droit domanial. Ce qui évincerait toute référence à un critère organique public et au domaine public. C'est dans cette perspective purement fonctionnelle que la théorie établie par René Capitant en 1933 est revigorée (I). Néanmoins, les vues de R. Capitant paraissent, certes séduisantes, mais ne semblent pas correspondre au processus de sociétisation, lequel n'ôte pas tout pouvoir à la personne publique. Partant, si les gares font l'objet d'un tel régime ad hoc exorbitant, et si « le domaine public est mort », laissant place à la seule domanialité publique, l'hypertrophie de ces deux notions devrait conduire à leur refonte clarificatrice (II).

---

<sup>305</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 370.

<sup>306</sup> BRISSON. J-F, "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régimes des infrastructures aéroportuaires", *loc cit.*

<sup>307</sup> BRACONNIER. S, "La loi n° 2005-557 du 20 avril 2005 relative aux aéroports...", *loc cit.*

<sup>308</sup> FATÔME. E, "A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public", *op cit.*, p. 1199.

<sup>309</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 372.

<sup>310</sup> VIDELIN. J.-C, "Les biens", *op cit.*, p. 900.



## I. La tentation de résurgence de la théorie de Capitant

La théorie de René Capitant place « l'affectation comme norme commune »<sup>311</sup>, comme seul élément de référence, comme point de départ du régime domanial. Le régime des biens affectés au service public ferroviaire ne serait que construit sur leur destination, leur « affectation primant sur toute autre considération »<sup>312</sup>. Seul un régime d'affectation existerait, partant le principe exorbitant d'inaliénabilité ne renverrait qu'à une inaliénabilité de l'affectation (A). Toutefois, cette théorie capitanesque est datée. Elle ne peut être admise. La présence d'un élément subjectif public étant nécessaire et primordiale (B).

### A. L'inaliénabilité de l'affectation ou l'éviction de la notion de domaine public

Pour René Capitant, 'il n'y a pas d'inaliénabilité de la chose mais de l'affectation »<sup>313</sup>, puisqu'il « n'y a pas dans le domaine de choses inaliénables, il n'y a que des choses affectées »<sup>314</sup>. Il qualifie l'affectation « d'inaliénable et d'irrévocable ». Elle est à ses yeux principielle en ce qu'il suffit de la « constater pour la faire respecter » et pour l'associer *de facto* à l'inaliénabilité. Partant « les biens affectés à un service public ne sont pas inaliénables, ils sont grevés d'affectation »<sup>315</sup>, et ils se composent en une catégorie unique de « choses affectées au service public », ce qui annihile quasiment la nécessité d'un domaine public, cette « notion vieillie »<sup>316</sup>. C'est « l'affectation qui crée un régime spécial » et « confère une prétendue inutilité à la notion de domaine public »<sup>317</sup>. Au bout du raisonnement de René Capitant surgit l'idée que « la domanialité publique se confond purement et simplement avec l'affectation »<sup>318</sup>, prenant à contre-courant l'idée coutumière selon laquelle, l'affectation est à la fois un critère d'identification du domaine public et le fondement du régime de la domanialité publique.

Cette vision semble, *a priori*, parfaitement s'appliquer aux gares ferroviaires. Elles ne feront plus partie d'un domaine public, une telle appartenance n'étant pas obligatoire<sup>319</sup>, mais leur affectation au service public ferroviaire justifiera la protection de cette utilité, et partant les rendra inaliénables. Si l'inaliénabilité n'est pas une obligation selon Capitant, puisque les

---

<sup>311</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 381.

<sup>312</sup> *Ibidem*.

<sup>313</sup> CAPITANT. R, note sous CE, 17 février 1933, *Commune de Barran, D*, 1933, III, p. 49.

<sup>314</sup> *Ibidem*.

<sup>315</sup> *Ibidem*.

<sup>316</sup> *Ibidem*.

<sup>317</sup> LAUBADÈRE. A de., "Domanialité publique, propriété administrative et affectation", *op cit.*, p. 7.

<sup>318</sup> *Ibidem*.

<sup>319</sup> FATÔME. E, "Le régime juridique des biens affectés au service public", *op cit.*, p. 179.

biens « peuvent être aliénables dès lors que l'affectation n'est pas remise en cause »<sup>320</sup>, la soumission générale des biens privés affectés à un service public, dont le nombre s'est accru du fait des diverses sociétés, au principe de l'inaliénabilité, lui donne tort. En outre, le raisonnement de Capitant est dit actuel en ce qu'il relègue au second rang, voire à aucun rang, la qualité du propriétaire, et partant la présence d'une personne publique.

Le « régime domanial se banalise »<sup>321</sup> donc en ce qu'il s'applique, au-delà de la propriété publique et hors du domaine public, signant peut-être son acte de décès<sup>322</sup>. Certes l'analyse de Capitant est pertinente en ce qu'elle met en exergue l'affectation, ce qui semble convenir à la situation des gares si celles-ci deviennent des biens privés affectés au service public. Mais, à nouveau, un défaut majeur ampute cette théorie : celui de la présence nécessaire et inévitable de la puissance publique et de la notion de propriété publique.

### ***B. L'inévitable présence de la puissance publique et de la propriété***

Bien que séduisante, la théorie de René Capitant ne permet pas de se saisir pleinement du futur régime de protection auquel les gares seront soumises. René Capitant a « tort de ne voir que l'affectation »<sup>323</sup> et de nier le critère organique. Sachant que l'affectation n'est que le fruit de la volonté de la personne publique, l'État exercera toujours une influence certaine sur ces biens affectés. De plus, la fusion des notions d'affectation et d'inaliénabilité, aboutissant à la disparition de l'existence en soi de la domanialité publique, ne correspond pas à la réalité du régime établi. A ce sujet, Marcel Walline, répondit instamment aux propos de René Capitant, en soulignant qu'il « est bon, nécessaire même, de maintenir la théorie de la domanialité publique, en ce que celle-ci doit rester fondée sur et non fondue dans l'idée d'affectation »<sup>324</sup>. Comme le souligne Philippe Yolka, « le patrimoine ne peut pas réaliser par lui-même le but auquel il est affecté. C'est toujours une volonté qui attribue sa destination ». Partant, contrairement à ce que soutient Capitant, la propriété et l'affectation demeurent différentes, excluant ainsi la nature fonctionnelle exclusive du droit domanial.

Il est nécessaire de rappeler que notre système repose sur une vision propriétaire. Partant, il n'est pas possible de nier outrancièrement la propriété publique et ses spécificités comme le fait Capitant. L'affectation ne réduit pas à néant les différences entre propriété privée et

---

<sup>320</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 394.

<sup>321</sup> LAVIALLE. J.-C, "Le domaine public : une catégorie juridique menacée ? A propos de l'arrêt du CE, ass., 23 octobre 1998, *EDF*", *RFDA*, 1999, p. 578.

<sup>322</sup> *Ibidem*.

<sup>323</sup> LAVIALLE. J.-C, "Le domaine public : une catégorie juridique menacée ?...", *op cit.*, p. 583.

<sup>324</sup> WALLINE. M, note sous Cour d'appel de Paris, 13 mai 1933, *Ville d'Avallon c. Consorts Lepoux*, *D*, 1934, II, p. 101.

propriété publique. « On ne peut pas assimiler la propriété publique à la propriété privée »<sup>325</sup>, la preuve en est que le régime de la première, intimement lié à la protection de l'intérêt général, imprègne la propriété privée lorsque celle-ci est conférée par voie législative.

Enfin, cette toute puissance de l'affectation, excluant la domanialité publique, n'est « qu'un mythe de l'autosuffisance, les deux notions étant complémentaires »<sup>326</sup>. Si cette autosuffisance était retenue, le critère organique n'aurait plus aucune raison d'être. Or ce dernier est omniprésent, s'agissant de la décision d'affectation et de la soumission des gares à un régime et un contrôle spécifiques.

La présomption de soumission des gares à un régime de quasi-domanialité publique ne manquera pas d'alimenter le débat sur l'actualité de la thèse de Capitant, mettant en exergue les difficultés liées aux fondements idéologiques de notre système domanial, écartelé entre une vision propriétaire d'un côté et domaniste de l'autre, aux prises avec le processus de sociétéisation. Partant, le futur régime des gares ferroviaires pourrait être l'occasion d'une refonte clarificatrice de la notion de domaine public, laquelle réforme mettrait en symbiose la multiplicité des solutions existantes.

## **II. Le futur régime domanial des gares ou l'occasion d'une reconstruction de la notion de domaine public**

La quasi-domanialité des gares, « propriété » de la société SNCF Réseau, donnerait naissance à « une sorte de domaine public »<sup>327</sup>, garantissant et renforçant leur inaliénabilité indépendamment de toute référence directe à la propriété publique. Un tel régime est d'ailleurs constitutionnellement protégé, contrastant avec la protection du domaine public. De telle sorte qu'en « soumettant ainsi des biens privés à un régime en partie inspiré de celui de la domanialité publique, le législateur confirme la relativité de la distinction entre domaine public et domaine privé, et peut-être même entre propriété publique et privée, et l'existence d'une véritable "échelle de domanialité" »<sup>328</sup>. Ce constat confirme l'hypertrophie du domaine public (A). Partant, une protection par degré, en fonction de la nature des biens, pourrait clarifier la situation et permettre une sortie du conflit entre propriétaires et domanistes (B).

---

<sup>325</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 396.

