

Le perré du quai de la Monnaie à Chalon-sur-Saône constitue un accessoire indispensable de la Saône et se rattache au domaine public fluvial naturel

Lire les conclusions de :

Camille Vinet

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 12LY02095 – Commune de Chalon-sur-Saône c/ Voies navigables de France – 06 juin 2013 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Domaine public, Domaine public naturel, Domaine public fluvial, Accessoire indispensable, Saône, Perré du quai de la Monnaie

Rubriques

Propriétés publiques

TEXTES



Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Le perré du quai de la Monnaie à Chalon-sur-Saône constitue un accessoire indispensable de la Saône, et se rattache au domaine public fluvial naturel, alors même qu'il n'est pas utilisé pour l'accostage des bateaux et que les berges ont fait l'objet de transformations liées à des considérations d'aménagement urbain. En effet, il est considéré que le perré en litige est un mur de soutènement incliné, recouvrant la berge de la Saône, et que cet aménagement, qui ne dépasse pas la limite constituée par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder (cf article L2111-9 du code général de la propriété des personnes publiques : « *les limites des cours d'eau domaniaux sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder.*»), s'il sert de soutènement à la voie qui le surplombe, constitue également une modalité d'aménagement des berges de ce cours d'eau navigable, justifiée notamment par l'effet de la navigation sur les rives.

² * *perré* : revêtement en pierres sèches qui protègent un ouvrage, et empêchent les eaux de le dégrader

Conclusions du rapporteur public

Camille Vinet

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6091](https://doi.org/10.35562/alyoda.6091)

¹ Le long de la Saône, au niveau de la commune de Chalon-sur-Saône, des portions de berges sont équipées de « perrés », ouvrages ou revêtements en pierres destinés à protéger les berges ou les quais de l'érosion causée par le cours d'eau.

² La commune a constaté que certains perrés étaient dégradés, entraînant des risques d'effondrement, et s'est adressée à l'établissement public VNF, afin qu'il prenne en charge les travaux indispensables à leur remise en état. VNF n'a accepté de participer aux travaux que lorsqu'il a estimé que les perrés étaient utiles à la navigation.

³ S'agissant du quai de la monnaie, situé sur le territoire de la commune, au nord de l'île « Saint Laurent », l'établissement public a refusé de participer aux travaux de remise en état des perrés au motif que le quai n'était pas utile à la navigation et qu'il n'avait été construit que pour soutenir la voirie le surplombant, dont il était, dès lors, l'accessoire indispensable.

⁴ Par courrier du 25 août 2009, la commune de Chalon-sur-Saône a mis l'établissement public VNF en demeure de remettre en état le perré du quai de la monnaie. Par décision en date du 16 décembre 2009, le directeur général de VNF a refusé de faire droit à cette demande au motif déjà indiqué.

⁵ En 2010, la commune a contesté cette décision devant le Tribunal administratif (TA) de Lille, qui a transmis la requête au TA de Dijon. La commune demandait l'annulation de cette décision et qu'il soit enjoint à VNF de procéder à la remise en état des perrés du quai de la monnaie.

⁶ Par la requête n° 12LY02095, la commune relève appel du jugement du TA de Dijon en tant qu'il a rejeté sa demande.

⁷ Par la requête n° 12LY00210, VNF a relevé appel du même jugement en tant qu'il a mis à sa charge la moitié des frais d'expertise, taxés et liquidés à la somme de 178 526, 66 €.

⁸ Vous l'avez compris, il vous revient de vous prononcer sur l'identité de la personne propriétaire du perré litigieux et sur l'obligation pour celle-ci de l'entretenir.

⁹ S'agissant d'identifier la personne publique propriétaire d'un bien en l'absence de titre de propriété, vous trouverez, pour l'essentiel, de la jurisprudence s'agissant des ponts permettant à une voie publique

d'en enjamber une autre.

¹⁰ Il en résulte que le pont appartient au même domaine public que la voie dont il assure la continuité, sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur l'antériorité de l'une des deux voies par rapport à l'autre ou sur le fait que le pont a été rendu nécessaire par la création de la seconde voie, et alors même que ses piles y seraient implantées. V. notamment *CE 26 septembre 2001, Département de la Somme, n° 219338, A*, aux conclusions de G. Bachelier.

