

La tangibilité de l'ouvrage public irrégulièrement édifié sur un espace remarquable

Gweltaz Eveillard, Professeur à la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

Depuis le début du XXI^e siècle, le vieux principe d'intangibilité de l'ouvrage public a reculé devant les exigences, entre autres, de la légalité : ouvrage public mal planté peut désormais être démoli (T. confl. 6 mai 2002, *M. et M^{me} Binet c/ Electricité de France*, n° 3287, Lebon 544  ; AJDA 2002. 1229 , note P. Sablière  ; D. 2002. 1957  ; CJEG 2002. 646, note B. Genevois ; JCP 2002. II. n° 10, p. 170, concl. J. Duplat ; CE sect. 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, req. n° 245239 , AJDA 2003. 784 , note P. Sablière  ; RFDA 2003. 477, concl. C. Maugüé , et 484, note C. Lavalie  ; CJEG 2003. 243, concl. C. Maugüé ; JCP 2003. II. n° 10, p. 118, note G. Noël ; JCP Adm. 2003, n° 1342, note J. Dufau ; LPA 21 mai 2003, p. 6, note J. Bougrab, et 6 juin 2003, p. 20, note J. Charret et S. Deliancourt). Néanmoins, cette tangibilité est loin d'être absolue : ce n'est que lorsque des conditions assez rigoureuses sont réunies que le juge administratif se reconnaît le droit d'ordonner la démolition de l'ouvrage public. La pratique a montré peu d'exemples dans lesquels il en a été ainsi. Aussi chaque nouvelle illustration de la tangibilité de l'ouvrage public mérite-t-elle l'intérêt, *a fortiori* lorsque, comme en l'espèce, elle apporte également des précisions sur les conditions mêmes dans lesquelles un ouvrage public peut être considéré comme irrégulièrement construit.

Etait en cause l'édification, par le SIVOM du lac du Bourget et sur les rives de ce lac, d'un aménagement touristique et portuaire consistant dans la réalisation, sur une emprise de 16 000 m², d'aires de jeux et de loisirs et d'un bassin de 4 500 m² pour 60 bateaux de plaisance, d'aires de stationnement et d'un pavillon à usage de capitainerie et de bloc sanitaire. Ce projet fut déclaré d'utilité publique par un arrêté préfectoral du 13 juin 2001, avant que le maire de Chindrieux - commune sur le territoire de laquelle il devait être réalisé - ne lui délivre une autorisation d'installation et de travaux divers le 29 octobre 2002.

Ce projet fut cependant contesté par deux associations de protection de l'environnement, la FRAPNA-Savoie et l'association Les amis de Chautagne, du canal, du lac, associés pour un meilleur environnement, et par un particulier, M. Goudouneix. Ces requérants déposèrent devant le tribunal administratif de Lyon un recours tendant à l'annulation de la déclaration d'utilité publique. La FRAPNA-Savoie et M. Goudouneix saisirent par ailleurs la même juridiction d'un recours tendant à l'annulation de l'autorisation d'urbanisme. Les moyens, communs aux deux recours, tendaient à faire constater par la juridiction administrative qu'avait été autorisé sur un espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme un aménagement dépassant, par son ampleur, les aménagements légers dont ce même article autorise la réalisation. Satisfaction fut donnée aux requérants par le tribunal administratif qui, par deux jugements du 24 avril 2007, annula les actes contestés. La communauté d'agglomération du lac du Bourget, qui avait entre-temps succédé au SIVOM, forma appel de ces jugements devant la cour administrative d'appel de Lyon, mais fut pareillement déboutée par deux arrêts du 18 décembre 2008. Par un troisième arrêt, rendu le 26 novembre 2009 - le délai s'expliquant par la nécessité d'un supplément d'information - la cour administrative d'appel ordonna également, sous astreinte, la démolition des éléments de l'ouvrage réalisés pendant la durée des instances successives.