<sup>326</sup> YOLKA. P, *La propriété publique : éléments pour une théorie*, LGDJ, t. 191, 1997, p. 183.

<sup>327</sup> BRISSON. J.-F, "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires...", *op cit.*, p. 1841.

<sup>328</sup> MELLERAY. F, "Incertitudes sur la notion d'ouvrage public", *op cit.*, p. 1377.

### **A. L'hypertrophie aigüe du domaine public**

Le transfert des gares en pleine propriété à la société SNCF Réseau et leur soumission parallèle à un régime de quasi-domanialité publique, ne manquent pas d'entretenir le « grand désordre domanial »<sup>329</sup>. Le droit domanial est écartelé entre « souci de protection et exigence de valorisation »<sup>330</sup>, désintégré « en raison de la libéralisation des secteurs en réseau, laquelle remet en cause la conception unitaire entre entreprise publique, biens publics et service public »<sup>331</sup>. En ayant inséré le service public au sein du droit domanial, le domaine public et le régime exorbitant qui l'accompagne se sont fortement développés, au point d'être qualifiés de « totalitaires »<sup>332</sup>. « Le service public appelle le domaine public et le domaine public appelle le service public »<sup>333</sup>. Partant, lorsque l'appartenance au domaine public n'est plus, le service public nécessitera toujours une protection, laquelle est permise par l'application de ce régime exorbitant de quasi-domanialité publique, entraînant alors une « crise d'identité de la notion de domaine public »<sup>334</sup> considérée comme seul support de l'exorbitance. Le législateur se voit, dans ces circonstances, contraint d'énumérer les ouvrages soumis à un tel régime, faute de notion générale unificatrice. Les gares, propriété d'une personne privée, n'appartiendront plus au domaine public, au nom de la vision propriétaire. Et pourtant, leur soumission à un régime de quasi-domanialité publique, fondé sur leur affectation, suppose leur appartenance à cette catégorie du droit administratif des biens. L'hypertrophie gagne donc, non seulement la notion de domaine public, mais aussi celle de domanialité publique<sup>335</sup>.

### **B. Pour une protection domaniales par degré en fonction des biens**

Pour mettre fin à cette hypertrophie, à la définition énumérative législative du domaine public, il suffirait de donner un poids suffisant à la vision domaniste au sein du droit domanial. Pour ce faire, une analyse non fondée sur la nature du propriétaire mais sur la nature des biens en question apporterait une clarification bienvenue. Cette vision domaniste fondée sur la nature des gares permettrait, d'une part, à la théorie d'une protection par échelle de s'appliquer et, d'autre part, de considérer que le domaine public et la domanialité publique ne sont pas des catégories pourvues d'une rigidité absolue, mais bien au contraire, peuvent s'appliquer à des

---

<sup>329</sup> HUBRECHT. H, "Faut-il définir le domaine public et comment ? Méthode énumérative et méthode conceptuelle", *AJDA*, 2005, p. 598.

<sup>330</sup> ROUX. C, *op cit.*, p. 557.

<sup>331</sup> *Ibidem*.

<sup>332</sup> GAUDEMET. Y, "L'avenir du droit des propriétés publiques", *op cit.*, p. 569.

<sup>333</sup> NICINSKY. S, "Le domaine public : de la crise à la reconstruction", in *Mel. J. Morand-Deville*, Montchrestien, 2008, p. 559.

<sup>334</sup> MORAND-DEVILLER. J, "La valorisation économique du patrimoine public", *op cit.*, p. 275.

<sup>335</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 422.

biens qui ne font pas forcément l'objet d'une propriété publique. Le basculement dans une vision domaniste du domaine public et de la domanialité publique serait salvateur, en ce qu'il permettrait la reconnaissance première de l'utilité des biens plutôt que du propriétaire<sup>336</sup>, et partant une meilleure valorisation de ceux-ci, en raison de l'application des règles de protection par degré, par échelle.

Léon Duguit proposait déjà une « échelle de domanialité différente suivant la nature des choses, la catégorie du service, le mode d'affectation ou d'emploi. La domanialité est différente, le régime juridique n'est pas le même, les règles qui s'appliquent sont diverses, mais la notion de service public est toujours là, laquelle établit le principe directeur »<sup>337</sup>. Il divisait son échelle en six catégories. Cette domanialité par échelle, rompant avec l'unité domaniale rigide et artificielle lorsqu'il s'agit d'analyser les biens privés affectés au service public, permettrait une valorisation économique accrue des biens, ne les enfermant plus dans deux catégories imperméables, celle du domaine public et du domaine privé.

Il est sans nul doute que les gares feront l'objet d'une forte protection. Partant, il serait possible d'opter pour la qualification de biens spécifiques proposée par une partie de la doctrine<sup>338</sup>. Les gares seraient à la fois des « biens-richeesse », en ce qu'elles ont une valeur éminente, un intérêt historique, architectural, patrimonial, et des « biens-supports » du service public ferroviaire, difficilement remplaçables et « dont l'activité est aussi importante que leurs propres qualités »<sup>339</sup>; justifiant une forte protection.

Cette future situation juridique des gares, caractérisée par l'existence d'une quasi-propriété publique accompagnée d'une quasi-domanialité publique, donne naissance à un « quasi-domaine public », sans référence directe à la propriété publique. Une telle situation pourrait être l'occasion d'une réforme clarificatrice qui ajouterait de la souplesse dans le droit domanial français, à la grâce d'une vision domaniste. Les gares seraient des biens appartenant « à une nouvelle conception du domaine public, dictée par les besoins de l'utilité publique et non par la propriété publique, rapprochant ainsi les régimes de propriété publique et de propriété privée »<sup>340</sup>. Le « domaine public est devenu un bien dont l'administration doit

---

<sup>336</sup> LEYTE. G, "Domaine", in D. Alland, S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. Quadriges, 2003, p. 406.

<sup>337</sup> DUGUIT. L, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Boccard, 3<sup>ème</sup> éd., 1930, t. III, p. 351.

<sup>338</sup> NICINSKY. S, "Le domaine public : de la crise à la reconstruction", *op cit.*, p. 673.

<sup>339</sup> *Ibidem*.

<sup>340</sup> BRISSON. J.-F, "L'incidence de la loi du 20 avril sur le régime des infrastructures ferroviaires", *op cit.*, p. 1842.

assurer, dans l'intérêt général, la meilleure exploitation »<sup>341</sup>, laquelle passe par la souplesse de l'échelle de protection; une souplesse dont ne bénéficieront pas les gares au regard de leur importance pour le service public ferroviaire. Elles se verront appliquer le plus haut niveau de protection que l'échelle permet. La sociétéisation du Groupe public SNCF marquera un « retour aux sources du service public »<sup>342</sup> ferroviaire, fondement de toutes règles exorbitantes applicables aux gares.

Le futur régime spécial des gares ne fera pas basculer le droit domanial dans une conception purement fonctionnelle, et ce, en dépit de la suprématie du service public<sup>343</sup> fruit de la sociétéisation. Evidemment, dans la perspective d'un retour des gares dans le giron de l'Etat, l'avenir public de leur régime est on ne peut plus clair de par le classicisme de celui-ci.

Dans l'hypothèse de leur soumission à un régime semblable à celui de la domanialité publique, leur maintien salutaire sur le quai du droit administratif est lui aussi pleinement assuré, nonobstant le caractère hypocrite d'une telle manoeuvre. On peut, en effet, souligner l'immense paradoxe à vouloir sociétéiser le groupe SNCF pour ensuite soumettre les principaux de ses biens aux règles patrimoniales exorbitantes, auxquelles il est censé ne plus être assujetti. La sociétéisation n'est alors qu'un mirage du changement.

Cette illusion du changement est non seulement visible par la solidité de la présence de l'État dans la détermination et la concrétisation du futur statut et régime des gares, mais aussi par le fait que les gares seront toujours les objets d'un pouvoir de gestion domaniale voué à leur conservation et à leur valorisation.

---

<sup>341</sup> LAUBADÈRE. A de, "Domanialité publique, propriété administrative et affectation", *op cit.*, p. 28.

<sup>342</sup> PLESSIX. B, "L'éternelle jeunesse du service public", *op cit.*, p. 1355.

<sup>343</sup> *Ibidem.*

## Chapitre 2 : Les gares objets du pouvoir de gestion domaniale

La performance du service public ferroviaire, cherchée par le Gouvernement, passera nécessairement au travers des prérogatives du pouvoir de gestion domaniale. Partant, le régime juridique des gares ferroviaires est, certes, celui inhérent à la propriété publique et de la domanialité publique mais aussi celui instauré par ce pouvoir de gestion domaniale.

Si les « logiques de gestion du domaine de l'État » évoluent notamment en raison de l'approche managériale, laquelle conduit aux sociétés, le pouvoir de gestion domaniale conserve quant à lui les mêmes objectifs classiques. Yves Gaudemet soulignait que « le droit de la propriété publique est devenu aujourd'hui un droit de l'exploitation ». Cette exploitation est l'objet du pouvoir de gestion domaniale, lequel passe classiquement par la conservation et la valorisation des biens. Les gares ferroviaires de voyageurs demeureront donc, quelle que soit la nature du propriétaire, des biens et ouvrages publics à conserver (Section 1) et à valoriser (Section 2).

