

Note sous Cour de révision, 2 novembre 1976, Procureur Général c. Maire de Monaco, Dame T., Société Halles du Midi, Sieur M. et Société E.
(Affaire dite des Halles et Marchés) ^[1]

G.-H. GEORGE,
avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Si « le point de vue de juriste doit prévaloir sur celui de l'architecte ou du maçon » (concl. Kahn sous Cons. État section 28 mars 1969, Dames Février et Gatelet : A.J.D.A. 1969, II, p. 359), force est de constater que la configuration des sols pose parfois au premier davantage encore de problèmes qu'aux deux autres.

C'est tout particulièrement le cas à Monaco, où « la configuration du sol de la Principauté, son fractionnement extrême, son exigüité relative, rendent impossible l'application de normes intangibles en matière de construction » (cf. P. Weil, note sous Trib. Sup. 3 mars 1971, sieur Weill), et où les mêmes caractéristiques sont à l'origine des particularités architecturales des halles et marchés communaux et du problème de domanialité tranché par la Cour de révision.

I - Par ordonnance du 25 juin 1894, la concession « du droit d'établir et du privilège exclusif d'exploiter des marchés couverts dans la Principauté de Monaco » fut accordée à un sieur V., auquel se substitua presque aussitôt la Société des Halles et Marchés (S.H.M.).

Accordée pour une durée de 40 ans avec possibilité d'une prorogation de 20 ans, cette concession est venue à expiration en 1954.

Son cahier des charges, établi le 10 juin 1894, stipulait notamment :

- que le concessionnaire s'engageait à acquérir les terrains nécessaires au service concédé (art. 1^{er}) ;

- que, pour prix de la concession, le concessionnaire abandonnait au domaine du Prince la nue-propriété desdits terrains, la pleine propriété de ceux-ci revenant audit domaine, sans indemnité, en fin de concession, tandis que les constructions seraient reprises par le domaine à prix d'expert (art. 11^e) ;

¹ Le présent commentaire porte sur les décisions juridictionnelles rendues, entre le 23 juin 1969 et le 2 novembre 1976, à propos du régime juridique applicable à différents locaux à usage de commerces, situés en sous-sol des halles et marchés communaux :

- décisions, en date du 23 juin 1969, de la Commission Arbitrale des loyers commerciaux ;
- arrêt, en date du 22 juin 1970, de la Cour d'appel ;
- arrêt, en date du 3 mai 1971, de la Cour de révision ;
- arrêt, en date du 19 octobre 1971, de la Cour de révision ;
- jugement, en date du 7 juin 1973, du Tribunal de première instance ;
- arrêt, en date du 14 mai 1974, de la Cour d'appel ;
- arrêt, en date du 17 avril 1975, de la Cour de révision ;
- arrêt, en date du 2 novembre 1976, de la Cour de révision.

(Affaires : « Procureur Général de la Principauté de Monaco contre Maire de Monaco et autres »).

- que le concessionnaire acquitterait une redevance de 8 % du montant des recettes brutes des marchés, le produit de la location des magasins établis en sous-sol des halles étant exempt de redevance (art. 12 et 13).

En exécution de ces dispositions, la S.H.M. fit l'acquisition de deux terrains situés, l'un à la Condamine, l'autre à Monte-Carlo, où furent édifiés des marchés couverts. Dans les deux cas, la déclivité du terrain conduisit à édifier les marchés sur une dalle au niveau de la partie supérieure de la pente. Le niveau inférieur, constituant le soubassement des marchés, était, pour sa part, divisé en locaux à usage de magasins.

Autorisée par un avenant au cahier des charges en date du 9 octobre 1902, la S.H.M. construisit un troisième marché, selon le même principe, sur une dépendance du domaine princier loué à cette fin. Ce terrain devait faire retour au domaine princier à l'issue de la concession, sans indemnité, avec les constructions y édifiées. L'exploitation de ce dernier marché ne s'avérant pas rentable, le concessionnaire obtint, en 1904 et 1907, qu'il fût désaffecté et utilisé à usage de garage privé.