¹¹ Plus précisément, dans l'immense majorité des cas, un pont sera regardé comme nécessaire ou utile, non à la voie qu'il franchit, mais à la voie qu'il supporte, sans égard pour l'évènement qui a causé la nécessité d'édifier le pont.

¹² S'agissant du cas dont vous êtes saisis, le départage de l'utilité du perré, dont la propriété n'est définie par aucun titre, est plus délicat à opérer. À première vue, il semble pouvoir être considéré comme l'accessoire utile tant du cours d'eau, dont il évite la dégradation du lit, qui pourrait porter atteinte à sa navigabilité, que des terres dont il assure le soutènement.

¹³ Avant d'exprimer, le cas échéant, notre position sur ce point, il convient de nous référer aux textes définissant le domaine public fluvial car, si la jurisprudence a beaucoup contribué à la définition des différents domaines publics, des textes ont depuis longtemps défini la consistance du domaine public naturel, notamment fluvial.

¹⁴ Dans les textes antérieurs au code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les cours d'eau domaniaux étaient les cours d'eau navigables et flottables. Aux termes de l'article L2111-7 du CG3P, il s'agit à présent des cours d'eau classés comme tels. En l'espèce, nul ne conteste que la portion considérée de la Saône a été classée parmi les cours d'eau domaniaux appartenant à l'État.

¹⁵ L'article L2111-9 du CG3P, qui reprend des dispositions anciennes, dispose que « *les limites des cours d'eau domaniaux sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder* ». (*plenissimum flumen*)

¹⁶ Le perré litigieux, qui se situe à la verticale de l'une des berges de la Saône, a donc été construit sur le domaine public fluvial naturel. Ainsi qu'il a été dit, cela n'est toutefois pas déterminant pour identifier son propriétaire, pas plus que la chronologie. Il n'y a pas lieu de vous prononcer sur l'antériorité ou la postériorité au perré de la voie publique située sur l'île Saint-Laurent.

¹⁷ Le perré litigieux ne paraît pas pouvoir être regardé comme appartenant au domaine public fluvial artificiel, qui est défini par l'article L2111-10 du CG3P comme étant constitué « *1° Des canaux et plans d'eau (...); 2° Des ouvrages ou installations (...) qui sont*

destinés à assurer l'alimentation en eau des canaux et plans d'eau ainsi que la sécurité et la facilité de la navigation, du halage ou de l'exploitation ; 3° Des biens immobiliers (...) concourant au fonctionnement d'ensemble des ports intérieurs, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables ; 4° À l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers situés en amont de la limite transversale de la mer (...) concourant au fonctionnement d'ensemble de ces ports, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables ».

18 Le perré doit-il être regardé comme une dépendance du domaine public fluvial naturel ?

19 Le Conseil d'État admet depuis longtemps que certains ouvrages construits par la main de l'homme puissent être regardés comme tels.

20 V. en particulier s'agissant de remblais élevés par l'administration dans le but de protéger la rive du Rhône : *CE 4 mars 1955, min. des travaux publics c/ A., rec. 1955, tables p. 703*. Aux termes de cette décision, le remblai, formé en grande partie de terres et de pierres rapportées, élevé à une date qui n'avait pu être précisée, et renforcé vers 1860 par des enrochements, doit être regardé comme étant devenu, dans son ensemble, un ouvrage formant une dépendance du domaine public fluvial. En l'absence de tout acte ayant prononcé le déclassement de cet ouvrage, la circonstance qu'il figure au cadastre établi dans la région n'a pu lui conférer le caractère d'une propriété privée.

21 V. également s'agissant de digues : *CE 22 mai 1925, P., rec. 1925, p. 514*.

22 L'art. L2111-2 du CG3P, relatif à tous les types de domaine public, dispose pour sa part : « *font aussi partie du domaine public les biens qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable.* »

23 En l'espèce, le perré litigieux nous paraît devoir être regardé comme une dépendance du domaine public fluvial naturel à un double titre. D'une part, il est implanté sur ce domaine et son utilité pour ledit domaine ne peut être niée : tout comme dans l'espèce précitée, il protège la rive de la Saône de l'érosion et préserve le lit et la navigabilité du cours d'eau, en évitant son obstruction par un affaissement des berges.