### Section 1 : Les gares : ouvrages publics à conserver

Qu'elles soient la propriété de l'État ou de la société SNCF Réseau, les gares conserveront leur statut d'ouvrage public. Ce statut permet une conservation des gares en tant que bien contre toute altération et confère également une protection spéciale aux administrés (§1). Toutefois, leur conservation ne s'arrête pas à celle permise par le statut d'ouvrage public. En effet s'ajoutent d'autres mécanismes de conservation (§ 2).

#### § 1. La conservation des gares en tant qu'ouvrage public et des administrés

En tant qu'ouvrages publics, les gares ferroviaires de voyageurs bénéficieront classiquement du régime de conservation inhérent à ce statut. Les gares ferroviaires seront intangibles (I). A cette intangibilité s'ajoute la conservation assurée par le régime de responsabilité inséparable de ce même statut d'ouvrage public (II).

##### I. L'intangibilité des gares ouvrages publics

Que ce soit en raison de l'appartenance des gares au domaine public étatique, en application générale de la jurisprudence *Béligaud*, ou en vertu d'une qualification législative expresse, les gares ouvrages publics, seront des biens intangibles. Bien que ce principe ait subi des inflexions (A), il assurera néanmoins une conservation certaine des gares (B).

### ***A. Le caractère atténué du principe***

L'intangibilité a longtemps été d'application stricte au nom de l'intérêt général. Le principe selon lequel « un ouvrage mal planté ne se détruit pas » été appliqué avec rigueur. Jusqu'en 2003, les gares bénéficiaient de ce principe quasi-absolu instauré par le Conseil d'État en 1853 dans un arrêt *Robin de la Grimaudière*<sup>344</sup>. En 2003, par un arrêt de section du 29 janvier 2003, *Commune de Clans*<sup>345</sup>, le Conseil d'État vient tempérer le caractère absolu de ce principe en reconnaissant au juge administratif la possibilité d'ordonner la démolition d'un ouvrage public. Un tel pouvoir est subordonné à trois conditions principales : l'ouvrage doit être effectivement mal planté, la régularisation est impossible et la démolition ne doit pas porter une atteinte excessive à l'intérêt général, selon un « bilan avantages-inconvénients du maintien de cet ouvrage »<sup>346</sup>.

Au regard des conditions encadrant ce pouvoir donné au juge administratif, les gares ferroviaires bénéficieront toujours de la protection absolue accordée par l'intangibilité.

### ***B. Une atténuation néanmoins protectrice***

L'application du principe de l'intangibilité aux gares ferroviaires sera classique, c'est à dire absolue. La tangibilité des gares est loin d'être certaine eu égard aux exigences d'intérêt général, primant dans le bilan « coûts-avantages ». Les « exigences d'intérêt général limitent la remise en cause du principe d'intangibilité »<sup>347</sup> des gares, « alors qu'avant « l'intérêt général fondait l'intangibilité de principe de l'ouvrage public »<sup>348</sup>. Eu égard premièrement à l'importance des gares pour l'intérêt général et pour le bon fonctionnement du service public ferroviaire, et aux coûts qu'engendrerait une démolition et une reconstruction, le caractère absolu de leur intangibilité perdurera. Leur intégrité est donc pérenne.

## **II. La conservation de l'ouvrage public, de son affectation et des administrés par le régime de responsabilité**

En conservant leur statut d'ouvrage public, l'application du régime de responsabilité pour dommages de travaux publics et défaut d'entretien est permise, notamment à l'endroit des

---

<sup>344</sup> CE, 7 juillet 1853, *Robin de la Grimaudière*, Lebon p. 693.

<sup>345</sup> CE, sect., 29 janvier 2003, n° 245239, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-maritimes et Commune de clans*, Lebon p. 21.

<sup>346</sup> DOUENCE. M, "La notion d'ouvrage public est-elle toujours nécessaire ? Nouvelle contribution à l'étude des incertitudes pesant sur la notion d'ouvrage public", in *Mel. P. Bon*, Dalloz, 2014, p. 823.

<sup>347</sup> MELLERAY. F, " L'ouvrage public entre intangibilité et tangibilité", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2015, 2<sup>ème</sup> édition, p. 888.

<sup>348</sup> *Ibidem*.



tiers du service public ferroviaire (B); les usagers du service public ferroviaire au sein des gares bénéficiant quant à eux de la responsabilité contractuelle (A).

#### ***A. Les gares ouvrages publics et les usagers du SPIC***

Les usagers du service public ferroviaire n'ont pas besoin de bénéficier de la protection conférée aux gares par le statut d'ouvrage public. En effet, les usagers des gares, clients de la SNCF, sont considérés comme des usagers du service public industriel et commercial ferroviaire<sup>349</sup> et non comme des usagers de l'ouvrage public. Ainsi, lorsque des « dommages sont subis dans une gare, le régime de la responsabilité contractuelle de droit privé prime »<sup>350</sup>, la qualité d'usager d'un ouvrage public devient secondaire et le juge judiciaire devient compétent. La victime sera « indemnisée en tant qu'usager de ce service utilisant un ouvrage public »<sup>351</sup>.

#### ***B. Les gares et les tiers***

En ce qui concerne les tiers au service public ferroviaire mais usagers des gares, le statut de l'ouvrage public leur garantit une protection assurée « en bloc par la juridiction administrative »<sup>352</sup>. Le Conseil d'État a en effet considéré dans un arrêt du 25 avril 1958, *Dame Veuve Barbaza*, que « le maître d'un ouvrage public a, même en l'absence de toute faute relevée à sa charge, l'obligation de réparer les dommages causés, pas le fait dudit ouvrage, aux tiers »<sup>353</sup>. Le tiers aux gares bénéficient donc d'un régime de responsabilité sans faute, fondée sur l'obligation d'entretien qui incombe au propriétaire ou à l'affectataire des gares.

La conservation conférée par le statut d'ouvrage public n'est pas la seule dont bénéficient les gares ferroviaires de voyageurs.

---

<sup>349</sup> T. confl., 24 juin 1954, *Dame Galland* : Rec. CE 1954, p. 717. - T. confl., 14 février 2005, n° 3405, *SA Maison de Domingo* : Rec. CE 2005, p. 649.

<sup>350</sup> VIDELIN. J.-C, "Les biens", *op cit.*, p. 900.

<sup>351</sup> FOULQUIER. N, *Droit administratif des biens*, Paris, LexisNexis, 3ème éd., 2015, p. 725.

<sup>352</sup> GUYOMAR. M, concl. sur T. confl., 12 avril 2010, n° 3718, *Électricité réseau distribution de France (ERDF) c. Michel*; "Ouvrage public et service public de l'électricité", *RFDA*, 2010, p. 551.

<sup>353</sup> CE, sect., 25 avril 1958, *Dame veuve Barbaza*, Lebon p. 228.

## § 2. Les outils juridiques supplémentaires de conservation

Les gares ferroviaires bénéficient en outre de la protection classique accordée par la police de la conservation; à laquelle peut d'ailleurs s'ajouter une protection ad hoc, selon la volonté du législateur (I). Enfin, un dernier niveau de conservation est apporté aux gares (du moins à certaines d'entre elles) en raison de leur importance architecturale, patrimoniale, artistique et historique (II).

### I. La police de la conservation et la protection ad hoc

Depuis 1845, les gares ferroviaires de voyageurs sont considérées comme des biens de grandes voiries. Par conséquent elle bénéficient du mécanisme de conservation apporté par les contraventions de grande voirie (A), auquel peut s'ajouter une protection pénale ad hoc (B).

#### A. Les gares : biens de grande voirie

En vertu de la police administrative spéciale de la conservation, l'intégrité matérielle des gares et l'usage auquel elles sont affectées sont garantis<sup>354</sup>. En l'espèce, cette police de la conservation sera dans tous les cas détenue par l'État, que les gares appartiennent au domaine public étatique ou qu'elles fassent l'objet d'une propriété privée. L'État propriétaire ou affectataire restera maître de la police de conservation et théoriquement de l'obligation d'entretien. En pratique, cette obligation sera transmise au gestionnaire futur des gares et encadrée par le cahier des charges de la concession.

Cette police de conservation s'accompagne des contraventions de grande voirie, lesquelles, selon l'article L. 2132-2 du CGPPP, sanctionnent en vertu d'un texte spécial, « toute abstention ou tout agissement qui violerait l'obligation de respecter l'intégrité matérielle et l'affectation du domaine public »<sup>355</sup>. Ainsi tout dommage causé aux gares, dépendances du domaine public ou du quasi-domaine public, devra être réparé ou indemnisé.

Il est intéressant de soulever que, dans l'hypothèse où les gares deviendraient des biens privés affectés au service public ferroviaire, le régime des contraventions de grande voirie serait étendu hors du champ du domaine public<sup>356</sup>. Les contraventions de grande voirie pourraient dès lors se voir appliquées aux biens propriétés des sociétés anonymes de droit privé, « elles ne seraient plus réservées au seul domaine étatique »<sup>357</sup> ou à celui des établissements publics.

---

<sup>354</sup> YOLKA. P, *Droit des biens publics*, *op cit.*, p. 84.

<sup>355</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>356</sup> LOGÉAT. C, *op cit.*, p. 420.

<sup>357</sup> LAVIALLE. C, "La loi du 13 février 1997 créant "Réseau ferré de France"...", *op cit.*, p. 771.

Peut s'ajouter aux contraventions de grande voirie une protection pénale spéciale, ad hoc, fruit d'une volonté législative.