A l'expiration de la concession, en 1954, la commune de Monaco reprit les trois édifices.

II - Depuis l'époque de la rédaction du cahier des charges (1894) et de l'avenant (1902) prévoyant le retour ou la reprise des terrains et constructions des marchés couverts de Monaco au profit du domaine princier, la notion de domanialité avait considérablement évolué.

Jusqu'à la fin du XIXe siècle, il n'existait à Monaco qu'un seul domaine : le domaine du Prince.

La première utilisation du vocable « domaine public » apparaît dans les articles 432, 433 et 434 du Code Civil décrété le 15 novembre 1881, sans autre précision, ni qualification.

Il faut attendre l'ordonnance constitutionnelle du 5 janvier 1911 pour voir affirmée et définie l'existence d'un domaine public de la Principauté :

« Le domaine public de la Principauté est constitué par prélèvement sur le domaine privé du Prince. Il est inaliénable et imprescriptible.

Font partie du domaine public, les rues, places, etc. » (art. 3).

Le 2 avril 1911, une nouvelle ordonnance, prise en application de l'article 3 susvisé, modifiait les articles 432, 433, 434 et 436 du Code Civil.

Le domaine public communal, enfin, était créé par la loi n° 30 du 3 mai 1920, portant organisation municipale, dont l'article 149 disposait :

« Le domaine public communal comprend tous les biens appartenant à la commune et affectés à un service public communal.

Font partie de ce domaine public, par prélèvement sur le domaine privé du Prince :

.....

2^e Les immeubles actuellement affectés aux services communaux : la mairie, les abattoirs, le cimetière, la bibliothèque communale, les moulins communaux, les marchés (à l'expiration de la concession en cours). »

C'est en application de ce texte, qu'à l'expiration de la concession, en 1954, les trois marchés couverts sont devenus communaux.

III - Cette mutation ne produisit aucun effet sur la situation des commerçants locataires des magasins installés dans le sous-sol des trois marchés, dont les baux commerciaux continuèrent à recevoir exécution.

Et c'est dans le cadre de la loi n° 490 du 24 novembre 1948 que la Commission Arbitrale des loyers commerciaux fut appelée à rendre, le 23 juin 1969, à la requête du Maire de Monaco, quatre décisions fixant de nouveaux loyers pour des magasins situés dans le sous-sol des trois marchés susvisés.

Pour les parties, comme pour la Commission Arbitrale, il ne faisait aucun doute que l'occupation des locaux litigieux relevait de la législation sur les baux commerciaux.

Le Procureur Général ne fut pas de cet avis et interjeta appel des quatre décisions susvisées, excipant de la domanialité publique des locaux pour conclure à l'incompétence de la Commission Arbitrale, en se fondant pour agir sur les dispositions de l'article 67, 2^e alinéa de l'Ordonnance du 10 juin 1859 modifiée par l'article 73 de la loi du 15 juillet 1965, selon lequel :

« Les officiers du Ministère Public agissent d'office lorsque l'ordre public le commande. »

La Cour d'appel ayant déclaré le pourvoi irrecevable par arrêt du 22 juin 1970, la Cour de révision fut saisie à son tour et, par arrêts en date des 3 mai et 19 octobre 1971, cassa l'arrêt attaqué et sursit à statuer, renvoyant les parties devant le Tribunal de première instance pour faire juger la question de domanialité publique, considérée - à juste titre - comme préjudicielle.

L'article 3 de l'Ordonnance du 2 avril 1911 porte, en effet, que :

« Toutes contestations relatives au caractère de domanialité publique, à la propriété, à la délimitation des voies, terrains ou immeubles seront jugées par les Tribunaux ordinaires. »

Le Tribunal, joignant les quatre instances, répondit par la négative à la question, par jugement en date du 7 juin 1973, se fondant essentiellement sur l'absence d'affectation des locaux à un service public et leur indépendance, tant matérielle que juridique, par rapport aux marchés.

