

Demande de démolition d'un port de plaisance édifié irrégulièrement sur le domaine public

Lire les commentaires de :

Christophe Roux

Tangibilité de l'ouvrage public : le naufrage d'un port de plaisance

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 07LY01589 – Communauté d'agglomération de lac du Bourget – 26 novembre 2009 – C+ [↗](#)

Arrêt confirmé en cassation : voir CE - 20 mai 2011 - N°325552 - A

INDEX

Mots-clés

Travaux publics, Loi littoral, Loi du 3 janvier 1986, Espace protégé, Espaces remarquables, Secteur humide, Maintien biodiversité, Ouvrage public, Intangibilité, Aménagement léger, L.146-6 du code de l'urbanisme, Régularisation, Théorie du bilan, Exécution des jugements, Injonction, Implantation irrégulière de l'ouvrage public, Démolition

Rubriques

Propriétés publiques, Urbanisme et environnement

Résumé Note universitaire

Résumé

DECISION CE

¹ Exécution des jugements - Prescription d'une mesure d'exécution - Jugement révélant l'implantation irrégulière d'un ouvrage public - Conclusions tendant à la démolition de l'ouvrage - Contrôle opéré par le juge de l'injonction - Examen de la possibilité d'une régularisation appropriée - Méthode - 2) Examen du bilan entre les inconvénients de l'ouvrage et les conséquences de la démolition pour l'intérêt général - Contrôle du juge de cassation.

² Lorsqu'il apprécie la possibilité d'une régularisation appropriée d'un ouvrage public irrégulièrement implanté, le juge de l'injonction peut, lorsque les caractéristiques de l'ouvrage et des différents aménagements le justifient, estimer que seule serait appropriée une régularisation de l'ouvrage pris dans son ensemble, au regard de son emprise globale. 2) Le juge de cassation exerce sur le bilan effectué par le juge de l'injonction entre, d'une part, les inconvénients de l'ouvrage pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, un contrôle de la qualification juridique des faits.

ARRET CAA Lyon : confirmé

³ Par un premier arrêt intervenu le 18 décembre 2008, la Cour administrative d'appel de Lyon avait jugé que l'autorisation de travaux accordée par le maire de Chindrieux (73) à la Communauté d'agglomération du Lac du Bourget, le 29 octobre 2002, pour la construction d'un port de plaisance de 60 anneaux avec aires de pique-nique et de stationnement sur une surface de 15 900 m², était illégale, les dispositions impératives de l'article L146-6 du code de l'urbanisme issues de la loi Littoral ayant été méconnues.

⁴ Le secteur du Portout, situé dans une partie naturelle du site inscrit du Lac du Bourget, que la commune a retenu pour cet aménagement, constitue une zone humide au sens du code de l'environnement et est reconnu comme un espace à la fois remarquable et fragile où les équilibres biologiques et la biodiversité doivent être préservés. La construction ayant pour l'essentiel été effectuée avant l'intervention de la décision juridictionnelle précitée, la Cour administrative d'appel de Lyon a été saisie de conclusions à fin d'exécution tendant à la remise des lieux dans leur état d'origine.

5 Par un second arrêt intervenu le 26 novembre 2009, la Cour a estimé que cette lourde installation ne pouvait continuer à fonctionner car elle venait rompre l'unité d'un milieu naturel fragile que la loi a entendu protéger comme espace remarquable.

6 La Cour considère que, « si la navigation de plaisance occupe une place dans l'économie touristique locale, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'aménagement en cause serait indispensable à l'exercice de cette activité de loisirs, dès lors, notamment, que d'une manière générale le remisage des bateaux qui de toute manière ne peuvent tous bénéficier d'une place à quai, peut être effectué « à sec », et qu'en l'espèce sa création n'a pas entraîné la suppression des amarrages irréguliers le long du canal de Savière ; qu'ainsi, eu égard à l'intérêt public qui s'attache au maintien de la biodiversité et partant à la cessation de l'atteinte significative portée à l'unité d'un espace naturel fragile que la loi a entendu protéger comme espace remarquable, et qui représente un élément du patrimoine touristique local, la suppression de cet ouvrage qui peut être effectuée suivant les modalités définies ci-après pour un coût modéré, n'entraîne pas, même si son installation a représenté un coût financier, d'atteinte excessive à l'intérêt général ; que les mesures proposées par la communauté d'agglomération consistant dans une modification des critères d'accueil des bateaux privilégiant ceux de petit gabarit et faiblement ou non polluant, dans une réduction de l'emprise du parc de stationnement, la partie délaissée faisant l'objet de plantations, ainsi que dans une participation « en compensation » à la création d'une réserve naturelle sur un autre site ne sauraient assurer la satisfaction de l'intérêt public ; ».