La communauté d'agglomération du lac du Bourget se pourvut alors en cassation devant le Conseil d'Etat. Ce dernier, après avoir décidé la jonction des trois pourvois, se trouva donc saisi d'un litige assez complet, puisque seule la qualité d'ouvrage public des installations en cause n'était pas contestée - elle était au demeurant indéniable, s'agissant d'installations immobilières affectées, pour certaines à un service public touristique, pour d'autres, à l'usage direct du public. Le débat contentieux portait à la fois sur la licéité de l'ouvrage public et, dans l'hypothèse où l'illicéité serait constatée, sur la possibilité pour le juge administratif d'ordonner

sa démolition. Ce sont ces deux points que le Conseil d'Etat a successivement examinés. Constatant l'illégalité de l'implantation de l'ouvrage public, il a ensuite confirmé l'injonction de démolir.

L'illégalité de l'implantation de l'ouvrage public

Le Conseil d'Etat établit que, sur un espace remarquable, a été édifié un ouvrage dont les caractéristiques ne lui permettent pas d'être regardé comme un aménagement léger, seule catégorie d'installations pouvant être réalisée. Indépendamment de sa qualification d'ouvrage public, l'équipement est mal planté. Dès lors, il n'était pas nécessaire pour les juridictions administratives de réaliser un contrôle de l'utilité publique présentée par le projet.

L'édification sur un espace remarquable d'un aménagement autre que léger

L'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, issu de la loi Littoral du 3 janvier 1986, pose un principe de préservation des « espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et [d]es milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ». Il n'y autorise l'implantation que d'aménagements légers - et encore à condition qu'ils soient nécessaires « à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public ». Cet article renvoie à des dispositions réglementaires le soin de préciser les espaces remarquables concernés, ainsi que la nature et les modalités de réalisation des équipements légers qui peuvent y être édifiés.

Le Conseil d'Etat valide tout d'abord le raisonnement tenu par la cour administrative d'appel de Lyon sur la qualification d'espace remarquable. Il ne fait aucun doute, pour lui, que les espaces sur lesquels ont été réalisés les aménagements contestés sont des espaces remarquables au sens de l'article L. 146-6 et de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme.

En premier lieu, le secteur concerné entre dans le champ d'application territorial de la loi Littoral. Il est en effet situé sur le territoire d'une commune concernée par cette loi, ce qui est en soi une condition suffisante (CE 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou*, req. n° 275922, Lebon T. 1097  ; AJDA 2006. 2193 , note P. Durand  ; BJDU 2007. 40, concl. C. Devys, obs. L. Touvet). Qui plus est, il est réellement situé à proximité du rivage, en l'occurrence à proximité de l'extrémité nord du lac du Bourget et au bord d'un canal.

En second lieu, c'est un espace naturel. Il s'agit en effet d'une partie naturelle d'un site inscrit en vertu de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des sites. Par ailleurs, le secteur, non urbanisé (une urbanisation serait, si l'on s'en tient à la jurisprudence majoritaire, rédhibitoire : v., par ex., CAA Lyon 6 juin 2000, *Commune de Hyères-les-Palmiers*, req. n° 95LY00062, AJDA 2002. 600 , chron. L. Benoit, E. Coënt-Bochard et P. Larroumec  ; Dr. adm. 2001, comm. 30), situé hors de la proximité d'une zone urbanisée et non altéré par l'activité humaine avant les travaux, est inscrit dans les périmètres d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et d'une zone importante pour la conservation des oiseaux (ZICO). Aucun de ces éléments n'est par lui-même suffisant pour emporter la qualification (excepté, peut-être, le fait de constituer une partie naturelle d'un site classé, un arrêt au moins ayant considéré cette circonstance comme suffisante : CE 20 oct. 1995, *Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat et autres*, req. n° 151282, Lebon T. 1072  ; RDI 1996. 58, obs. Y. Gaudemet et L. Touvet  ; BJDU 1995. 365, concl. S. Daël, obs. L. Touvet) ; ils constituent néanmoins un faisceau d'indices significatif.

De ces données de fait, souverainement constatées par les juges du fond et dans lesquelles le Conseil d'Etat ne constate aucune dénaturation, peut être déduite la qualification d'espace remarquable - opération de qualification juridique des faits, contrôlée par le Conseil d'Etat juge de cassation (CE 3 sept. 2009, *Commune de Canet-en-Roussillon*, req. n° 306298, Lebon T. 924  ; AJDA 2009. 1582  ; Environnement et développement durable 2009, comm. 131, note M. Sousse). En conséquence, seuls peuvent y être édifiés des aménagements légers.