Par arrêt du 14 mai 1974, la Cour d'appel confirma ce jugement et, par arrêt du 17 avril 1975, la Cour de révision rejeta le pourvoi formé par le Procureur Général contre l'arrêt du 14 mai 1974, estimant que ledit arrêt avait considéré à bon droit qu'à défaut d'une disposition expresse de la loi n° 30 du 3 mai 1920, le critère essentiel de la domanialité publique résidait dans la destination donnée aux biens et leur affectation au service public, et que la non appartenance des magasins litigieux à l'activité de service public était suffisamment motivée.

La question préjudicielle ayant ainsi été vidée, le Procureur Général fit assigner les commerçants et le Maire devant la Cour de révision en reprise d'instance après le sursis à statuer prononcé par l'arrêt du 19 octobre 1971, aux fins de faire juger que la commune, se fondant sur les seuls droits tirés de son domaine privé, n'avait pas qualité pour agir devant la Commission Arbitrale des loyers commerciaux. Le Maire demanda à la Cour de révision de juger que les magasins dont s'agit, qui font partie du domaine privé de la commune, doivent être considérés, de par leur situation, comme occupant nécessairement une dépendance du domaine public, et ce, « avec toutes les conséquences de droit ».

Par arrêt du 2 novembre 1976, la Cour de révision a jugé que la contestation portant désormais sur des intérêts privés, le Procureur Général n'était pas recevable à agir sur le fondement de l'article 67, 2^e alinéa précité, de l'ordonnance du 10 juin 1859 modifiée.

De même, la Cour de révision a dit le Maire irrecevable en sa demande, dès lors qu'il n'avait pas interjeté appel de la décision de la Commission Arbitrale et s'en était rapporté à justice devant toutes les juridictions saisies des procédures engagées par le Procureur Général.

IV - Le seul problème qui ait été tranché au fond par les décisions examinées est donc celui de la domanialité, considérée comme privée, des magasins litigieux.

A ce propos, l'arrêt du 17 avril 1975 retient, tout d'abord, qu'aucune disposition expresse de la loi du 3 mai 1920 ne permettrait d'écarter le critère de l'affectation au service public au bénéfice d'une reconnaissance de domanialité publique des locaux litigieux par détermination de la loi, en relevant :

« Mais attendu, d'une part, qu'ayant rappelé que la loi précitée avait défini les biens communaux en distinguant, dans son article 149, le domaine public comprenant « tous les biens affectés à un service public municipal » et, dans son article 152, le domaine privé comprenant « les biens... non affectés à un service public », l'arrêt a justement admis qu'à défaut d'une disposition expresse de la loi, le critère essentiel de la domanialité publique résidait dans la destination donnée aux biens et leur affectation à un service public. »

Cette interprétation des articles 149 et 152 de la loi du 3 mai 1920 est assez loin d'être convaincante.

Sans doute, le principe posé par cette loi est bien celui que consacre l'arrêt, à savoir l'affectation au service public. Ce critère est également celui retenu par le droit français mais à la différence de ce dernier dans lequel « le domaine privé ne peut se caractériser que par opposition au domaine public » (Auby et Ducos-Ader, « Droit Administratif », Dalloz, 2e éd. n° 275), et présente donc un caractère résiduel, la loi du 3 mai 1920 définit l'un et l'autre domaines de la commune :

- le domaine public comprend tous les biens de la commune affectés à un service public municipal (art. 149, 1^{er} alinéa) ;

- le domaine privé comprend les biens non affectés à un service public et ceux ayant fait l'objet d'une décision de déclassement ou de désaffectation (art. 152).