7 Il s'agissait d'opérer une « pondération » entre les inconvénients du maintien d'une installation illégale, donc contraire à l'intérêt général, et les inconvénients toujours inhérents à une opération de démolition.

8 La Cour n'a cependant pas opté pour un retour à l'état originel des lieux qui aurait impliqué des travaux importants mais préféré une solution médiane : enlèvement des appontements, arasement des berges mais non comblement du bassin, suppression des aires de circulation et stationnement automobiles, permettant pour un coût modéré, un retour à terme à un état naturel des lieux.

Note universitaire

Tangibilité de l'ouvrage public : le naufrage d'un port de plaisance

Christophe Roux

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5755](https://doi.org/10.35562/alyoda.5755)

¹ *En cours d'édification en bordure du lac du Bourget, un port de plaisance faisait l'objet d'une demande de démolition. Par cet arrêt, la Cour, reprenant la jurisprudence Commune de Clans par laquelle le Conseil d'Etat a atténué le principe d'intangibilité de l'ouvrage public, fait droit à la demande. Constatant d'abord l'impossibilité de régularisation des implantations, elle estime que leur démolition n'entraînera pas d'atteinte excessive à l'intérêt général, après avoir pris soin de confronter par la méthode du bilan les différents intérêts en présence. Illustration de la mutation du principe d'intangibilité, l'arrêt est d'autant plus remarquable qu'il s'applique à un projet d'envergure, rarement frappé de destruction. Il est aussi l'occasion de démontrer la qualité des injonctions adressées par le juge afin que les destructions et remises en état soient opérées de manière efficiente.*

² Personne n'ignore désormais que, depuis l'arrêt Commune de Clans en 2003, le Conseil d'Etat a largement tempéré le vénérable principe d'intangibilité de l'ouvrage public qu'on résumait par l'adage selon lequel un « *ouvrage mal planté, jamais ne se détruit* ». Justifié pour certains, le principe allait considérablement vaciller au fil du temps. C'est au début des années 1990 que le juge judiciaire et le juge administratif allaient marquer les premiers signes d'évolution. Le premier mettait fin à la théorie de l'expropriation indirecte en jugeant qu'un « *transfert de propriété, non demandé par le propriétaire, ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière d'expropriation* », privant ainsi le principe d'intangibilité de son prolongement naturel (Cass. civ., Ass. plén., 6 janvier 1994, Cts B. de M. c/ EDF, AJDA, 1994, p. 339, note Hostiou ; RFDA, 1994, p. 1121, note Boiteau) . Quant au second, s'il ne fit pas tomber le dogme, il accepta d'exercer son contrôle de l'erreur manifeste sur le refus par l'administration de supprimer un ouvrage public, mettant fin ainsi à son pouvoir purement discrétionnaire (CE, sect., 19 avril 1991, Epoux D., n° 78275, Rec. CE, p. 148 ; AJDA, 1991, p. 563, note Teboul, CJEG, 1992, p. 75, concl. Toutée) . Le droit européen s'affirmait également comme un vecteur d'évolution majeur : à cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme avait jugé contraire au Protocole n° 01 le procédé de l'expropriation indirecte, tandis que,

sur un autre plan, l'exécution du jugement avait été classée comme partie intégrante du droit au procès équitable protégé par l'article 6 § 1 (cf. notamment BOUTAYEB (C.), *L'expropriation, la protection de l'ouvrage public et la CEDH : une influence européenne au déploiement inégal*, JCP A, 2008, n° 02146) .