Or, et c'est le second temps du raisonnement, les installations réalisées dépassent très

largement, par leur ampleur, le cadre de simples aménagements légers, tels que les envisagent les articles L. 146-6 et R. 146-2 du code de l'urbanisme. La démonstration soulevait néanmoins un peu plus de difficultés que la qualification d'espace remarquable.

Tout d'abord, il fallait déterminer si le caractère léger devait s'apprécier pour chaque élément du projet, pris isolément, ou pour le projet dans son ensemble. En effet, dans le premier cas, il n'était pas exclu que certains éléments puissent recevoir la qualification d'aménagements légers. Mais c'est le second raisonnement que choisit le juge : c'est en prenant en compte l'ensemble des installations projetées sur l'emprise totale couverte que l'on doit déterminer si le projet, dans son ensemble, est ou non un aménagement léger (v., déjà, CAA Marseille 20 janv. 2000, *Commune de Ramatuelle*, BJDU 2000. 87, concl. L. Benoît). En effet, s'il ne l'énonce pas expressément - du moins pas à ce stade du raisonnement -, les équipements sont indissociables les uns des autres, notamment d'un point de vue fonctionnel. Dès lors, la réponse est courue : par son ampleur, « l'aménagement litigieux ne [peut] être regardé comme un aménagement léger ».

Le Conseil d'Etat valide sur ce point l'argumentation de la cour administrative d'appel de Lyon, sans la contrôler réellement, cependant. En effet, il considère que la qualification d'aménagement léger est une question de fait, relevant donc de l'appréciation souveraine des juges du fond sous la seule réserve d'une dénaturation par eux de ces faits. Sur ce point, la position du Conseil d'Etat n'est pas novatrice (CE 13 nov. 2002, *Commune de Ramatuelle*, req. n° 219034 , AJDA 2003. 337 , note J. Morand-Deville  ; RDI 2003. 193, obs. P. Soler-Couteaux  ; BJDU 2002. 344, concl. D. Piveteau). Il aurait néanmoins été concevable que son acceptation du contrôle de la qualification d'espace remarquable le conduise à la faire évoluer, afin d'unifier le statut des différentes notions mises en place par l'article L. 146-6. Tel n'est pas le cas. On peut s'en étonner : on cerne difficilement en quoi l'appréciation du caractère léger d'un aménagement n'impliquerait aucune opération de qualification juridique des faits constatés, alors qu'il en irait différemment pour celle du caractère remarquable d'un espace. Sans doute la première laisse-t-elle au juge du fond une marge de manoeuvre bien moindre - la légèreté est une notion plus objective que le caractère remarquable, elle se déduit en tout cas plus automatiquement des faits. Il n'empêche : la distinction entre ce que contrôle le juge de cassation et ce qu'il laisse à l'appréciation souveraine des juges du fond est bien ténue.

L'absence de nécessité d'un contrôle de l'utilité publique

La circonstance que l'ouvrage contesté soit édifié sur un espace remarquable alors qu'il n'est pas un aménagement léger suffit à le faire considérer comme mal planté. Ainsi, sont entachées d'illégalité tant la déclaration d'utilité publique que l'autorisation d'installation et travaux divers.

Or, selon la communauté d'agglomération du lac du Bourget, la cour administrative d'appel de Lyon n'aurait pas dû annuler ces actes sans rechercher si l'opération qu'ils concernaient était ou non d'utilité publique - ce qu'elle n'a pas fait pour l'autorisation d'installation et travaux divers, et n'a fait que partiellement pour la déclaration d'utilité publique.

S'agissant de l'autorisation d'urbanisme, le Conseil d'Etat rejette le moyen, la légalité d'un tel acte n'étant pas subordonnée au caractère d'utilité publique de l'opération projetée.