Observons à cet égard que les dispositions de l'article 2 de la loi n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale, qui a abrogé les articles 149 et 152 susvisés, sont analogues. Selon ce nouveau texte :

Art. 2. ...

« Le domaine public... comprend ceux des biens de la commune mis à la disposition directe du public usager ou à celle d'un service public communal, ainsi que les biens incorporés à ce domaine par la loi.

Le domaine privé... comprend tous les biens de la commune qui n'ont pas reçu la destination visée ci-dessus ou qui n'ont pas été incorporés par la loi à son domaine public ».

Tout bien communal non affecté à un service public relève donc du domaine privé. Mais il s'agit là d'un principe qui ne saurait lier le législateur et faire obstacle à l'incorporation dans le domaine communal, par une disposition législative expresse, d'un bien déterminé. Un bien peut toujours relever du domaine public par détermination de la loi, et, dans cette hypothèse, la question ne se pose pas de savoir si le critère de principe est satisfait ou ne l'est pas.

La Cour de révision n'a, d'ailleurs, pas contesté cette possibilité, mais elle a estimé qu'elle ne s'appliquait pas à l'espèce.

Or, si le premier alinéa de l'article 149 et l'article 152 de la loi du 3 mai 1920 posent le principe sus-rappelé, les alinéas suivants de l'article 149 énumèrent un certain nombre de biens faisant partie du domaine public :

« Le domaine public communal comprend tous les biens appartenant à la commune et affectés à un service public communal.

Font partie de ce domaine public par prélèvement sur le domaine privé du Prince :

... 2^e Les immeubles actuellement affectés aux services communaux : la mairie, les abattoirs, le cimetière, la bibliothèque communale, les moulins communaux, les marchés (à l'expiration de la concession en cours). »

Très expressément, ce texte dispose que « les marchés » font partie du domaine public communal, et cette appartenance est non moins expressément affirmée par l'article 3 de la loi n° 124 du 15 janvier 1930 sur la délimitation du domaine, toujours en vigueur, selon lequel :

Article 3. - « Font partie du domaine public de la commune :

.....

Les marchés, à l'expiration de la concession en cours. »

Ainsi, la loi ne distingue aucunement sol, marchés et magasins. Elle use du terme générique de « marché » comme de ceux de mairie, d'abattoirs ou de bibliothèque, pour viser un ensemble immobilier et non un concept fonctionnel. Ce sont, d'ailleurs, très expressément les « immeubles » énumérés par la loi qui font partie du domaine public. Il s'agit donc des marchés en tant qu'immeubles sans aucune restriction : sol, sous-sol et différents niveaux.

Le texte de l'article 149 précise encore que les marchés-immeubles font partie du domaine public « par prélèvement sur le domaine privé du Prince ». Or, le domaine princier comprend les trois ensembles immobiliers, soit en pleine propriété (terrains), soit par voie de retour ou de reprise (constructions).

Il n'a jamais été prévu qu'une partie quelconque des terrains ou des constructions ne serait pas incorporée au domaine du Prince, et la loi ne comporte, non plus, aucune réserve quant à l'étendue du prélèvement.

On pourrait, il est vrai, être tenté d'objecter que, même dans l'énumération de ses alinéas 2 et suivants, l'article 149 ne vise que « les immeubles actuellement affectés aux services communaux : ... les marchés ... », et que la domanialité publique desdits immeubles serait, comme il est de principe, subordonnée à leur affectation aux services communaux. Cependant, l'erreur serait totale.

Le texte n'exige nullement que la mairie, les marchés, etc... soient affectés à des services publics communaux pour reconnaître aux immeubles concernés la nature de domanialité publique - une telle exigence serait surabondante, puisqu'elle ne ferait que reproduire la règle. La loi considère au contraire, elle-même, que les marchés-immeubles sont affectés aux services communaux. Et cette volonté du législateur est d'autant plus nette qu'aucune distinction n'est opérée entre les deux marchés exploités et le troisième désaffecté. Les trois ensembles immobiliers sont regardés par le législateur comme étant affectés, sans réserve, aux services communaux et comme faisant partie du domaine public communal par prélèvement sur le domaine du Prince.