³ Enserré, le principe d'intangibilité n'allait pas tarder à céder : le Tribunal des conflits franchissait le pas en conférant au juge judiciaire le pouvoir de porter atteinte à l'intégrité des ouvrages publics, dès lors que la réalisation de l'ouvrage irrégulier résulte d'une voie de fait et qu'aucune procédure de régularisation n'est engagée (TC, 6 mai 2002, M. et Mme B. c/ EDF, Rec. CE, p. 544 ; AJDA, 2002, p. 1229, note Sablière ; CJEG, 2002, p. 645, note Genevois) . Quant au juge administratif, c'est par l'arrêt Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes maritimes et Communes de Clans (*préc.*) qu'il acheva l'évolution en posant le principe selon lequel le juge administratif, lorsqu'il est saisi d'une demande visant à la destruction d'un ouvrage public, se doit : « (...) *de rechercher, d'abord, si, eu égard notamment aux motifs de la décision, une régularisation appropriée est possible ; que, dans la négative, il lui revient ensuite de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;* » (CE, sect., 29 janvier 2003, Rec. CE, p. 21 ; AJDA, 2003, p. 784, note Sablière ; JCP A, 2003, n° 01342, note Dufau, RFDA, 2003, p. 477, concl. Maugüe, note Lavialle) .

⁴ « *S'il est clair que l'efficacité d'une jurisprudence ne s'apparente en rien à un tableau de chasse, (...) il n'en reste pas moins que les annulations demeurent rares : une à deux par an* » (WACHSMANN (P.), *Un bilan du bilan en matière d'expropriation, La jurisprudence Ville Nouvelle-Est, trente ans après, in Gouverner, administrer, juger, Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, p. 742) . Ce constat opéré à propos de la théorie du bilan en matière d'expropriation, n'est pas sans faire écho au contentieux d'espèce. Moins rares qu'en matière d'expropriation - si l'on s'en tient au relevé exhaustif de la jurisprudence récente - les décisions prononçant la destruction des ouvrages publics au terme d'un bilan « négatif » n'en demeurent pas moins éparses. C'est précisément tout l'intérêt du présent arrêt par lequel la Cour a enjoint la destruction d'un vaste ensemble, irrégulièrement construit.

⁵ En l'espèce, suite à la délivrance d'autorisations diverses par le maire de Chindrieux, la communauté d'agglomération du lac du Bourget avait fait édifier dès 2003 un aménagement portuaire sur une emprise

totale de 15 000 m². Cet ensemble comprenait principalement le creusement d'un bassin destiné à l'amarrage de 60 bateaux de plaisance, relié par un canal au Lac du Bourget, et la réalisation d'aires de circulation et de stationnement. Attaquées notamment par la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, qui demandait par ailleurs la destruction des ouvrages construits, les diverses autorisations furent annulées par le Tribunal administratif de Grenoble (TA Grenoble, 24 avril 2007, n° 0025054), notamment en raison de la méconnaissance de l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme protégeant les espaces remarquables. La solution fut confirmée en appel par la Cour administrative de Lyon (CAA Lyon, 18 décembre 2008, Communauté d'agglomération du Lac du Bourget et Commune de Chindrieux, n° 07LY01588, inédit au Rec.), qui prescrivit néanmoins un supplément d'instruction sur les conclusions présentées par l'association tendant à obtenir la destruction des ouvrages. Appliquant la méthode dégagée par l'arrêt *Commune de Clans*, la Cour va rejeter le pourvoi du requérant en deux temps : d'abord en estimant que toute régularisation est impossible ; ensuite, en considérant, après avoir confronté les divers intérêts en présence, que la démolition de l'ouvrage n'emporte pas d'atteintes excessives à l'intérêt général.

⁶ Contrairement au principe posé par le Tribunal des conflits à propos de l'office du juge judiciaire (TC, 6 mai 2002, M. et Mme B. c/ EDF, *préc.*), l'absence de procédure de régularisation en l'état n'entraîne pas *ipso facto* la possibilité pour le juge administratif de porter atteinte à un ouvrage. Le juge administratif doit d'abord vérifier si cette régularisation est simplement « possible », ce critère étant apprécié en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date du jugement dès lors que le juge est saisi d'une demande d'injonction. Notons qu'en matière d'excès de pouvoir le juge administratif statue au jour de la décision litigieuse, cette différence avec le contentieux de pleine juridiction n'étant pas sans inconvénient. En effet, les circonstances étant susceptibles de se modifier entre les différents contentieux, une dichotomie processuelle inéquitable peut naître, d'autant plus que le juge administratif se contentera du contrôle restreint lorsqu'il est saisi de simples conclusions à fin d'annulation d'une décision de refus de détruire l'ouvrage.