Pour la déclaration d'utilité publique, en revanche, il peut y avoir un apparent paradoxe à ce que ne soit pas recherché, pour vérifier la légalité de cet acte, si l'opération qu'il déclare d'utilité publique l'est réellement... C'est même, en principe, le point essentiel du contrôle de sa légalité interne, réalisé au moyen d'un contrôle du bilan coût-avantage (CE ass. 28 mai 1971, *Fédération de défense des personnes concernées par le projet Ville nouvelle Est*, req. n° 78825, Lebon 409 , concl. G. Braibant ; *GAJA*, 17^e éd., 2009, n° 86 ; *GADU*, 4^e éd., 1996, n° 42 ; AJDA 1971. 405, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes ; CJEG 1972. 35, note J. Virole ; JCP 1971. II. 16873, note A. Homont ; RD publ. 1972. 454, note M. Waline).

Le Conseil d'Etat indique pourtant qu'un tel contrôle n'est, en l'espèce, pas nécessaire. Il

présente, plus exactement, un caractère surabondant.

En effet, le contrôle de la satisfaction de la déclaration d'utilité publique aux conditions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme précède celui de l'utilité publique. Si, comme en l'espèce, la déclaration est contraire à l'article L. 146-6, elle est illégale pour violation de la loi, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si l'opération est d'utilité publique (CE 27 sept. 2006, *Commune du Lavandou*, préc.). Ce n'est que dans l'hypothèse où les conditions de l'article L. 146-6 sont respectées que le juge doit vérifier si, en outre, l'aménagement projeté est d'utilité publique (CE 10 déc. 2001, *Commune de Queven*, req. n° 218331, Lebon T. 1000  ; RDI 2002. 135, obs. F. Donnat ).

Cette précision sur l'articulation des deux contrôles n'est pas superflue, la jurisprudence passée du Conseil d'Etat ayant pu, parfois, laisser planer l'ambiguïté sur une éventuelle intégration de l'utilité publique aux conditions posées par l'article L. 146-6 (CE 3 juill. 2000, *Syndicat intercommunal des communes riveraines du lac d'Annecy*, req. n° 183850, Lebon T. 1049 ). La solution ici retenue est néanmoins la plus conforme à la lettre de la loi, aucun des termes de l'article L. 146-6 ne mentionnant, explicitement ou implicitement, que les aménagements légers doivent être d'utilité publique - il raisonne en termes de nécessité de l'aménagement pour l'espace remarquable, ce qui n'est pas nécessairement synonyme - ni surtout qu'un aménagement plus que léger puisse être sauvé de l'annulation par son caractère d'utilité publique. Elle est aussi - est-il nécessaire de le préciser ? - la plus favorable à la pleine effectivité de l'article L. 146-6.

Néanmoins, l'illégalité avérée des actes contestés et leur annulation n'impliquent pas nécessairement la démolition des installations réalisées. C'est au troisième pourvoi qu'il appartiendra de trancher la question.

Le bien-fondé de l'injonction de démolir l'ouvrage public

Au stade de l'exécution de la décision d'annulation, la qualité d'ouvrage public des installations édifiées entre en compte. En effet, le vieux principe d'intangibilité de l'ouvrage public, qui interdisait au juge administratif de prononcer toute mesure de nature à porter atteinte à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public, n'a été que partiellement ébranlé. Si, depuis 2003, le juge administratif se reconnaît le pouvoir de prendre de telles mesures en application du pouvoir d'injonction qui lui est désormais reconnu par la loi du 8 février 1995 (art. L. 911-1 CJA), ce n'est que sous réserve, tout d'abord que la régularisation de l'ouvrage soit impossible, ensuite qu'un bilan coût-avantage fasse ressortir que l'atteinte à l'ouvrage ne porte pas une également une atteinte excessive à l'intérêt général (CE sect. 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, préc.). Réaffirmant ce considérant de principe, le Conseil d'Etat recherche si, en l'espèce, les conditions de l'injonction sont remplies.

L'impossible régularisation de l'ouvrage public

Le juge administratif se refuse à ordonner la démolition d'un ouvrage public qui, au jour où il statue en qualité de juge de l'exécution, est susceptible de régularisation. En effet, il lui paraît inutile et dommageable pour les deniers publics de détruire un ouvrage qui pourra être reconstruit dans des conditions régulières.

Or, la communauté d'agglomération invoquait deux causes de régularisation possible.

