

Ouvrage public "mal planté" : impossibilité de régularisation appropriée et absence d'atteinte excessive à l'intérêt général

Lire les commentaires de :

Violetta Garifulina

Un ouvrage public « mal planté » peut ne pas être détruit, si la démolition porte atteinte à l'environnement

DÉCISION DE JUSTICE

N° 17LY04341 – Ministre de la transition écologique et département de la Savoie – 23 octobre 2018 – C+ [↗](#)

Requêtes jointes : 17LY04344 - 18LY01223 - 18LY01873

INDEX

Mots-clés

Mesure d'exécution, Implantation irrégulière d'un ouvrage public, Démolition de l'ouvrage, Régularisation appropriée, Atteinte excessive à l'intérêt général

Rubriques

Procédure, Propriétés publiques

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ *Procédure – Jugements – Exécution des jugements – Prescription d'une mesure d'exécution – Jugement révélant l'implantation irrégulière d'un ouvrage public – Prescription par le juge de la démolition de l'ouvrage – Conditions – Impossibilité de toute régularisation appropriée et absence d'atteinte excessive à l'intérêt général eu égard aux inconvénients de la présence de l'ouvrage pour les intérêts publics et privés et aux conséquences de la démolition pour l'intérêt général*

² Dossiers concernant les équipements sportifs installés sur le lac d'Aiguebelette (bassin pour les compétitions internationales d'aviron, notamment les championnats du monde de 2015). Il s'agit de requêtes d'appel et à fin de sursis à exécution présentées par le ministre de la transition écologique et le département de la Savoie contre un jugement du 17 octobre 2017 du tribunal administratif de Grenoble...

³ qui a annulé, à la demande de diverses associations, plusieurs arrêtés du préfet de la Savoie (autorisation de destruction d'espèces protégées, autorisation de défrichement et récépissé de déclaration au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement), une délibération du conseil départemental de la Savoie (adoption d'une déclaration de projet d'aménagement), un permis de construire et une décision de non-opposition à travaux du maire de Novalaise.

⁴ Par ce même jugement, le tribunal administratif de Grenoble a enjoint au département de la Savoie de remettre une partie du site en état dans un délai de six mois à compter de la notification de son jugement. C'est ce dernier point qui a surtout motivé les requêtes en SAE du ministre et du département de la Savoie.

⁵ Les questions de fond (légalité des décisions et délibération en litige) ne posent pas de difficulté particulière au regard de ce qui a déjà été jugé (cf. en particulier les affaires "center parcs à Roybon" jugées par la CAA de Lyon pour ce qui est de la notion de "*raisons impératives d'intérêt public majeur*" au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement).

⁶ La cour décide toutefois, après avoir confirmé le bien-fondé des annulations prononcées par le tribunal, d'infirmar le jugement en ce qui concerne l'injonction de remise en état des lieux.

⁷ Il est fait en l'espèce application de la jurisprudence désormais classique *CE Section 29 janvier 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans.*

n° 245239.

8 Il est rappelé, tout d'abord, que l'appréciation qui doit être portée sur la régularisation éventuelle de l'ouvrage public "mal planté" doit concerner cet ouvrage dans son ensemble et non une seule partie de celui-ci (CE 20 mai 2011 Communauté d'agglomération du Lac du Bourget, n° 325552 3355931 et conclusions M. Guyomar), alors que le tribunal administratif a considéré qu'une partie de l'ouvrage était susceptible de régularisation et n'a, en conséquence, prononcé qu'une injonction de remise en état partielle.

9 Après avoir, en premier lieu, constaté que la régularisation de l'ouvrage n'est pas possible en raison des motifs pour lesquels les actes sur le fondement desquels il avait été édifié ont été annulés, il est procédé au bilan avantages/inconvénients de la remise en état des lieux au regard des inconvénients causés par la présence de l'ouvrage, comparés à l'atteinte à l'intérêt général que causerait sa suppression.

10 En l'espèce, il est apparu que les travaux extrêmement lourds d'enlèvement des corps morts immergés, pour certains, à 60 mètres de fond, à proximité de frayères et situés dans le périmètre de protection rapproché de captage d'eau destinée à l'alimentation humaine entraîneraient des atteintes excessives à l'intérêt général (par la destruction, notamment, d'espèces végétales protégées alors qu'un biotope s'est reconstitué autour de ces équipements), alors que leur maintien en l'état demeurerait neutre à cet égard.