⁷ L'EPCI faisait justement valoir que la zone d'aménagement n'était aujourd'hui plus comprise dans certains périmètres de protection. De même, il relevait que les divers arrêtés du ministre de l'écologie n'incluaient pas le secteur en question au sein des zones Natura 2000. La Cour écarte le premier argument en relevant que les zonages ZNIEFF (Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique), qui constituent des inventaires scientifiques, et les délimitations au titre de la Convention Ramsar, sont « *respectivement*

dépourvues d'effet direct et de caractère réglementaire ». Quant à la non inclusion dans le périmètre Natura 2000, la Cour estime qu'elle résulte des études scientifiques menées postérieurement à l'édification des ouvrages, la Communauté d'agglomération ne pouvant dès lors se prévaloir de la situation de fait qu'elle a irrégulièrement contribué à créer. Conformément à son appréciation dans l'arrêt antérieur (*préc.*), la Cour en conclut que le port de plaisance litigieux a bien été édifié au sein d'un un espace remarquable protégé par l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme.

⁸ Dans un second temps, la communauté d'agglomération faisait valoir la nouvelle rédaction de l'article R. 146-2 du Code de l'urbanisme qui précise l'étendue des dérogations prévues à l'article L. 146-6. Aux termes de cet article, l'installation d'équipements légers au sein des espaces remarquables peut, selon des conditions précises, être régulièrement entreprise. La Cour va rejeter les prétentions de l'EPCI en faisant une lecture constructive de l'article R. 146-2. Selon elle, à supposer même que certains équipements puissent faire partie des « aménagements légers » autorisés, l'atteinte à un espace remarquable ne peut être caractérisée qu'en se livrant à une appréciation globale des aménagements. Dès lors, constatant l'emprise particulièrement importante du projet et la multiplicité des installations, elle écarte le moyen. On ne peut qu'approuver la décision de la Cour. Les dispositions en question ayant pour objectif l'absence de dénaturation et la préservation des sites remarquables, c'est logiquement une approche spatiale globale qui doit être privilégiée, l'importance d'un projet annihilant de fait le caractère « léger » de certaines installations. En effet, si le juge administratif se livrait à un examen de compatibilité de chaque équipement, indépendamment des autres, il priverait en grande partie la finalité recherchée et l'efficience des dispositions d'urbanisme.

⁹ Du rejet de ces deux moyens, la Cour en conclut l'absence de régularisation possible, ce qui n'est guère étonnant. En effet, la régularisation n'est souvent admise qu'en cas d'illégalité externe affectant les décisions d'implantation des ouvrages publics (voir sur cet aspect, PETIT (J.) et EVEILLARD (G.), *L'ouvrage public*, Litec, 2009, p. 94 et ss) . En revanche, dès lors que celles-ci sont affectées d'une illégalité interne, notamment en méconnaissance des règles d'urbanisme, le juge administratif retient le plus souvent, comme en l'espèce, l'impossibilité de régularisation (CAA Lyon, 1^{er} juillet 2008, Commune de Valmeinier, n° 07LY02364, inédit au Rec.), sauf lorsque, par exemple, suite à révision, un nouveau zonage rend licite les constructions (CAA Marseille, 10 juillet 2009, M. X, n° 09MA00308, inédit au Rec.) La régularisation étant impossible, il appartenait dès lors à la Cour de mettre en balance les divers intérêts en présence afin de déterminer l'éventuelle tangibilité de l'ouvrage public.