### ***B. La protection pénale***

Les articles 322-1 et 322-2 du code pénal peuvent trouver à s'appliquer aux gares ferroviaires, dans l'hypothèse, presque improbable, où les contraventions de grande voirie ne le seraient pas. En vertu de ces dispositions, toute « destruction, dégradation, détérioration » des gares serait punie de « deux ans d'emprisonnement et de trente mille euros d'amende ».

Les gares pourraient également bénéficier de la protection accordée aux « biens destinés à l'utilité publique » ou « classés ou inscrits », tels que visés par l'article 332-3 du code pénal.

Par cette disposition, un mode de conservation supplémentaire est mise en exergue : celui conféré par la qualification de bien du patrimoine national.

## **II. Les gares : biens du patrimoine national**

La conservation des gares ferroviaires de voyageurs, du moins pour certaines d'entre elles, est rendue possible par la reconnaissance de leur importance pour le patrimoine architectural (A). Cette reconnaissance, conduisant à leur classement ou inscription au patrimoine national, permet également leur mise en valeur, autre facette de la conservation (B).

### ***A. Le classement ou l'inscription des gares***

Certaines gares font partie du « patrimoine monumental »<sup>358</sup>. Pour certaines d'entre elles, elles sont des édifices traduisant « l'intimité entre le peuple et le patrimoine »<sup>359</sup>. Les conserver revient à protéger « les témoins d'une civilisation »<sup>360</sup>.

Ainsi certaines gares sont classées aux monuments historiques, profitant ainsi d'une protection accrue en ce qu'elles présentent du point de vue historique, architectural ou artistique un intérêt public, comme la gare de Lyon par exemple, tandis que d'autres seront inscrites parmi les monuments historiques en ce que leur protection est souhaitable.

Ce classement ou cette inscription permet non seulement la conservation en soi mais aussi l'encadrement et le subventionnement des travaux en leur sein, ainsi que leur mise en valeur.

---

<sup>358</sup> MORAND-DEVILLER. J, "La valorisation économique du patrimoine public", *op cit.*, p. 285.

<sup>359</sup> *Ibidem.*

<sup>360</sup> *Ibidem.*

## ***B. Leur mise en valeur***

La qualification de monument historique accordée à certaines gares permet une « appréhension populaire »<sup>361</sup> en ce que la classification ou l'inscription assure un certain développement touristique. Cette mise en valeur, liée à la conservation, passe également par l'obligation artistique de maintien en l'état et de restauration des éléments architecturaux présents au sein de certaines gares.

Cette mise en valeur touristique reste toutefois marginale. Néanmoins, elle traduit, en filigrane, un autre axe du pouvoir de gestion domaniale, celui de la valorisation des gares ferroviaires de voyageurs.

## **Section 2 : Les gares : biens immobiliers à valoriser**

Le pouvoir de gestion domaniale est à la « recherche de nouvelles ressources »<sup>362</sup>. C'est ce qui le conduit à « insérer une logique économique dans l'exploitation des dépendances du domaine public »<sup>363</sup> ou plus largement des biens affectés au service public.

Les gares n'échappent pas à ce mouvement en ce qu'elles peuvent être perçues comme un « gisement de ressources ». Leur nature d'infrastructures essentielles, c'est à dire de biens indispensables, difficilement reproductibles sans entraîner des coûts économiques exorbitants, leur confère un fort potentiel économique (§ 1). Ce gisement conduit à la multiplication des offres de services proposés au sein des gares et ainsi à un accroissement des ressources perçues. La valorisation économique des gares ferroviaires, en concordance avec l'esprit de performance qui inonde la loi du 27 juin 2018, passe aussi par une rationalisation de leur gestion (§ 2).

### **§ 1. Le fort potentiel économique des gares**

Les gares ferroviaires de voyageurs sont des biens hautement frugifères, de par leur emplacement géographique et urbain et en raison de l'activité qu'elles supportent. Les gares ferroviaires sont le support d'un « marché biface »<sup>364</sup>. En ce sens, elles « n'offrent pas seulement des services liés à leur activité de gestionnaire d'infrastructure de transport; elles

---

<sup>361</sup> MORAND-DEVILLER. J, "La valorisation économique du patrimoine public", *op cit.*, p. 286.

<sup>362</sup> DUPRAT. J.-P, "L'évolution des logiques de gestion du domaine de l'État", *op cit.*, p. 580.

<sup>363</sup> *Ibidem.*

<sup>364</sup> ARAFER, *op cit.*, p. 9.

offrent également des services commerciaux aux passagers »<sup>365</sup>. L'occupation privative du domaine public des gares est alors le moyen le plus rentable pour fournir de tels services supplémentaires (I). En plus des redevances perçues de ces occupations, les gares ferroviaires génèrent des profits en raison de l'activité ferroviaire elle-même grâce aux redevances dues par les entreprises ferroviaires (II).

### **I. La rentabilité conférée par l'occupation privative du domaine public**

Les occupations privatives du domaine public au sein des gares se sont multipliées au cours de dernières décennies. Cette multiplication est le fruit d'une conscience du volume financier que pouvait recouvrer les redevances domaniales perçues en contrepartie de ces autorisations d'occupation (A). Un tel développement a aussi permis une captation par l'entité gestionnaire des profits économiques réalisés au sein des gares (B).

#### **A. Les redevances domaniales**

La possibilité d'accorder des autorisations d'occupation privative, constitutives ou non de droits réels, sur le domaine public a permis la valorisation des gares ferroviaires, par le développement des activités marchandes et commerciales en leur sein. Ainsi se sont installés au sein des gares des buffets, restaurants, commerçants, librairies, buralistes etc...<sup>366</sup> bénéficiant chacun, non pas d'un bail commercial, mais d'une occupation privative du domaine public. La sociétisation ne venant, sur ce point, aucunement bouleverser leur situation, le régime des contrats et conventions étant celui de la date à laquelle ils ont été conclus. La délivrance de telles occupations devraient d'ailleurs se maintenir eu égard au statut et au régime de droit public conférés aux gares.

En bénéficiant d'une occupation privative, ces commerçants doivent s'acquitter d'une contrepartie, sous la forme d'une redevance qui représentaient en 2016 entre 11 et 15% du chiffre d'affaire de Gares&Connexions<sup>367</sup>.

Les profits générés par ces activités commerciales, sont également considérés en soi comme une source possible de ressources pour la SNCF.

---

<sup>365</sup> *Ibidem*.

<sup>366</sup> PLESSIX, B, *Droit administratif général, op cit.*, p. 1166.

<sup>367</sup> ARAFER, *op cit.*, p. 13.

## ***B. La multiplication des activités commerciales et la captation d'une partie des bénéfices***

Les gares ont une « composante sociale, économique et financière »<sup>368</sup> laquelle joue, dans son intégralité, dans le processus de valorisation. La SNCF tire profits des « bénéfices commerciaux réalisés par les opérateurs économiques en gares en s'adossant aux équipements et au patrimoine présents en gare »<sup>369</sup>. Elle « fixe le montant des redevances commerciales par rapport au chiffre d'affaire réalisé et procède ainsi à un partage des bénéfices »<sup>370</sup>.

Elle demande également « une participation aux charges communes même si l'activité n'entraîne pas de bénéfices commercial pour le propriétaire du domaine »<sup>371</sup>, tel est le cas en matière de distribution gratuite de journaux.

Tous les outils juridiques existent pour permettre la valorisation économique des gares. Les conventions d'occupation privative et leurs sous-concessions accordées permettent la concrétisation « d'opérations infiniment lourdes » comme la rénovation de la Gare Saint-Lazare par exemple, qui autorise la « construction de plus de 10000 m2 de surface commerciale »<sup>372</sup> sans évincer le droit de regard de la SNCF ou de l'État.

En parallèle de ces ressources issues de l'activité commerciale diversifiée au sein des gares, les redevances liées au service public du transport permettent également la valorisation de ces biens.

## **II. Les ressources liées au système ferroviaire**

L'entité gestionnaire perçoit également des redevances en lien direct avec l'accès aux gares par les opérateurs ferroviaires. Il s'agit de redevances pour service rendu nommées redevance gares et quais, acquittées par les entreprises ferroviaires, pour accéder aux prestations de bases proposées au sein des gares (A) et en contrepartie de l'octroi d'espace privatif (B).

### ***A. Les redevances gare et quais***

Les opérateurs ferroviaires s'acquittent aujourd'hui de deux redevances pour service rendu : la redevance gare destinée à Gares&Connexions et la redevance quais due à SNCF Réseau. La redevance gare représentait en 2016 54% du chiffre d'affaire de Gares&Connexions et SNCF Réseau recevait plus de cent millions d'euros annuels liés à la redevance quai. Elles

---

<sup>368</sup> BOISSARD. S, in CE, *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, Doc. fr., 6 juillet 2011, p. 33.

<sup>369</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>370</sup> *Ibidem.*

<sup>371</sup> BOISSARD. S, in CE, *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, *op cit.*, p. 41.

<sup>372</sup> *Ibid.*, p. 42.

recouvrent « l'accès aux prestations de bases telles que l'accès par les voyageurs, la diffusion d'informations, le service d'accueil et d'orientation, la mise en place de zone de contrôle d'embarquement »<sup>373</sup>.

Dans l'hypothèse d'une unification patrimoniale et d'une délégation unifiée de la gestion des gares à la société SNCF Réseau, ces deux redevances devraient fusionner et cette redevance unique être directement allouée à SNCF Réseau.

A ces redevances s'ajoutent celles relatives aux « conditions d'octroi d'espace privatif aux entreprises ferroviaires en gare »<sup>374</sup>.