Note universitaire

Un ouvrage public « mal planté » peut ne pas être détruit, si la démolition porte atteinte à l'environnement

Violetta Garifulina

Etudiante en Master 2 Droit public fondamental à l'Université Jean Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.6481](https://doi.org/10.35562/alyoda.6481)

¹ La cour administrative d'appel de Lyon, dans l'arrêt commenté, applique la jurisprudence *Commune de Clans*, désormais classique (CE Section 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans*, n° 245239), qui permet, sous conditions, de porter atteinte au « vieux principe » d'intangibilité absolue des ouvrages publics. Comme le rappelle Christine Maugüe dans ses conclusions sur cet arrêt de principe : « *la règle de l'intangibilité de l'ouvrage public n'est donc pas un dogme mais un principe auquel il peut être raisonnable, dans certains cas, d'apporter des exceptions* ». Dès lors, le principe d'intangibilité des ouvrages publics n'a pas été purement et simplement abandonné au profit d'une règle générale de tangibilité ; la décision *Commune de Clans* ne fait qu'introduire des exceptions à un principe autrefois considéré comme absolu. A cet égard, et l'arrêt commenté l'illustre parfaitement, tous les ouvrages publics illégaux ne seront pas nécessairement détruits. Désormais, il appartient au juge de faire un bilan entre les avantages et les inconvénients, afin de veiller à ce que la destruction ou le maintien de l'ouvrage public ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

² En l'espèce, le lac d'Aiguebelette, classé en réserve naturelle régionale depuis le 6 mars 2015, a été aménagé pour accueillir la coupe et les championnats du monde d'aviron en 2014 et en 2015. Des équipements sportifs y ont été installés, à savoir un bassin d'aviron situé dans la réserve naturelle, une tour d'arrivée et la cabane de l'aligneur réalisées en dehors de celle-ci.

³ Plusieurs associations de protection de l'environnement ont demandé l'annulation des actes suivants : les arrêtés du préfet de la Savoie autorisant la destruction d'espèces protégées, le défrichement et le récépissé de déclaration au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ; la délibération du conseil départemental de la Savoie qui adopte le projet d'aménagement ; le permis de construire du maire de Novalaise ; et l'arrêté de non-opposition du maire de la commune d'Aiguebelette-le-Lac à la déclaration préalable.

⁴ Le tribunal administratif de Grenoble a fait droit à leur demande, et a ordonné la remise en état du site et la suppression des aménagements, qualifiés d'ouvrages publics, réalisés dans le périmètre de la réserve naturelle. Or, le département de la Savoie et le ministre de la transition écologique et solidaire ont interjeté appel du jugement du 17 octobre 2017 devant la cour administrative d'appel de Lyon, en soutenant, notamment, que le tribunal n'a pas pris en considération les conséquences de la remise en état du site sur l'équilibre de la faune et de la flore, ainsi que sur les intérêts protégés par la législation sur l'eau.

1. – Un ouvrage public irrégulier

⁵ Dans un premier temps, le débat contentieux porte sur l'irrégularité des installations en cause, dont la qualité d'ouvrages publics n'est pas contestée. En effet, au regard des trois critères qui définissent la notion, le bassin d'aviron, la tour d'arrivée et la cabane de l'aligneur doivent être qualifiés d'ouvrage public, en ce qu'il s'agit de biens immobiliers aménagés et affectés à la promotion de la pratique sportive de l'aviron et du tourisme. Pour établir l'irrégularité de l'ouvrage public, la cour analyse successivement la légalité des différents actes contestés.

⁶ D'abord, la cour observe que la délibération du conseil général de la Savoie, adoptant la déclaration de projet d'aménagement du bassin d'aviron, a été votée sans que ne soit préalablement sollicitée une autorisation spéciale du conseil régional. Or, en vertu de l'article L. 332-9 du code de l'environnement, lorsque des travaux sont réalisés sur un territoire classé en réserve naturelle régionale, il est indispensable d'obtenir une telle autorisation, et ce, même-ci la Région Auvergne-Rhône-Alpes a attribué une subvention pour la réalisation du projet. Par ailleurs, au titre de l'article II-4.2 du règlement de la réserve naturelle régionale, la création d'ouvrages ou la modification de ceux en place ne peuvent être admises, dans les zones de végétation lacustre, que s'ils ont pour objectifs, la gestion de la sécurité des personnes, la gestion des droits d'eau ou la gestion des fonctionnalités de la réserve. En l'espèce, les installations aquatiques n'ont pas pour but d'assurer la sécurité des personnes, mais seulement de permettre l'organisation de compétitions, et ce, alors même que le bassin présentait des risques de chute de blocs. Ces aménagements ne peuvent également être assimilés à des « *bâtiments, construction et installations, ouvrages équipements et aménagements en place* », au motif que deux décisions juridictionnelles antérieures les ont déclarés irrégulièrement implantés. Ainsi, la cour juge la délibération du conseil général illégale, par voie de conséquence, doivent être annulés, les arrêtés du préfet de la Savoie des 20 et 21 juillet 2015, l'arrêté du 30 juillet

2015 de non-opposition à travaux du maire d'Aiguebelette-le-Lac, et l'arrêté du 28 juillet 2015 du maire de Novalaise portant délivrance du permis de construire.