La première était la plus sérieuse. L'article R. 146-2 a en effet été modifié postérieurement à l'adoption des décisions annulées. Deux décrets, l'un du 29 mars 2004, l'autre du 2 août 2005, ont étendu la liste des aménagements légers susceptibles d'être réalisés sur un espace remarquable. Or, selon la communauté d'agglomération, certaines des installations figurant dans le projet déclaré illégal seraient susceptibles d'être incluses dans la liste des aménagements désormais susceptibles d'être autorisés en vertu de l'article R. 146-2. Il y a donc bien, semble-t-il, une cause de régularisation puisque, si ces équipements devaient faire aujourd'hui l'objet d'une demande d'autorisation, cette demande devrait recueillir une réponse

favorable (il est bien entendu, en revanche, que ces décrets sont en tout état de cause dépourvus d'incidence sur la légalité des actes contestés, la légalité de ces derniers qui s'apprécie au jour de leur signature).

Le Conseil d'Etat, cependant, comme la cour administrative d'appel avant lui, n'adopte pas ce raisonnement, qui aurait dû le conduire à vérifier si les aménagements en cause étaient effectivement visés par les décrets de 2004 et 2005.

Il s'en tient à sa position, déjà exprimée lors de l'examen de la légalité de la déclaration d'utilité publique et de l'autorisation d'urbanisme, et consistant à retenir de l'ouvrage une définition globale. Dès lors, comme il n'est nullement allégué que les décrets de 2004 et 2005 puissent permettre la régularisation de l'ensemble du projet, l'ouvrage public doit être considéré comme non régularisable.

Cette affirmation appelle deux précisions.

En premier lieu, elle n'a pas de portée générale. Comme l'indique le Conseil d'Etat, c'est « compte tenu des caractéristiques des différents aménagements composant cet ouvrage » qu'elle a été retenue. Il faut comprendre par là que, d'un point de vue fonctionnel et, sans doute, matériel (du moins si l'on se réfère à la définition, méritant le parallèle, de l'accessoire par l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques), les aménagements sont trop étroitement interdépendants pour pouvoir être dissociés. Mais il peut en aller différemment dans d'autres cas, si le projet consiste en plusieurs aménagements distincts matériellement et fonctionnellement.

En second lieu, elle revêt une portée de principe en ce qu'elle affirme qu'un ouvrage public ne doit être considéré comme régularisable que s'il l'est dans sa totalité. C'est la première fois que le Conseil d'Etat énonce aussi nettement cette conception restrictive de la notion de régularisation. Elle ne coulait pas nécessairement de source, à première vue. Mais elle permet d'éviter au juge de l'exécution d'entrer dans des distinctions byzantines entre les différentes parties de l'ouvrage, d'extrapoler sur ce que serait exactement le projet de l'administration si elle avait à le présenter à nouveau et d'éviter l'absurdité consistant à maintenir certaines parties d'un ouvrage public dépourvues d'utilité dès lors que la destruction des autres parties est ordonnée. On peut, dès lors, la juger inhérente aux conditions posées par la jurisprudence développée depuis 2003.

La deuxième cause putative de régularisation concernait la qualification même d'espace remarquable.

En effet, le site concerné a été, postérieurement aux décisions déclarées illégales, exclu de plusieurs zonages de protection : ainsi, il n'a pas été classé site Natura 2000, ni ZNIEFF de type I, ni zone humide au sens de la convention de Ramsar. Il faut y voir, selon la communauté d'agglomération, la marque de ce que son caractère remarquable est contestable. Dès lors, si les aménagements devaient être autorisés aujourd'hui, ils ne tomberaient plus nécessairement sous le coup de la législation sur les espaces remarquables.

Le Conseil d'Etat, confirmant là encore l'analyse de la cour administrative d'appel de Lyon, rejette le moyen, pour plusieurs raisons.