### *B. Les redevances liées à l'occupation privative des entreprises ferroviaires*

Ces dernières redevances participent aussi à la valorisation des gares en ce qu'elles forcent le gestionnaire des gares à « satisfaire les demandes d'installation »<sup>375</sup> en rationalisant les autorisations octroyées, afin que le nombre de ces dernières puisse augmenter. Ainsi, les entreprises ferroviaires qui souhaitent obtenir des espaces en gares pour « les besoins de leurs agents ou de leurs clients », bénéficient d'autorisations temporaires d'occupation du domaine public et doivent s'acquitter d'une redevance auprès du pouvoir de gestion domaniale.

L'aspiration de l'autorité gestionnaire des gares la conduit à procéder à des opérations de « zonage » au sein de celles-ci, afin de rationaliser et de maximiser la répartition des espaces privés. Cette division des gares en zones conduit l'autorité gestionnaire à effectuer une « tarification au regard du prix du marché constaté à proximité immédiate de la gare »<sup>376</sup>, ce qui, au regard de la situation intra-urbaine des gares, ne peut que générer de forts profits.

Les outils du droit administratif, dont l'usage se perpétuera en raison du maintien des régimes de propriété et de domanialité publiques, permettront toujours une valorisation des gares. Les usagers commerciaux et les entreprises ferroviaires participant, par leur occupation et les profits qu'elles génèrent, à cette valorisation. Et les redevances « incitant le gestionnaire à améliorer sa performance », selon les propres termes du futur article L. 2111-9-3 du code des transports.

---

<sup>373</sup> BOISSARD. S, "La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares", *op cit.*

<sup>374</sup> *Ibidem.*

<sup>375</sup> *Ibidem.*

<sup>376</sup> *Ibidem.*

Partant, il est manifeste que la valorisation des gares ne s'arrête pas à l'aspect financier et économique. Elle passe également par une rationalisation de la gestion des gares.

## **§ 2. La valorisation par la rationalisation de la gestion**

La loi du 27 juin 2018 impose, au nom de la performance, de l'ouverture à la concurrence et des exigences européennes, une « réforme profonde de la gestion »<sup>377</sup>. Elle vise à rationaliser le mode actuel de gestion des gares, lequel ne repose pas sur une entité indépendante et autonome, en créant une filiale autonome expressément dédiée aux gares (I) et en essayant d'associer les acteurs locaux à la gestion, à la valorisation et au développement de celles-ci (II).

### **I. La filialisation de la gestion des gares**

La société nationale SNCF, feu le Groupe public SNCF, sera en 2020 composée de « deux filiales entièrement détenues par la société mère »<sup>378</sup>, SNCF Réseau et SNCF Mobilités. SNCF et une de ses filiales, Gares&Connexions, devraient avoir la charge de la gestion des gares (A). Cette rationalisation de la gestion par la filialisation passe aussi par une redéfinition des objectifs (B).

#### **A. SNCF Réseau et Gares&Connexions**

Le législateur est venu clarifier la gestion des gares en attribuant celle-ci qu'à une seule entité : SNCF Réseau, modifiant ainsi l'article L. 2111-9 du code des transports. En unifiant le patrimoine ferroviaire, soit au sein du domaine public étatique, soit en attribuant en pleine propriété les gares ferroviaires à SNCF Réseau, la gestion des gares sera plus optimale car « rattachée à l'exploitant des infrastructures ferroviaires »<sup>379</sup>. Il est logique que la gestion des gares, infrastructures essentielles, soit désormais assurée par le gestionnaire des infrastructures.

Cette entité gestionnaire unique des gares devra combiner son action avec celle de Gares&Connexions, l'une de ses filiales, dont les missions ont été précisément définies par la loi de 2018.

---

<sup>377</sup> TERNEYRE. P, "Les gares ferroviaires de voyageurs", *op cit.*, p. 903.

<sup>378</sup> *Ibid.*, p. 906.

<sup>379</sup> *Ibid.*, p. 907.



### ***B. La redéfinition des objectifs***

Gares&Connexions voit ses objectifs être précisément insérés dans le code des transports grâce aux futurs articles L. 2111-9-1 et suivants. Cette filiale aura pour mission de fournir et « d'assurer un service de qualité », « de favoriser la complémentarité des modes de transports individuels et collectifs » et « de contribuer au développement équilibré des territoires ».

Tel est le dernier aspect de la valorisation des gares ferroviaires de voyageurs : le développement des gares et du territoire par la concertation.

## **II. La valorisation par la concertation**

Valoriser les gares ferroviaires est un moyen de valoriser le territoire sur lequel elles sont implantées (A). Partant, la concertation et l'association des collectivités territoriales s'avèrent nécessaires pour assurer une véritable performance de la gestion des gares (B).

### ***A. L'importance des gares pour le territoire***

L'insistance sur l'importance du service public ferroviaire et des gares pour le territoire national n'est jamais assez forte. Les gares sont le lien tissant et nouant l'ensemble du territoire français. La France s'est aussi faite par le chemin de fer, et les gares, ces lieux d'échanges, de transit, de rencontres, participent elles-aussi à l'unification territoriale.

Depuis que la France s'est dotée de collectivités territoriales, il semble normal que ces dernières puissent avoir un droit de regard sur les choix de gestions effectués sur les gares implantées sur leur territoire.

### ***B. Le droit de regard des collectivités territoriales***

Sans que l'association des collectivités territoriales ne mette à mal l'unité du territoire national et de la République, sans qu'elle impulse un mouvement de féodalisation et de morcellement de l'État centralisateur, elle permet de choisir au mieux les grands axes du développement des gares ferroviaires. Ainsi, comme le dispose le futur article L. 2111-9-3 du code des transports, « La gestion des grandes gares ou ensembles pertinents de gares de voyageurs est suivie par un comité de concertation composé de représentants du gestionnaire des gares, (...) composé des autorités organisatrices de transport concernées, des autorités organisatrices de la mobilité et des autres collectivités territoriales concernées, des entreprises

de transport ferroviaire et des usagers. Il est notamment consulté sur les projets d'investissement dans et autour de la gare, les services en gare, la coordination des offres et la multimodalité, l'information des voyageurs, la qualité de service et, de façon générale, sur toute question relative aux prestations rendues dans la gare ». Si seules les grandes gares semblent concernées, la possibilité pour les collectivités territoriales de participer au développement de ces biens semble nécessaire eu égard aux rapports plus étroits qu'elles entretiennent avec le territoire.

A nouveau, le pouvoir de gestion domaniale et ses deux principaux axes d'action attestent du maintien des gares ferroviaires sur le quai du droit public. Qu'il s'agisse des mécanismes permettant leur conservation ou des outils et des modes de valorisation, les liens unissant les gares et le droit administratif ne seront pas rompus.

## *Conclusion*

Les gares ferroviaires seront les symboles d'une résistance à la sociétisation et au droit de la concurrence. Elles seront les emblèmes de l'inaltérabilité de l'exorbitance administrative française et de la suprématie du service public à la française. Le droit patrimonial qui les régira, ne changera guère leur statut et leur régime. La seule différence probable, sera celle liée à la présence d'une personne privée au milieu d'une multitude de règles exorbitantes du droit commun. A ce propos, une vision domaniste des biens publics prémunirait, possiblement, contre toute élucubration et confusion.

Le droit domanial est alors le plus puissant des contrepoids à la privatisation.

Hélas, si la future société anonyme SNCF, est réputée être une société fictive de droit privée pour un certain temps, il est possible de craindre que le maintien de l'État à son capital ne soit qu'éphémère. Un nouveau choix législatif, soumis aux aléas des décisions politiques, pourrait bien faire disparaître à l'avenir cette participation étatique totale et laisser alors le chemin de fer français aux mains des entreprises privées et des « grandes féodalités économiques et financières ». Les petites lignes, déficitaires, seront à la charge de l'État et les plus petites gares ferroviaires de voyageurs seront délaissées, donnant raison à Talleyrand, lequel soulignait que « les financiers ne font bien leurs affaires que lorsque l'État les fait mal ».

Dans l'hypothèse d'une privatisation totale de la SNCF, quelle serait la légitimité de l'État ? Sur quoi reposerait encore le maintien de l'unité territoriale ?

Peut-être que les gares ferroviaires de voyageurs et l'exorbitance qui les accompagne demeureront le bastion de l'interventionnisme étatique. La lecture des ordonnances futures apportera la réponse à ces suppositions.

Pour l'heure, cette interventionnisme est loin d'être mis à mal, les gares demeurent sur le quai du droit public et assurent une présence étatique certaine, malgré le processus de sociétisation. Dans les eaux tumultueuses d'une concurrence toujours plus accrue, les gares, grâce au radeau du droit domanial, parviennent à vaincre Charybde et Scylla, sous l'égide de l'État centralisateur.

-

## *Bibliographie*

### **I. Ouvrages**

#### **• Ante-XIXème - XIXème**

- BERTHÉLÉMY. H, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1900, pp. 652-667.
- DOMAT. J, *Le droit public, suite des lois civiles dans leur ordre naturel*, Paris, Emery, 1697, t.4, p. 154-196.
- DUGUIT. L, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Boccard, 3<sup>ème</sup> éd., 1930, t. III, p. 320-s.
- ENJUBAULT de la ROCHE. R, *Rapport fait au nom du comité des domaines sur la législation domaniale*, Paris, Ordre de l'Assemblée nationale, 1790, 41 p.
- HAURIOU. M, *Précis de droit administratif*, Paris, Larose et Forces, 2<sup>ème</sup> éd., 1893, p. 485-s.
- MICHOD. L, *La théorie de la personnalité morale et son application en droit français*, Pichond et Durand-Auzias, 3<sup>ème</sup> éd., 1932.
- PROUDHON. J.- B.-V, *Traité du domaine public, ou de la distinction des biens concédés principalement par rapport au domaine public*", Dijon, Lagier, 1833, t. 1, p. 240-s.
- RÉCY. R de, *Traité du domaine public*, Paris, Dupont, 1894, t. 1.