7 De surcroît, le préfet de Savoie dans un arrêté du 3 juin 2014 autorise la coupe et la destruction de spécimens d'espèces végétales protégées, en dépit de l'article L. 411-2 4° c) du code de l'environnement. Cet article dispose qu'un projet d'aménagement ou de construction susceptible d'affecter la conservation des espèces protégées et de leurs habitats ne peut être autorisé de manière dérogatoire, que s'il répond à une raison impérative d'intérêt public majeur. Or, en l'espèce la promotion de la pratique sportive de l'aviron et du tourisme ne constitue pas un tel intérêt, la cour annule donc l'arrêté.

2. – La question de la régularisation de l'ouvrage public

8 En somme, l'illégalité des différentes décisions permet de conclure à l'irrégularité des équipements immobiliers.

9 Dans un second temps, une fois l'irrégularité démontrée, la cour doit dorénavant statuer sur le bien-fondé de l'injonction, prononcée par le juge de première instance, de détruire le bassin d'aviron situé dans la réserve naturelle. Pour ce faire, elle applique la méthode issue de l'arrêt *Commune de Clans*, en rappelant son considérant de principe.

10 En premier lieu, elle vérifie à la date de la décision juridictionnelle, et eu égard notamment aux motifs de celle-ci, que toute régularisation s'avère impossible. La cour, contrairement au tribunal administratif, estime que l'ouvrage public constitué par le bassin d'aviron doit être apprécié dans son ensemble, en vertu de la jurisprudence *Lac du Bourget* (CE 20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du lac du Bourget*, req. n° 325552) . Le juge administratif, autrement dit, aurait dû se prononcer sur le maintien de l'ouvrage public composé à la fois des aménagements situés dans et en dehors de la réserve naturelle régionale, même si certaines de ces parties auraient pu faire l'objet, isolément, d'une régularisation.

11 L'analyse d'une éventuelle régularisation permet au juge de contrôler qu'il n'existe aucun moyen de mettre l'ouvrage public sur le « chemin » de la légalité, en effet, la destruction n'est prononcée qu'en ultime recours, afin d'éviter le gaspillage des deniers publics. Plusieurs solutions existent pour régulariser un ouvrage public « mal planté » : rechercher si une procédure d'expropriation a été effectivement engagée (CAA de Nantes 4 déc. 2017, req. n° 16NT00327), établir une servitude, acheter par voie amiable la partie du terrain supportant l'ouvrage (CAA de Nancy 28 nov. 2013, req. n° 13NC00612), ou encore modifier la décision de réalisation de

l'ouvrage pour la rendre conforme, lorsqu'il s'agit d'un simple vice de procédure. Le juge peut également se fonder sur tous les éléments de droits et de faits contenus dans la décision de réalisation de l'ouvrage pour se prononcer sur la possible régularisation.

¹² En l'espèce, la cour juge que la régularisation de l'ouvrage public dans son ensemble n'est pas possible, au regard des irrégularités de fond qui vicient la délibération et les arrêtés. En effet, toute possibilité de régulariser est exclue, étant donné que les actes qui autorisent les aménagements sportifs violent la législation en vigueur, notamment l'article II-4.2 du règlement de la réserve naturelle régionale, l'article L. 332-9 et L. 411-2 c) du code de l'environnement.