24 D'autre part, il résulte de l'instruction que l'aménagement des berges par la construction de perrés n'a pas été sans lien avec la navigation. Il semble que le quai a, dans le passé, servi d'embarcadère, puisque le schéma de gestion d'usage pour VNF évoque, sur ce quai, une rampe de mise à l'eau. D'autres documents (émanant de la compagnie générale du Rhône) évoquent l'« aménagement du port et

du quai de la Monnaie » et des photographies montent un port à gradin. Il nous semble donc qu'il a été à une époque un accessoire indispensable à la navigation.

25 *V. CE 31 juillet 1992, Association des ouvriers plombiers couvreurs zingueurs et Pernod, 94062, B, s'agissant d'un immeuble faisant partie des magasins ou dépendances situés sur les rives du canal de l'Ourcq, destinés à permettre le déchargement des marchandises apportées par les péniches navigant sur ledit canal, et qui n'a pas fait l'objet d'une décision de déclassement.*

26 La circonstance, à la supposer avérée, qu'il ne serait, désormais, plus indispensable au cours d'eau, et/ou qu'il ne remplirait plus les conditions posées à l'article L2111-2 du CG3P ne peut conduire à faire sortir le perré en cause du domaine public fluvial.

27 Nous vous proposons donc de considérer que le perré litigieux appartient au domaine public fluvial dont VNF a en charge la gestion.

28 L'appartenance du perré au domaine public géré par VNF emporte-t-il nécessairement l'obligation pour cet établissement de l'entretenir ?

29 La loi du 16 septembre 1807 a longtemps défini les obligations en matière d'entretien du domaine public fluvial. Il en résultait que le financement des travaux de défense contre les inondations d'origine fluviale ou maritime était à la charge des propriétaires des parcelles riveraines, dans la proportion de leur intérêt aux travaux, que les cours d'eau soient domaniaux ou non.

30 Le principe, appliqué par la jurisprudence, était donc que la protection contre l'action naturelle des eaux incombait aux propriétaires intéressés.

31 Les obligations relatives à l'entretien ont été redéfinies par le CG3P. Elles figurent aux articles L2124-11 et L2124-12. Il en résulte que le curage des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances est, comme sous l'empire des dispositions antérieures, à la charge de son propriétaire.

32 L'entretien des cours d'eau domaniaux, aux termes de l'article L. 215-14 du code de l'environnement, a pour objet de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique. Il est assuré par l'enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par l'élagage ou le recépage de la végétation des rives. Ainsi, aucune obligation d'édifier des ouvrages de protection ou de les entretenir ne paraît peser sur le propriétaire du domaine public fluvial, même si, dans certains cas, il sera sans doute plus efficace de construire de tels ouvrages.

33 Aux termes de l'article L2124-11, l'entretien des cours d'eau domaniaux, tel que défini par l'article précité, « *est à la charge de la personne publique propriétaire du domaine public fluvial. Toutefois, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent intérêt peuvent être appelées à contribuer au financement de leur entretien. (...) À défaut d'accord sur le montant de la participation mentionnée aux deux alinéas précédents, il est fait application des dispositions de l'article L211-7 du Code de l'environnement* ». Ces dernières, qui renvoient aux articles L151-36 à L151-40 du code rural et de la pêche maritime, permettent à la personne publique propriétaire de prescrire les travaux en déterminant les participations des diverses personnes y ayant intérêt.

34 Il est enfin à noter que l'article L2124-12 du CG3P dispose que « *dès lors que les cours d'eau ou canaux domaniaux ne sont plus utiles à la navigation, la personne publique propriétaire du domaine public fluvial n'est tenue, au titre des ouvrages intéressant antérieurement la navigation, à aucune dépense autre que celles qu'implique le rétablissement, en cas de nécessité, de la situation naturelle* ».

35 En l'espèce, le cours d'eau est toujours utilisé pour la navigation. Si le perré peut être regardé comme un ouvrage intéressant toujours la navigation, alors une interprétation *a contrario* des dispositions précitées laisse penser que VNF doit l'entretenir.