#### **• XX - XXIème**

- AUBY. J-M, BON. P, TERNEYRE. P, *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. Précis, 6<sup>ème</sup> éd. 2011.
- BOCHARD. A, *L'évolution de la fortune de l'État*, Paris, Giard & Brière, 1910, pp. 271-310.
- BRACONNIER. S, *Droit public de l'économie*, Paris, PUF, coll. "Thémis", 2<sup>ème</sup> éd., 2017.
- CELIER. C, *Droit public et vie économique*, Paris, PUF, 1949, pp. 242-254.
- CHAMARD-HEIM. C, MELLERAY. F, NOGUELLOU. R, YOLKA. P, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2<sup>ème</sup> édition, 2015.
- FOULQUIER. N, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, coll. "Manuel", 3<sup>ème</sup> éd., 2015.
- GAUDEMET. Y, *Traité de droit administratif . Droit administratif des biens*, LGDJ, 15<sup>ème</sup> éd., t. 2.
- GODFRIN. P, DEGOFFE. M, *Droit administratif des biens. Domaine, Travaux. Expropriation*, Sirey, coll. "Université", 12<sup>ème</sup> éd., 2018.
- GUGLIELMI. G, *Droit des services publics*, LGDJ, Coll. "Domat", 4<sup>ème</sup> éd., 2016.

- LINOTTE. D, PIETTE. D, ROMI. R, *Droit public de l'économie*, LexisNexis, 8ème éd., 2018.
- MORAND-DEVILLER. J, BOURDON. P, POULET. F, *Droit administratif des biens*, LGDJ, coll. "Cours", 10ème éd., 2018.
- NICINSKY. S, *Droit public des affaires*, LGDJ, coll. "Domat", 6ème éd., 2018.
- PETIT. J, EVEILLARD, *L'ouvrage public*, Paris, LexisNexis, coll. "Droit & Professionnels", 2009, 229 p.
- PLESSIX. B, *Droit administratif général*, Lexis Nexis, 2ème éd., 2018, pp. 302-s.
- YOLKA. P, *Droit des biens publics*, LGDJ, coll. "Systèmes", 2018, 160 p.

## II. Dictionnaires

- CORNU. G, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. "Quadriges", 12è éd..
- ALLAND. D, RIALS. S, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. "Quadriges", 2003.

## III. Codes et textes officiels

- *Code général de la propriété des personnes publiques*, Dalloz, 8ème éd., 2018.
- *Code des transports*, Dalloz, 3ème éd., 2018.
- Loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, *JORF*, n° 0147, 28 juin 2018, texte n° 1.
- Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, *JORF*, n° 0179, 5 août 2014, texte n° 3, p. 12930.
- Loi n° 2005-535 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, *JORF*, n° 93, 20 avril 2005, texte n° 1, p. 6969.
- Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport public ferroviaire, *JORF*, n° 39, 15 février 1997, p. 2592.
- Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, *JORF*, 30 décembre 1982, p. 4033.
- Loi du 15 décembre 1845 sur la police des chemins de fer.
- Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.
- Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau.

#### IV. Thèses de doctorat

- LOGÉAT. C, *Les biens privés affectés à l'utilité publique*, L'Harmattan, coll. "Logiques juridiques", 2011, 490 p.
- ROUX. C, *Propriété publique et droit de l'Union européenne*, LGDJ, t. 290, 2015, 750 p.
- TIRERA. L, *L'État stratège*, L'Harmattan, coll. "Logiques juridiques", 2018, 590 p.
- YOLKA. P, *La propriété publique : éléments pour une théorie*, LGDJ, t. 191, 1997, 646 p.

#### V. Encyclopédies et Jurisclasseurs

- GAUDEMAR. H de, *Conservation du domaine public*, JurisClasseur Propriétés publiques, fasc. 62, 2012.
- LAVROFF. D. G., *Encyclopédie des collectivités locales*, 2007.
- SALQUE. C, *Transport ferroviaire interne*, JurisClasseur Transport, fasc. 615-20, 2016.
- YOLKA. P, *Protections des propriétés publiques - régime général*, JurisClasseur Propriétés publiques, fasc. 60, 2016.

#### VI. Articles de revues

- BIOY. X, "La propriété éminente de l'État", *RFDA*, 2006, p. 963.
- BOISSARD. S, "La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs en France et le régime des gares", *RJEP*, n° 678, Août 2010, étude 6.
- BRACONNIER. S, "La loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. La régulation économique à l'épreuve du service public", *RJEP*, n° 627, janvier 2006, chron. 100000, p. 7.
- BRISSON. J.-F, "L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires. Ouvrage public, affectation des infrastructures aéroportuaires et changement de statut des aéroports. Loi n° 2005-537, du 20 avril 2005 relative aux aéroports", *AJDA*, 2005, p. 1835.
- CAILLOSSE. J, "Le droit administratif français saisi par la concurrence", *AJDA*, 2000, p. 99.
- CAILLOSSE. J, "Le droit administratif contre la performance publique ?", *AJDA*, 1999, p. 195.
- CHAMARD-HEIM. C, "La protection constitutionnelle de la propriété publique", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2ème édition, 2015, pp. 747-758.
- CHAMARD-HEIM. C, "La protection constitutionnelle du domaine public", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2ème édition, 2015, pp. 783-794.

- CHAMARD-HEIM. C, "Les conséquences domaniales de la transformation d'une personne publique en personne privée", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2ème édition, 2015, pp. 811-820.
- CUCHE. P, "Domanialité publique, service public et partenariats public-privé", *Dr. Adm*, Octobre 2003, n° 10, chron. 16.
- DAMIEN. R, "Proudhon et les chemins de fer", *Médium*, 2004, n°1, p. 88-97.
- DELPECH. X, "La gare ferroviaire : enjeux juridiques", *Juris tourisme*, 2012, n°148, p. 22.
- DELVOLVÉ. P, "Droit de propriété et droit public", in *Mélanges G. Braibant*, Dalloz, 1996, p. 149.
- DOUENCE. M, "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.
- DOUENCE. M, "La notion d'ouvrage public est-elle toujours nécessaire ?. Nouvelle contribution à étude des incertitudes pesant sur la notion d'ouvrage public", in *Mel. P. Bon*, Dalloz, 2014, p. 817.
- DUPRAT. J-P, "L'évolution des logiques de gestion du domaine de l'État", *AJDA*, 2005, p. 578.
- FATÔME. E, "A propos de l'apport en garantie des équipements publics", *AJDA*, 2003, p. 21.
- FATÔME. E, "A propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public", *AJDA*, 2003, p. 1192.
- FATÔME. E, "Externalisation et protection des biens affectés au service public. Le point de vue d'un universitaire", *AJDA*, 2007, p. 959.
- FATÔME. E, "Le régime juridique des biens affectés au service public. A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 14 avril 2005", *AJDA*, 2006, p. 178.
- GAUDEMET. Y, "Revenir sur le principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques", *JCP G*, n° 2, hors-série, déc. 2007.
- GAUDEMET. Y, "L'avenir du droit des propriétés publiques", in *Mel. F. Terré*, Dalloz, 1999, p. 567.
- GAUDEMET. Y, "L'entreprise publique à l'épreuve du droit public. (Domanialité publique, insaisissabilité, inarbitrabilité)", in *Mel. R. Drago*, Paris, Economica, 1996, p. 259-271.
- GAUDEMET. Y, "Libertés publiques et domaine public", in *Mel. J. Robert*, LGDJ, 1998, p. 125-134.
- GAUDEMET. Y, "Retour sur l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques", *RJEP*, n°645, août 2007, rep. 2.
- GOLIARD, F, "Valorisation du patrimoine ferroviaire et tourisme", *Juris tourisme*, 2012, n° 148, p. 28.