V - C'est donc de façon très discutable que l'arrêt du 17 avril 1975 écarte la domanialité publique par détermination de la loi et recourt au critère de l'affectation.

En revanche, dans la logique de la position ainsi adoptée par la Cour de révision, l'absence d'affectation au service public des locaux litigieux ne prête pas à discussion. Soumis dès l'origine à des

régimes administratif, fiscal et locatif distincts, les magasins considérés n'ont aucune communication avec les marchés proprement dits et leur objet est différent.

A tel point que l'arrêt du 17 avril 1975 approuve le rejet par la Cour d'appel de la théorie de l'accessoire, articulée par le Procureur Général, mais sur ce point, l'arrêt du 17 avril 1975 prête à de nouvelles critiques.

Selon un auteur contemporain :

« En application de cette théorie (de l'accessoire), le régime de la domanialité publique est étendu à certains biens qui sont unis au domaine public par un lien qui est :

« - soit d'ordre physique ou matériel, lorsque les biens considérés sont, par leur situation même, inséparables du bien principal, c'est-à-dire du domaine public auquel ils sont accolés ;

« - soit d'ordre fonctionnel, lorsque ces mêmes biens présentent une utilité pour l'usage du bien principal » (J. Dufau, in Jur. Class. Adm. Fasc. 405-1, n° 62).

Au cas d'espèce, les magasins litigieux ne pouvaient être regardés comme un accessoire fonctionnel des marchés publics ; seul pouvait donner lieu à discussion le lien physique.

Mais si en l'occurrence le lien physique est indéniable, dans la mesure où les magasins sont installés dans les fondations mêmes des marchés, l'indépendance matérielle des deux niveaux n'est pas discutable : aucune communication intérieure, ouverture sur des voies publiques différentes.

Or, « la notion de dépendance nécessaire ou d'accessoire indispensable du domaine public n'est pas facile à cerner (Denoix de St-Marc et Labetoulle, chronique générale de jurisprudence administrative française, A.J.D.A. 1970, I, p. 349). Il est exact, comme le relèvent ces auteurs, que certaines décisions du Conseil d'État semblent admettre que la domanialité publique d'un bien entraîne automatiquement la domanialité des ouvrages qui sont édifiés au-dessus et au-dessous. D'autres décisions cependant ne se bornent pas à constater l'existence d'un tel lien, mais recherchent, en outre, si le bien litigieux présente un intérêt pour le domaine public : « La théorie de l'accessoire ne saurait raisonnablement jouer que lorsqu'existe une relation minimum d'objet et d'utilité entre la dépendance domaniale et l'élément auquel il s'agit d'étendre la domanialité... il paraît impossible d'admettre qu'un immeuble construit au-dessus d'un ouvrage public fasse partie, de ce seul fait, du domaine public » (de Laubadère, note sous Trib. Adm. Marseille, 10 juillet 1968, Cne d'Avignon : A.J.D.A. 1968, II, p. 584).

C'est ainsi que les étages d'habitation situés au-dessus de la gare du Luxembourg, à Paris, ne constituent pas des dépendances du domaine public ferroviaire (Trib. Adm. Paris, 30 novembre 1954, Brisdoux : A.J.D.A. 1955, II, p. 269). Ainsi encore, un même mur a été regardé comme constituant une dépendance nécessaire de la voie publique dans ses parties inférieures où il sert de soutènement et de parapet à cette voie publique, et comme une propriété privée dans sa partie supérieure où il sert de clôture à une propriété riveraine de la voie (Cons. État, Section, 28 mars 1969, Dmes Février et Gatelet, préc.).