36 En l'espèce, l'ancien port a disparu et il n'y a plus de zone d'accostage. Il nous paraît difficile de qualifier le perré d'ouvrage intéressant la navigation. À moins que doive être qualifié de tel tout ouvrage concourant au bon entretien du cours d'eau. Si vous retenez une telle qualification, ces dispositions peuvent, donc, *a contrario*, fonder une obligation d'entretien à la charge de VNF. À défaut, et dès lors que vous aurez qualifié le perré litigieux de dépendance du domaine public fluvial naturel, l'article 124 de la loi de finance pour 2001, repris à l'article L4311-1 du code des transports, constituera, en tout état de cause, un fondement à cet obligation d'entretien. Il dispose en effet que l'établissement public VNF « *assure l'exploitation, l'entretien, l'amélioration, l'extension et la promotion des voies navigables et de leurs dépendances.* ».

37 En application des dispositions précitées de l'article L2124-11 du CG3P, il pourra certainement faire supporter une partie importante des frais d'entretien à la commune. Ce sont ces dispositions, plutôt que celles de l'article L2123-7 du CG3P, applicables en cas de superposition d'affectation, qui nous paraissent applicables. En effet, même si le perré litigieux est utile à la voie publique qui le surplombe, il n'est pas directement affecté à ses usagers ou au service public correspondant. Il n'y a donc pas, à proprement parler, de superposition d'affectation mais seulement une superposition d'utilité.

38 Quoi qu'il en soit, il se déduit de ce qui vient d'être exposé que la
décision de refus de l'établissement public VNF doit être annulée et
le jugement réformé en tant qu'il ne l'a pas annulée.

39 La commune de Chalon-sur-Saône demande qu'il soit enjoint à VNF
de procéder à la remise en état du perré du quai de la Monnaie.

40 L'annulation de la décision au motif qu'une obligation d'entretien
incombe à VNF implique au minimum que la demande de la commune
soit réexaminée.

41 Il nous semble qu'elle implique également que VNF prenne la
décision de remettre en état le perré litigieux, car il n'est pas
contesté que celui-ci est très dégradé et qu'une intervention est
urgente. Il ne résulte pas non plus de l'instruction qu'il serait possible
de prendre une décision de déclassement car le perré est
difficilement dissociable du domaine public fluvial.

42 Si vous hésitez sur ce point, vous pourrez limiter l'injonction à un
réexamen de la demande de la commune.

43 Dans l'hypothèse inverse, que nous privilégions, vous pourrez lui
enjoindre d'initier la procédure qui lui semble la plus appropriée aux
fins de procéder aux travaux de remise en état du perré litigieux, ce,
dans un délai de 3 mois à compter de votre arrêt.

44 VNF pourra notamment, en vertu des dispositions déjà citées de
l'article de l'article L2124-11 du CG3P, demander à la commune une
participation financière, car les travaux lui seront utiles. Un accord
devra être recherché avec la commune. À défaut, VNF pourra
proposer une répartition de la charge financière conformément aux
dispositions des articles L151-36 à L151-40 du code rural et de la
pêche maritime.

45 S'agissant des frais d'expertise, taxés et liquidés, nous le rappelons, à
la somme de 178 526, 66 €, vous devrez y statuer en appel si vous
inversez, comme nous vous le proposons, la solution retenue par les
premiers juges. Vous constaterez une difficulté tenant à ce qu'ils se
rattachent en réalité à plusieurs dossiers contentieux puisque
l'expertise a porté sur plusieurs quais.

46 Néanmoins, si vous conservez la solution retenue par le TA d'un
partage à 50/50 entre les deux parties, cet inconvénient sera limité.
L'article R761-1 du code de justice administrative prévoit que les
dépens sont à la charge de la partie perdante, sauf si les
circonstances particulières de l'affaire justifient qu'ils soient mis à la
charge d'une autre partie ou partagés entre les parties. En l'espèce,
les circonstances de l'affaire, notamment le fait que les travaux
seront utiles à la commune et que la commune pourrait, à ce titre,
être tenue d'y participer financièrement, nous paraît justifier un tel
partage.

47

Si vous nous suivez pour partager la charge des dépens, vous devrez examiner les conclusions fondées sur les dispositions de l'article L761-1 du CJA au regard de la notion de partie perdante. En l'espèce, c'est l'établissement public VNF qui a cette qualité. Vous le condamnerez donc à verser à la commune la somme de 2 000 € au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens et rejetterez ses conclusions présentées au même titre.

48

Tel est le sens de nos conclusions.