La première tient à la portée des zonages invoqués, et plus précisément à leurs rapports avec la qualification d'espace remarquable. Le Conseil d'Etat rappelle que ces zonages sont dépourvus, soit d'effet juridique direct, soit du moins de caractère réglementaire : leur portée normative est donc limitée. D'autre part, ils ne constituent, en tout état de cause, que des indices, et non des critères ou des conditions, de la qualité d'espace remarquable, tout comme, d'ailleurs, les classements et caractères retenus par le juge au stade de l'examen de la légalité de la déclaration d'utilité publique et de l'autorisation. Le Conseil d'Etat l'énonce ici expressément, pour la première fois aussi nettement : le caractère remarquable d'un site résulte de ses caractéristiques propres, c'est-à-dire s'apprécie indépendamment des autres qualifications juridiques, par de simples données de fait. La référence aux caractéristiques

propres du site apparaît régulièrement dans la jurisprudence des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat (v., pour ce dernier, CE 3 sept. 2009, *Commune de Canet-en-Roussillon*, préc.). Mais c'est la première fois qu'il est précisé que ces caractéristiques propres impliquent une indépendance de la qualification d'espace remarquable par rapport à d'autres qualifications juridiques. C'est là une conséquence du principe d'indépendance des législations.

La seconde raison, plus casuelle, tient au fait que les études scientifiques qui ont conduit à l'absence de classement sont postérieures non seulement aux décisions contestées, mais surtout à la réalisation des travaux et qu'elles ont pris en compte les installations déjà réalisées pour justifier l'absence de classement. On comprend, dès lors, qu'elles ne puissent constituer des indices pertinents, sans quoi le juge serait mis devant le fait accompli, l'exécution d'une décision illégale suffisant à rendre impossible de revenir sur les conséquences de cette exécution.

Il résulte donc de ces éléments que les aménagements ne sont pas régularisables. Pour autant, cette donnée ne suffit pas à légitimer l'injonction de les démolir : encore faut-il que cette démolition ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

Le bilan coût-avantage favorable à la démolition de l'ouvrage public

Le contrôle du bilan pratiqué par le juge de l'exécution est destiné à vérifier si l'ouvrage public, même entaché d'une illégalité non régularisable, ne présente pas pour l'intérêt général plus d'avantages que n'en susciterait sa démolition, soit pour l'intérêt général, soit pour des intérêts privés - notamment ceux du propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage. Il peut ainsi exister des intérêts généraux l'emportant sur celui qui s'attache au rétablissement concret de la légalité et sur le respect du droit de propriété privée.

Le juge de l'exécution se trouve donc conduit à pratiquer un contrôle du bilan coût-avantage entre les différents intérêts en présence.

Ce contrôle ne permet pas, en l'espèce, de sauver l'ouvrage public. La décision du Conseil d'Etat - qui confirme une nouvelle fois celle de la cour administrative de Lyon - est à cet égard remarquable, car ce n'est que la troisième fois (si l'on excepte le cas de l'ouvrage public édifié irrégulièrement sur le domaine public, qui est soumis à un régime particulier : CE 23 déc. 2010, *Ministre de l'écologie c/ Commune de Fréjus*, req. n° 306544 , AJDA 2011. 6  et 730 , note J. Le Gars  ; AJCT 2011. 143, obs. J. Coronat  ; Dr. adm. 2011, comm. 34, note F. Melleray ; JCP Adm. 2011, n° 2044, note P. Yolka) que le juge administratif ordonne la démolition d'un ouvrage public en raison d'un bilan coût-avantage négatif. Les deux premières affaires concernaient l'implantation irrégulière de lignes électriques ne desservant qu'un nombre très limité de personnes, c'est-à-dire correspondaient à des hypothèses dans lesquelles le bilan était manifestement négatif (CE sect. 29 janv. 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, préc. ; CE 9 juin 2004, *Commune de Peille c/ Association de défense des sites de Peille*, req. n° 254691, Lebon 244  ; AJDA 2004. 1895 .

Lorsque le bilan des intérêts en présence est plus mitigé, le Conseil d'Etat a au contraire tendance à sauver l'ouvrage public, y compris lorsqu'il est implanté sur un espace remarquable, lorsqu'il présente un intérêt du point de vue de la sécurité ou de l'activité économique (CE 13 févr. 2009, *Communauté de communes du canton de Saint-Malo-de-La-Lande*, req. n° 295885, Lebon T. 906  ; AJDA 2009. 1057 , note D. Bailleul  ; AJDI 2010. 113, chron. S. Gilbert  ; RDI 2009. 350, obs. R. Hostiou  ; BJDU 2009. 38, concl. C. Geffray ; Dr. adm. 2009, comm. 63, note S. Traoré ; JCP Adm. 2009, n° 2208, note D. Maherzi ; RDI 2009. 350, note R. Hostiou. Annulant CAA Nantes 18 avr. 2006, *Association Manche nature*, req. n° 04NT00362, AJDA 2006. 1954 , chron. D. Artus ). On retrouve donc, dans ce contrôle du bilan, la même mesure de la part du juge que dans le cadre du contrôle de l'utilité publique des projets faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