A l'inverse, des locaux commerciaux situés sous une chapelle de l'église St-Eustache, à Paris, ont été regardés comme faisant « corps avec les parties de l'édifice qui servent à l'exercice du culte et (qu'ils en sont) indispensables en tant qu'ils en constituent le soubassement » (Trib. Adm. Paris, 8 juin 1971, Ville de Paris c/Kergo, A.J.D.A., 1972, II, note de Laubadère).

Et, dans sa note, M. de Laubadère écrit :

« L'exigence de l'intérêt pour le domaine public des éléments accessoires comme condition de leur propre domanialité ne paraît s'imposer que lorsque le bien concerné est distinct de la dépendance

domaniale elle-même... Mais lorsque le local en question fait littéralement corps avec la dépendance domaniale comme une cave fait corps avec la maison sous laquelle elle est creusée, point n'est besoin, semble-t-il, qu'à la contiguïté, s'ajoute une condition relative à l'intérêt que devrait présenter le bien pour la dépendance domaniale à laquelle il est accolé »

(en ce sens, cf. Cons. État, 28 janvier 1970, Cts Philip-Bissinger : Rec. p. 58, s'agissant d'une dalle indissociable de la voûte d'un canal participant à un réseau d'assainissement et constituant comme telle une dépendance du domaine public).

Mais les étages d'habitation élevés au-dessus de la gare du Luxembourg - et que dire de la gare Montparnasse - ne font-ils pas eux-mêmes « corps » avec les niveaux inférieurs affectés au service public ferroviaire ?

En fait, il semble bien que l'exigence de l'intérêt pour le domaine public des éléments accessoires comme condition de leur propre domanialité constitue désormais la règle.

D'une part, il ne suffit pas à un local de « faire corps » avec un immeuble domanial pour constituer une dépendance du domaine public. Les étages édifiés au-dessus de locaux domaniaux « font corps » avec ces derniers, mais ne se voient pas, pour autant, nécessairement reconnaître le caractère de domanialité publique. A défaut d'une utilité fonctionnelle, les seules dépendances « faisant corps avec un bien domanial susceptible de se voir reconnaître également un caractère de domanialité publique sont celles qui présentent un intérêt architectural pour le bien domanial », et tout particulièrement celles qui « en sont indissociables en tant qu'elles en constituent le soubassement » (Trib. Adm. Paris, V. de Paris c. Kergo, précité ; Cons. État, 28 janvier 1970, Cts Philip-Bissinger, précité). C'est ainsi que, contrairement aux locaux situés au-dessus d'installations du chemin de fer et qui n'acquièrent pas de ce seul fait la nature de dépendances du domaine public, le Conseil d'État considère qu'un local utilisé par une coopérative agricole et situé « sous le hangar des machines de la gare de Saint-Flour » constitue une dépendance du domaine public ferroviaire, au motif : « qu'un tel emplacement constitue une dépendance du domaine public du chemin de fer » (Cons. État Section, 20 juin 1968, S.N.C.F. : Rec. p. 367).

D'autre part, l'attitude du Conseil d'État à l'égard des galeries situées sous les voies publiques semble bien confirmer l'abandon du critère du seul lien physique au profit de celui de l'intérêt public.

De fait, en 1937, l'arrêt « Préfet du Maine-et-Loire » (Cons. État 26 novembre 1937, Rec. p. 971) rangeait dans le domaine public une galerie donnant accès à une champignonnière, pour la seule raison que ladite galerie était située sous une voie publique ; en 1971, l'arrêt de Section « Véricel » (Cons. État 17 décembre 1971 : Rec. p. 782) refuse de considérer comme dépendances de la voie publique des galeries situées sous ladite voie, en raison de leur trop grande profondeur et de leur défaut d'utilité pour la voie (cf. cependant Cons. État, Section, 28 mai 1971, dame Gautheron : A.J.D.A., p. 687, s'agissant d'un conduit de drainage creusé dans le sous-sol de la route nationale traversant Saulieu et dépendant « de ce fait » du domaine public de l'État).