- GRABARCZYK.K, "L'ouvrage public appartenant à une personne privée. La continuité jurisprudentielle des critères de définition d'un ouvrage public", *AJDA*, 2011, p. 2269.
- HUBRECHT. H, "Faut-il définir le domaine public et comment ? Méthode énumérative et méthode conceptuelle", *AJDA*, 2005, p. 598.
- HUBRECHT. H. G, "L'inaliénabilité, passé et avenir d'un principe de droit constitutionnel", in *La constitution et les valeurs*, Mel. D. G. Lavroff, Dalloz, 2005, p. 417.
- IDOUX. P, ROMI. R, "Sur la "propriété" des gares", *JCP A*, n° 16, 18 avril 2011, p. 2160.
- LAUBADÈRE. A de, "Domanialité publique, propriété administrative et affectation", *RDP*, 1950, p. 5.
- LAVIALLE. C, "Le domaine public : une catégorie juridique menacée ?", *RFDA*, 1999, p. 578.
- LAVIALLE. C, "Les rapports en domanialité et régime des fondations", *RDP*, 1990, p. 469.
- LEYTE. G, "La Défense des droits de l'État : d'Aguesseau domaniste", *Histoire de la Justice*, 2009, n° 19, p. 49-56.
- MAUPIN. E, "Mise en concurrence des transports ferroviaires de voyageurs", *AJDA*, 2018, p. 2469.
- MAUPIN. E, "Mise en concurrence des transports ferroviaires de voyageurs", *AJDA*, 2018, p. 2469.
- MELLERAY. F, "Définition de la notion d'ouvrage public et précision sur le service public de l'électricité", *RFDA*, 2010, p. 572.
- MELLERAY. F, "Incertitudes sur la notion d'ouvrage public", *AJDA*, 2005, p. 1376.
- MELLERAY. F, "L'échelle de domanialité", in *Mel. F. Moderne*, Dalloz, 2004, p. 287-300.
- MELLERAY. F, "L'exorbitance du droit administratif en question", *AJDA*, 2003, p. 1961.
- MELLERAY. F, "L'ouvrage public entre intangibilité et tangibilité", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2ème édition, 2015, pp. 883-894.
- MELLERAY. F, "La définition de l'ouvrage public. Les ouvrages publics appartenant aux personnes privées chargées de l'exécution d'un service public", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2ème édition, 2015, pp. 113-137.
- MELLERAY. F, "L'inaliénabilité du domaine public", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2ème édition, 2015, pp. 795-802.
- MORAND-DEVILLER. J, "La valorisation économique du patrimoine public", in *Mel. R. Drago*, Paris, Economica, 1996, p. 273-292.
- NICINSKY. S, "La transformation des établissements publics industriels et commerciaux en sociétés", *RFDA*, 2008, p. 35.



- NICINSKY. S, "Le domaine public : de la crise à la reconstruction", in *Mel. J. Morand-Deville*, Montchrétien, 2008, p. 559.
- PLESSIX. B, "L'établissement public industriel et commercial au coeur des mutations du droit administratif", *JCP A*, 2007, n°13, p. 38.
- PLESSIX. B, "L'éternelle jeunesse du service public", *JCP A*, n° 43-44, 24 octobre 2005, 1350.
- ROUX. C, "Gestion des gares ferroviaires de voyageurs et droit de la concurrence", *Dr. Adm.*, Octobre 2016, n° 10, alerte 110.
- SABLIERE. P, "Les ouvrages de production, de transport et de distribution d'électricité sont-ils encore des ouvrages publics et faut-il qu'ils le soient ?. Contribution à l'étude des incertitudes pesant sur la notion d'ouvrage public", *AJDA*, 2005, p. 2324.
- TERNEYRE. P, "Les gares ferroviaires de voyageurs", *RFDA*, 2018, p. 903.
- VIDELIN. J-C, "Le domaine public ferroviaire depuis la réforme ferroviaire d'août 2014 : entre fragmentation du domaine et fragmentation du régime domanial", *RFDA*, 2015, p. 1128.
- VIDELIN. J-C, "Les biens", *RFDA*, 2018, p. 896.
- YOLKA. P "L'opposition à cession", *JCP A*, n° 23, 7 juin 2010, act. 426.
- YOLKA. P, "L'insaisissabilité des propriétés publiques", in C. Chamard-Heim, F. Melleray, R. Noguellou, Ph. Yolka, *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, 2ème édition, 2015, pp. 767-782.
- YOLKA. P, "L'usufruit administratif", *AJDA*, 2010, p. 423.
- YOLKA. P, "Un État sans domaine ?", *AJDA*, 2003, p. 1017.

- Articles non juridiques

- BARON. N, ROSEAU. N, "Les gares au miroir de l'urbain", *Flux*, n° 103, 2016.
- LECLERCQ. Y, "L'État, les entreprises ferroviaires et leurs profits en France de 1830 à 1860", *Histoire économique et société*, n°1, 1999, p. 39-63.
- LÉVY. A, "La renaissance des gares", *Médium*, n°15, 2008, p. 39-47.
- OLLIVRO. J, "L'ambiguïté des gares. Clé du développement contemporain", *Annales de la recherche urbaine*, n° 71, 1996, p. 34-44.
- RIBEIL. G, "Les métamorphoses de la grande gare française", *Annales de recherche urbaine*, n° 71, 1996, p. 54-65.
- TROIN. J-F, "La gare TGV et le territoire : débats et enjeux", *Annales de géographie*, n° 593, 1997, t. 106, p. 34-50.

## VII. Notes de jurisprudence et Conclusion

- CAPITANT. R note sous CE, 17 février 1933, *Commune de Barran*, D, 1933, III, 49.
- WALINE. M note sous Cour d'appel de Paris, 13 mai 1933, *Ville d'Avallon c. Cons. Lepoux*, D, 1934, II, p. 101.
- GUYOMAR. M, concl. sur T. confl., 12 avril 2010, n° 3718, *Électricité réseau distribution de France (ERDF) c. Michel*, RFDA, 2010, p. 725.

## VIII. Colloques, Interventions et Rapports

- Conseil d'État, *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, Doc. fr., 6 juillet 2011, 154 p.
- Intervention de J-M. Sauvé, vice-président du Conseil d'État, *Où va l'État ?*, clôture du cycle de conférence organisé par le Conseil d'État, 1er juillet 2015, site du Conseil d'État.
- Intervention de J-M. Sauvé, vice-président du Conseil d'État, *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, Introduction, Les entretiens du Conseil d'État en droit public économique, 6 juillet 2011, site du Conseil d'État.
- *Étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France*, ARAFER, juillet 2016, 32 p.

## IX. Jurisprudences

- C. const., n° 2005-513, 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, Rec. Cons. const. p. 67.
- C. const., n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, *Loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit*, Rec. Cons. const. p. 382.
- C. const., n° 96-380 DC, 23 juillet 1996, *Entreprise France Télécom*, Rec. Cons. const. p. 107.
- C. const., n° 94-346 DC, 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, Rec. Cons. const. p. 96.
- C. const., n° 79-105 DC, 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, JORF, 27 juillet 1979. Rec. p. 33.
- T. confl., 12 avril 2010, n° 3718, *Électricité réseau distribution de France (ERDF) c. Michel*, Bull. 2010, n° 9.
- T. confl., 14 février 2005, n° 3405, *SA Maison de Domingo*, Rec. CE 2005, p. 649.
- T. conf., 24 juin 1954, *Dame Galland*, Rec. CE 1954, p. 717.
- CE, ass., avis, 28 avril 2010, n° 323179, *M. Et Mme Béliгаud*, Lebon p. 126.

- CE, sect., 29 janvier 2003, n° 245239, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-maritimes et Commune de Clans*, Lebon p. 21.
- CE, sect., 3 novembre 1997, n° 169473, *Commune de Fougerolles*, Lebon 391.
- CE, ass., 23 octobre 1998, n° 160246, *Électricité de France*, Lebon 364.
- CE, sect., 25 avril 1958, *Dame veuve Barbaza*, Lebon p. 228.
- CE, sect., tr. pu., 5 novembre 1874, Rec. CE p. 1185.
- CE, 7 juillet 1853, *Robin de la Grimaudière*, Lebon p. 693.
- CE, sect., 30 novembre 1955, *Caisse régionale de sécurité sociale de Nantes*, Lebon p. 459.
  
- Cour de cass., civ. 1ère, 3 mai 1988, n° 86-13.931, *Consort Renault c. Électricité de France*, *Bull. civ. I*, n° 123.
- Cour de cass., civ. 1ère, 21 décembre 1987, n° 86-14.167, *Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)*, *Bull. civ. I*, n° 348.
  
- Trib. civ. de la Seine, 17 juillet 1850, *D*, 50.5.78.
  
- Trib. UE, 20 septembre 2012, *République française c. Commission*, aff. T-154/10.

## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>Partie 1 : Les gares et le caractère incertain de leur futur statut .....</b>	<b>11</b>
<b>Chapitre 1 : L'état actuel de la propriété publique des gares .....</b>	<b>11</b>
<b>Section 1 : L'EPIC SNCF et les gares : emblèmes d'un imbroglio .....</b>	<b>12</b>
<b>§ 1. Les gares, « propriété » de l'EPIC SNCF .....</b>	<b>12</b>
<b>I. La remise en dotation des gares à l'EPIC SNCF .....</b>	<b>12</b>
<i>A. Une remise en dotation fruit d'une volonté étatique .....</i>	<i>13</i>
<i>B. La liberté de l'EPIC « propriétaire » et son encadrement .....</i>	<i>13</i>
<b>II. L'appartenance des gares au domaine public étatique .....</b>	<b>15</b>
<i>A. Une réalité historique .....</i>	<i>15</i>
<i>B. Une nécessité .....</i>	<i>17</i>
<b>§ 2. Les gares : symboles d'une complexité patrimoniale et domaniale .....</b>	<b>19</b>
<b>I. La propriété morcelée des gares ferroviaires de voyageurs .....</b>	<b>19</b>
<i>A. Le fractionnement des propriétaires en gare .....</i>	<i>19</i>
<i>B. L'imbrication byzantine des domaines publics au sein des gares .....</i>	<i>20</i>
<b>II. L'absence de rationalité d'une telle fragmentation et ses conséquences juridiques .....</b>	<b>21</b>
<i>A. La multiplicité des acteurs concernés .....</i>	<i>22</i>
<i>B. La nécessaire réorganisation unitaire du patrimoine ferroviaire .....</i>	<i>23</i>
<b>Section 2 : La SNCF sociétisée et les gares : futurs symboles du désengagement de l'État ? .....</b>	<b>24</b>
<b>§ 1. La « sociétisation » de l'EPIC SNCF comme réponse législative au souci de performance .....</b>	<b>25</b>
<b>I. L'EPIC et son cortège d'exorbitances .....</b>	<b>25</b>
<i>A. L'EPIC personne morale de droit public propriétaire d'un domaine public .....</i>	<i>26</i>
<i>B. De l'inadéquation intrinsèque du statut d'EPIC face à la quête de performance .....</i>	<i>27</i>
<b>II. La « sociétisation » : externalisation externe du service public ferroviaire .....</b>	<b>29</b>