10

De la similitude des deux formulations de la théorie du bilan en matière d'expropriation et d'intangibilité de l'ouvrage public, on a souvent déduit les mêmes travers. On a notamment fait valoir que derrière le contrôle de proportionnalité affiché, se cachait en réalité un contrôle restreint qui ne disait pas son nom (WASCHMANN (P.), *préc.* ; BRONDEL (S.), *Le principe d'intangibilité des ouvrages publics : réflexions sur une évolution jurisprudentielle*, *AJDA*, 2003, p. 761) . De même, au regard de la faiblesse des annulations ou destructions aux termes d'un bilan négatif, on a remarqué que les projets d'envergure jouissaient presque d'une présomption de licéité (BON (P.), AUBY (J.-M.), TERNEYRE (P.), *Droit administratif des biens*, 5^{ème} éd., Dalloz, 2008, p. 575) . C'est tout l'intérêt de la présente décision puisque, sans constituer un projet d'intérêt national, la réalisation de ce port de plaisance avait représenté un coût financier important. Le requérant soutenait que l'opération avait coûté presque 800 000 €, tandis que la destruction, si elle était accordée, donnerait lieu à une facture de 130 000 €. Le coût des installations et de leur destruction éventuelle a d'ailleurs toujours constitué un argument de poids en faveur de leur maintien, la protection des deniers publics étant invoquée par maints auteurs. De fait, la jurisprudence démontre bien souvent que seules les démolitions d'ouvrages publics légers sont accordées (par exemple des canalisations ou des trottoirs, CAA Nantes, 29 septembre 2009, Commune de Sonzay, n° 08NT03168, inédit au Rec. ; 17 décembre 2009, Commune de Bréhan, n° 08NT01231, inédit au Rec.)

11

Surtout, on a justement fait valoir que le contrôle s'orientait vers le maintien de l'ouvrage, « *puisque'il est précisé que la confrontation des intérêts ne saurait aboutir à la démolition que dans la mesure où celle-ci ne constitue pas une atteinte excessive à l'intérêt général* » (BAILLEUL (D.), note sous CE, 13 février 2009, Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande, n° 295885, AJDA, 2009, p. 1057.) . Ceci rejoint les analyses au soutien du principe d'intangibilité selon lesquelles l'affectation à l'intérêt général de l'ouvrage public se doit de l'emporter face aux nécessités de la régularité juridique (AUBY (J.-M.), *L'ouvrage public*, *CJEG*, 1962, p. 7) . Au demeurant, le standard bien commode de l'intérêt général, malléable par essence, conduirait à donner au juge administratif la maîtrise pleine et entière de la décision de démolir ou non l'ouvrage. Confronté à la montée en puissance de deux préoccupations majeures de notre temps, à savoir l'intérêt économique et l'intérêt environnemental, la Cour va néanmoins faire primer le second. Notons à cet égard que, dans une configuration relativement similaire, le Conseil d'Etat avait quelques mois plus tôt fait primer l'intérêt économique à propos de l'érection d'une cale d'accès à la mer, nécessaire notamment au développement de l'activité conchylicole (CE, 13 février 2009, Communauté de communes du

canton de Saint-Malo de la Lande, n° 295885, mentionné aux tables du Rec. ; RDI, 2009, p. 350, note Hostiou ; JCP A, 2009, n° 02208, note Maherzi) .

12

Sans dénier l'intérêt touristique et économique que présenterait le maintien de l'installation, la Cour relève d'abord qu'un tel aménagement, d'une part ne suffit pas à combler le déficit de places à quais pour les navires de plaisance, d'autre part qu'il ne s'est pas accompagné de la suppression des amarrages irréguliers le long du canal reliant le bassin au lac. Selon la Cour, c'est au contraire parce que le maintien de la biodiversité contribue au patrimoine touristique local que cet espace remarquable doit être protégé. A titre subsidiaire, la Cour rejette les mesures d'atténuation du projet proposées par la communauté d'agglomération, tout comme les compensations consistant en la création d'une réserve naturelle sur un autre site. Remarquables sont par ailleurs les injonctions de la Cour qui, aux termes d'instructions précises, délivre un véritable mode d'emploi à l'EPCI afin d'effectuer la destruction et la remise en état du site à moindre coût, atténuant de fait l'impact financier d'une telle mesure. Symbolisant le passage au principe de « *tangibilité mesurée* » (LAVIALLE (C.), note, *préc.*), le présent arrêt est surtout révélateur de la recherche effective d'un équilibre entre la préservation des deniers publics, des espaces protégés et de la légalité.