Mais, au cas de l'espèce, les magasins litigieux, situés sous les dalles des marchés communaux, sont indissociables desdits marchés en tant qu'ils en constituent le soubassement.

La théorie de l'accessoire, même considérée de façon restrictive - ce qui s'impose en droit monégasque, en raison des termes de la loi du 3 mai 1920 - trouvait à s'appliquer et conduisait à reconnaître la domanialité publique du soubassement des deux marchés publics en activité et donc des magasins, indissociables de ce soubassement.

VI - L'arrêt du 2 novembre 1976 ne fait que tirer les conséquences de la procédure antérieure en relevant, d'une part, qu'à partir du moment où il a été jugé que les magasins litigieux ne relevaient pas du domaine public, le Procureur Général n'était pas recevable à interjeter appel des décisions de la Commission Arbitrale des loyers commerciaux - l'ordre public n'étant pas concerné - et d'autre part, que le Maire était irrecevable à remettre en cause les décisions de la Commission Arbitrale rendues conformément à ses propres conclusions (Cass. Civ. 27 janvier 1960 : Bull. Civ. II, n° 66, p. 42 ; 4 juin 1966, ibid I, n° 336, p. 256 ; 24 novembre 1968 : ibid III, n° 482, p. 367).

L'arrêt est donc, à cet égard, irréprochable.

Il n'y a pas lieu, non plus, de regretter que la question soulevée par le Maire n'ait pu être examinée, car elle avait été tranchée antérieurement.

Ses conclusions invitaient la Cour de révision à « dire et juger que les magasins dont s'agit, qui font partie du domaine privé de la commune, doivent être considérés, de par leur situation, comme occupant nécessairement une dépendance du domaine public, et ce, avec toutes les conséquences de droit ».

Sous la prudence de cette formulation, la question posée par le Maire était celle de savoir si, en droit monégasque, le contrat portant occupation du domaine public est nécessairement, comme en droit français, un contrat impliquant des règles exorbitantes du droit commun, notamment la précarité et la révocabilité inhérentes aux utilisations privatives du domaine public et incompatibles avec la propriété commerciale.

Mais cette question avait déjà reçu une réponse de principe par l'arrêt de renvoi du 19 octobre 1971, où on lit :

« Attendu qu'en raison de la destination d'intérêt public ou d'utilité générale auxquels ils sont affectés, les biens dépendant du domaine public sont soumis à un régime spécial, caractérisé par leur inaliénabilité et leur imprescriptibilité, lequel s'oppose à ce que ces biens fassent l'objet de contrats de droit privé, susceptibles de les grever de charges portant atteinte à de tels caractères. »

VII. - En définitive, la solution retenue par la Cour de révision est contestable sur le plan juridique en tant qu'elle refuse la domanialité publique aux locaux situés sous les dalles des marchés communaux. En outre, ses conséquences de fait en sont fâcheuses à un double point de vue.

En premier lieu, par son refus, l'arrêt du 17 avril 1975 a donné naissance à un problème de propriété desdits locaux. Dans la mesure, en effet, où la loi du 3 mai 1920 prélevait sur le domaine princier des biens qui étaient exclusivement destinés à être incorporés dans le domaine public communal, les magasins litigieux, s'ils ne relèvent pas du domaine public communal, peuvent être regardés comme n'ayant pas fait l'objet d'un prélèvement et donc, comme demeurés dans le domaine princier.

En second lieu, et tout particulièrement à Monaco où la configuration du sol et la relative exigüité du territoire donnent davantage de prix à la notion de « meilleure utilisation du domaine public », la conception particulièrement restrictive de la domanialité publique adoptée par la Haute Juridiction est de nature à entraver sérieusement les possibilités d'action de la commune, notamment en matière d'extension des marchés.

Peut-être faut-il en déduire que la compétence judiciaire en pareille matière n'est pas adéquate.