3. – Les atteintes excessives à l'intérêt général

¹³ En second lieu, avant de prescrire la démolition de l'ouvrage public, et cela, même si celui-ci est irrégulier, le juge doit se livrer à un bilan entre les avantages et les inconvénients d'une telle injonction. Etant entendu que le résultat de cette mise en balance ne doit pas porter une atteinte excessive à l'intérêt général. En l'espèce, le bassin de compétition achevé il y a plus de quatre ans, s'étend sur une surface d'environ 250 m² soit 0,005% de la surface totale du lac. Il est composé de 19 pieux de fondation et de 46 corps morts (il s'agit de dispositifs de mouillage attachés à un poste fixe) immergés dans le lac à des profondeurs pouvant aller jusqu'à 60 mètres, dont un certain nombre sont situés à proximité de frayères. De plus, la moitié des ancrages du bassin se trouve à l'intérieur du périmètre de protection du site de pompage du Thiers. Par ailleurs, la direction régionale de santé de la région Auvergne-Rhône-Alpes, consultée par le ministre de la transition écologique et solidaire, a émis le 3 mai 2018 un avis défavorable à la destruction des éléments du bassin d'aviron litigieux.

¹⁴ Au vu de ces éléments, le juge d'appel a considéré que « *les opérations de retrait des aménagements en cause, sont des opérations techniques lourdes, en raison notamment du poids des corps morts et de leur envasement, susceptibles d'emporter des modifications de cette partie du lac ; que l'opération de démontage comporte des risques sanitaires sur la qualité de l'eau potable distribuée dans le secteur et sur la faune et la flore, en particulier sur les espèces végétales protégées* ». Ainsi, le bilan réalisé se révèle négatif, le retrait de l'ouvrage public portant une atteinte excessive à l'intérêt général, notamment, en raison de la destruction d'espèces végétales protégées qui se sont reconstituées autour de ces équipements, et d'un risque sanitaire sur la qualité de l'eau potable.

Par conséquent, la cour confirme les annulations prononcées par le tribunal administratif, mais, infirme le jugement en ce qui concerne l'injonction de remise en état des lieux.

15

C'est ainsi que la mise en balance des différents intérêts en présence confère au juge un pouvoir non négligeable de contrôler l'opportunité de la démolition, en ce qu'il demeure libre de faire primer un intérêt plutôt qu'un autre. En ce sens, l'intérêt environnemental démontre qu'en fonction des faits de l'espèce il peut être utilisé par le juge pour justifier, soit le maintien de l'ouvrage public litigieux (comme dans le présent arrêt), soit sa destruction (CE 20 mai 2011, Cté d'agglomération du lac du Bourget, précité) ou encore être minimisé au profit d'autres considérations, telles que l'intérêt économique (CE 13 févr. 2009, Cté de communes du canton Saint-Malo-de-la-Lande, req. n° 295885). Il n'y a donc pas de hiérarchie entre les divers intérêts publics.

16

De même, l'absence de définition stricte de la notion « d'atteintes excessive à l'intérêt général » favorise l'indulgence du juge. En effet, à la lumière de la jurisprudence récente (sans prendre en compte le cas particulier de l'ouvrage public édifié irrégulièrement sur le domaine public), le conseil d'Etat n'a ordonné que trois fois la démolition d'un ouvrage public en raison d'un bilan négatif du maintien de celui-ci. Les deux premières affaires, concernaient l'implantation irrégulière de lignes électriques aériennes ne desservant qu'un nombre limité de personnes et portant atteinte au paysage (CE sect. 29 janv. 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans, précité ; CE 9 juin 2004, Commune de Peille c/ Association de défense des sites de Peille, req. n° 254691). La troisième décision concernait un aménagement touristique et portuaire portant atteinte à la protection de l'environnement, plus particulièrement à la protection de la biodiversité et à l'unité d'un espace naturel fragile (CE 20 mai 2011, Cté d'agglomération du lac du Bourget, précité).

17

En définitive, cette grille d'examen en deux temps, loin de remettre en cause le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public, permet au juge de s'assurer que la destruction d'un ouvrage public « mal planté » n'engendrera pas un tort plus important que le maintien d'une situation illégale. En effet, cet arrêt démontre qu'il ne faut pas sacrifier la notion d'atteinte excessive à l'intérêt général au profit des exigences de légalité, notamment lorsqu'il est question d'intérêt écologique ; l'intérêt général réside parfois dans l'absence de destruction d'un ouvrage public irrégulier. On peut alors s'interroger : « lorsqu'une notion aussi importante que la notion d'intérêt général est à même de justifier une chose et son contraire, n'y a-t-il pas lieu de craindre, quelle que soit la sagesse du juge, le danger de l'arbitraire » (G. Teboul, note sous CE sect. 19 avr. 1991, n° 78275n° 78275 AJDA, 1991, p. 563), surtout lorsque ses décisions

peuvent mener directement du prétoire à la pelleuse (Xavier Domino, Jacques-Henri Stahl, « Injonctions : le juge administratif face aux réalités », *AJDA*, 2011, p. 2226) ?