A. <i>Le démontage du lien entre appropriation publique et service public</i> .....	29
B. <i>Le recul de l'État ?</i> .....	30
<b>§ 2. La SNCF une société privée appartenant au secteur public : l'Etat en trompe l'œil</b> .....	<b>31</b>
<b>I. De la personnalité morale de la SCNF personne privée appartenant au secteur public</b> .....	<b>31</b>
A. <i>L'intérêt social purement public</i> .....	32
B. <i>L'incessibilité du capital public : un établissement public déguisé</i> .....	32
<b>II. La SNCF sociétisée ou de l'actualité de la pensée de L. Michoud</b> .....	<b>33</b>
A. <i>La transformation de l'EPIC personne morale de droit public</i> .....	33
B. <i>La nécessaire intervention de l'État sur le patrimoine</i> .....	34
<b>Chapitre 2 : L'aiguillage indéci de la propriété et du statut futurs des gares</b> ..	<b>35</b>
<b>Section 1 : Les gares : probables biens privés affectés au service public ferroviaire</b> ....	<b>36</b>
<b>§ 1. Les gares : possibles futurs ouvrages publics propriété d'une personne privée</b> ...	<b>37</b>
<b>I. La propriété privée des gares comme non obstacle à leur qualification d'ouvrage public</b> .....	<b>37</b>
A. <i>Le possible transfert législatif de la propriété des gares</i> .....	38
B. <i>Le caractère second de la nature du propriétaire : la prépondérance du critère fonctionnel</i> .....	39
<b>II. Les gares : premiers objets d'application générale de la jurisprudence Béliaud</b> .....	<b>40</b>
A. <i>La clarification salvatrice du Conseil d'État</i> .....	41
B. <i>Le caractère désormais superfétatoire d'une qualification législative</i> .....	42
<b>§ 2. L'affectation publique des gares au service public ferroviaire : maintien des prérogatives de puissance publique</b> .....	<b>43</b>
<b>I. Du supposé droit de propriété privé de la SNCF société anonyme publique</b> <b>44</b>	
A. <i>Une pleine propriété relative en raison de la personnalité juridique du propriétaire</i> <b>44</b>	
B. <i>L'État propriétaire public en dernière lecture</i> .....	45
<b>II. L'affectation objective : élément du maintien sur le quai public des gares biens privés</b> .....	<b>45</b>
A. <i>Un pouvoir inhérent à l'État</i> .....	46
B. <i>Le caractère primordial de l'affectation</i> .....	47
<b>Section 2 : La volonté étatique de sauvegarde du « caractère public » des gares</b> .....	<b>48</b>

§ 1. Le possible retour à l'État des gares : garantie certaine du maintien sur le quai public .....	49
I. L'abandon de la vision patrimoniale instaurée en 2014 .....	49
A. Un processus de rationalisation de la propriété des gares .....	49
B. Une évolution surprenante .....	50
II. L'État propriétaire éminent du service public ferroviaire .....	50
A. L'importance du service public ferroviaire : l'unité patrimoniale au service de l'unité territoriale .....	50
B. Les gares : emblèmes de l'État centralisateur salvateur .....	51
§ 2. La mise à disposition des gares à la nouvelle société SNCF .....	51
I. Retour aux origines du chemin de fer .....	52
A. Les gares propriétés intrinsèques de l'État .....	52
B. La délégation de la gestion des gares .....	52
II. Les gares futurs biens de retours .....	53
A. La mise à disposition des gares comme garantie de solidité du quai administratif ....	53
B. L'encadrement des pouvoirs du gestionnaire des gares .....	53
<b>Partie 2 : Le régime juridique applicable aux gares : entre classicisme et baroque.....</b>	<b>55</b>
<b>Chapitre 1 : Les gares objets d'un régime de protection .....</b>	<b>55</b>
<b>Section 1 : De la propriété publique à la quasi-propriété publique des gares.....</b>	<b>56</b>
§ 1. Le caractère insaisissable et incessible des gares .....	56
I. Attributs classiques de la propriété publique .....	57
A. Gènes de la personne morale de droit public propriétaire .....	57
B. Les conséquences juridiques de leur applicabilité au propriétaire des gares .....	58
II. Attributs exorbitants fruits d'une volonté législative spéciale.....	58
A. La personnalité morale de droit privé support d'un régime exorbitant.....	58
B. Les gares : noyau dur de « propriété publique » à protéger .....	59
§ 2. Les gares ou l'avènement d'une nouvelle forme de propriété publique .....	60
I. La quasi-propriété publique : un régime fiduciaire ou de trust ? .....	60
A. Des régimes apparemment semblables .....	60
B. Le droit positif en discordance .....	61
II. Une propriété « publique » économique sans domaine public .....	62

A. <i>L'effacement du critère organique : la privatisation de la propriété publique</i> .....	62
B. <i>Une « quasi-propriété publique » essentiellement fonctionnelle</i> .....	63
<b>Section 2 : De la domanialité publique à la quasi-domanialité publique des gares</b> .....	<b>65</b>
<b>§ 1. La nature inaliénable des gares</b> .....	<b>66</b>
<b>I. Un principe classique attaché aux dépendances du domaine public</b> .....	<b>66</b>
A. <i>La règle cardinale de la domanialité publique</i> .....	66
B. <i>Les conséquences juridiques de son application</i> .....	67
<b>II. Un principe exorbitant taillé sur mesure par le législateur</b> .....	<b>67</b>
A. <i>L'obligation constitutionnelle de protection du service public : la domanialité au-delà du domaine public</i> .....	68
B. <i>Le contenu du régime spécial</i> .....	70
<b>§ 2. Le régime de protection quasi-domanial des gares : protection autonome de leur seule affectation</b> .....	<b>71</b>
<b>I. La tentation de résurgence de la théorie de Capitant</b> .....	<b>72</b>
A. <i>L'inaliénabilité de l'affectation ou l'éviction de la notion de domaine public</i> .....	72
B. <i>L'inévitable présence de la puissance publique et de la propriété</i> .....	73
<b>II. Le futur régime domanial des gares ou l'occasion d'une reconstruction de la notion de domaine public</b> .....	<b>74</b>
A. <i>L'hypertrophie aigüe du domaine public</i> .....	75
B. <i>Pour une protection domaniales par degré en fonction des biens</i> .....	75
<b>Chapitre 2 : Les gares objets du pouvoir de gestion domaniale</b> .....	<b>78</b>
<b>Section 1 : Les gares : ouvrages publics à conserver</b> .....	<b>78</b>
<b>§ 1. La conservation des gares en tant qu'ouvrage public et des administrés</b> .....	<b>78</b>
<b>I. L'intangibilité des gares ouvrages publics</b> .....	<b>78</b>
A. <i>Le caractère atténué du principe</i> .....	79
B. <i>Une atténuation néanmoins protectrice</i> .....	79
<b>II. La conservation de l'ouvrage public, de son affectation et des administrés par le régime de responsabilité</b> .....	<b>79</b>
A. <i>Les gares ouvrages publics et les usagers du SPIC</i> .....	80
B. <i>Les gares et les tiers</i> .....	80
<b>§ 2. Les outils juridiques supplémentaires de conservation</b> .....	<b>81</b>
<b>I. La police de la conservation et la protection ad hoc</b> .....	<b>81</b>
A. <i>Les gares : biens de grande voirie</i> .....	81

<i>B. La protection pénale</i> .....	82
<b>II. Les gares : biens du patrimoine national</b> .....	<b>82</b>
<i>A. Le classement ou l'inscription des gares</i> .....	82
<i>B. Leur mise en valeur</i> .....	83
<b>Section 2 : Les gares : biens immobiliers à valoriser</b> .....	<b>83</b>
<b>§ 1. Le fort potentiel économique des gares</b> .....	<b>83</b>
<b>I. La rentabilité conférée par l'occupation privative du domaine public</b> .....	<b>84</b>
<i>A. Les redevances domaniales</i> .....	84
<i>B. La multiplication des activités commerciales et la captation d'une partie des bénéfices</i>	85
<b>II. Les ressources liées au système ferroviaire</b> .....	<b>85</b>
<i>A. Les redevances gare et quais</i> .....	85
<i>B. Les redevances liées à l'occupation privative des entreprises ferroviaires</i> .....	86
<b>§ 2. La valorisation par la rationalisation de la gestion</b> .....	<b>87</b>
<b>I. La filialisation de la gestion des gares</b> .....	<b>87</b>
<i>A. SNCF Réseau et Gares&amp;Connexions</i> .....	87
<i>B. La redéfinition des objectifs</i> .....	88
<b>II. La valorisation par la concertation</b> .....	<b>88</b>
<i>A. L'importance des gares pour le territoire</i> .....	88
<i>B. Le droit de regard des collectivités territoriales</i> .....	88
Conclusion .....	90
Bibliographie.....	91