Le présent arrêt rompt nettement avec cette tendance, alors même que les intérêts confrontés dans le contrôle du bilan sont, somme toute, classiques - si ce n'est l'absence d'intérêt de l'ouvrage pour la sécurité, ce qui explique, peut-être, la moins grande indulgence du juge, l'ouvrage n'ayant d'autre finalité qu'économique. Le Conseil d'Etat relève, comme la cour administrative d'appel de Lyon avant lui, que, malgré l'importance de la navigation de plaisance pour l'activité économique locale, le projet de la communauté d'agglomération n'est pas indispensable pour cette activité, le remisage des bateaux pouvant être effectué « à sec », sans construction d'un quai le long duquel tous n'auront de toute façon pas une place - ce dont il résulte également que cette construction ne mettrait pas fin à la pratique des amarrages irréguliers observée sur les lieux. Dès lors, l'intérêt économique ne saurait être excessivement atteint par la démolition de l'ouvrage, dont le maintien porterait par ailleurs une atteinte réelle à un autre intérêt général, celui de la protection de l'environnement, plus particulièrement la protection de la biodiversité et l'unité d'un espace naturel fragile. La proposition de la communauté d'agglomération de réduire l'emprise des aménagements projetés et de participer, « en compensation » du maintien des installations déjà réalisées, à la création d'une réserve naturelle sur un autre site, ne saurait rétablir le bilan dans un sens plus favorable au projet. Enfin, un ultime argument, celui du coût financier de la démolition, ne suffit pas non plus à ce rééquilibrage, le juge administratif constatant que cette démolition peut être effectuée pour un coût modéré.

L'arrêt du 20 mai 2011 présente enfin un intérêt du point de vue du contentieux, dans la mesure où il permet de préciser les pouvoirs du Conseil d'Etat, juge de cassation, en matière de contrôle du bilan sur le maintien d'un ouvrage public. En effet, jusqu'à présent, le Conseil d'Etat n'avait eu à connaître de la question que dans l'exercice de son pouvoir d'évocation après cassation de l'arrêt, c'est-à-dire en exerçant l'office d'un juge d'appel. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Pour autant, le Conseil d'Etat contrôle bien le bilan : l'appréciation de l'atteinte excessive portée à l'intérêt général par une éventuelle démolition de l'ouvrage public est donc une question de qualification juridique des faits, et ne relève pas de l'appréciation souveraine des juges du fond.

Cette solution est calquée sur celle retenue en matière de contrôle de l'utilité publique des projets faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (CE sect. 3 juill. 1998, *M^{me} Salva-Couderc*, req. n° 172736, Lebon 297 ; AJDA 1998. 792, chron. F. Raynaud et P. Fombeur, et 847 ; D. 1999. 101, note R. Hostiou ; RDI 1998. 623, obs. C. Morel et P. Hubert ; RFDA 1999. 112, concl. P. Hubert, et 124, note A. Bourrel). Cela n'allait pas de soi, les deux contrôles, bien qu'employant une méthode identique, celle du bilan coût-avantage, présentant de nettes différences - le contrôle de l'utilité publique se déroulant au stade de l'examen de la légalité d'un acte, celui de l'atteinte excessive à l'intérêt général au stade de l'exécution d'une décision juridictionnelle d'annulation.

Ainsi, l'arrêt *Communauté d'agglomération du lac du Bourget* apporte une pierre d'importance non négligeable au régime de l'ouvrage public : ce dernier en ressort, sinon un peu plus tangible, du moins un peu moins intangible...

Mots clés :

TRAVAUX PUBLICS * Ouvrage public * Protection * Démolition
MONUMENT ET SITE * Site * Sites et paysages remarquables * Protection * Ouvrage public mal planté