

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

Arrêt rendu par Conseil d'Etat

20 mai 2011
n° 325552

Sommaire :

Le Conseil d'Etat ordonne la démolition d'un ouvrage public implanté sur un espace remarquable au sens de la loi Littoral, après avoir constaté l'irrégularité de cette implantation. Il considère en particulier que l'intérêt touristique de cet équipement ne suffit pas à compenser, dans les circonstances de l'espèce, l'atteinte à l'environnement. Cette troisième application de la jurisprudence *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans* permet à la haute juridiction d'apporter d'utiles précisions tant sur les conditions de construction dans les espaces remarquables que sur celles dans lesquelles le juge administratif peut ordonner la démolition d'un ouvrage public irrégulier.

Texte intégral :

Vu, 1°, sous le n° 325552, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 24 février et 25 mai 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET, représentée par son président, dont le siège est 6, rue de Tunis à Aix-les-Bains (73100) ; la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07LY01589 du 18 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté sa requête tendant, d'une part, à l'annulation du jugement n°02-5054 du 24 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Grenoble, a, à la demande de la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature-Savoie (FRAPNA-Savoie) et de M. Goudouneix, annulé l'autorisation d'installation et travaux divers qui lui a été accordée le 29 octobre 2002 par le maire de Chindrieux en vue d'un aménagement touristique et portuaire au lieu-dit Portout et, d'autre part, au rejet de la demande de la FRAPNA-Savoie et de M. Goudouneix devant le tribunal administratif ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de la FRAPNA-Savoie et de M. Goudouneix le versement de la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 2°, sous le n° 325553, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 24 février et 25 mai 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET, représentée par son président, dont le siège est 6, rue de Tunis à Aix-les-Bains (73100) ; la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET, pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n° 325552, demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07LY01588, 07LY01630 du 18 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté sa requête tendant, d'une part, à l'annulation du jugement n°01-03112 du 24 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Grenoble, a, à la demande de la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature-Savoie (FRAPNA-Savoie), de M. Goudouneix et de l'association « Les amis de Chautagne, du canal, du lac, associés pour un meilleur environnement », annulé l'arrêté du préfet de la Savoie en date du 13 juin 2001 déclarant d'utilité publique au profit du Syndicat intercommunal à vocation multiple du Lac du

Bourget, un projet d'aménagement touristique et portuaire au lieu-dit Portout, sur le territoire de la commune de Chindrieux, et d'autre part, au rejet des demandes de la FRAPNA-Savoie et autres devant le tribunal administratif ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de la FRAPNA-Savoie et de M. Goudouneix le versement de la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 3° sous le n° 335931, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 26 janvier et 26 avril 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET, dont le siège est 6, rue de Tunis à Aix-les-Bains (73100) ; la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07LY01589 du 26 novembre 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon lui a enjoint de procéder à la remise en état naturel du site de Portout, dans un délai de huit mois à compter de sa notification, sous astreinte de 150 € par jour de retard ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de la FRAPNA-Savoie et de M. Goudouneix le versement de la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Richard Senghor, maître des requêtes,

- les observations de la SCP Bore, Salve de Bruneton, avocat de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET et de la SCP Peignot, Garreau, avocat de la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature et de M. Goudouneix,

- les conclusions de M. Mattias Guyomar, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Bore, Salve de Bruneton, avocat de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET et à la SCP Peignot, Garreau, avocat de la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature et de M. Goudouneix ;

Considérant que les pourvois visés ci-dessus présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET se pourvoit en cassation, d'une part, contre l'arrêt du 18 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé un premier jugement du tribunal administratif de Lyon qui a annulé l'arrêté du préfet de la Savoie du 13 juin 2001, déclarant d'utilité publique un projet d'aménagement touristique et portuaire au lieu-dit Portout, au bord du lac du Bourget, d'autre part, contre un autre arrêt du 18 décembre 2008 par lequel la même cour administrative d'appel a confirmé un second jugement du tribunal administratif de Lyon annulant l'autorisation d'installation et travaux divers qui lui a été accordée le 29 octobre 2002 par le maire de Chindrieux pour ce projet d'aménagement, et, enfin, contre l'arrêt du 26 novembre 2009 par lequel la même cour administrative d'appel lui a enjoint de procéder à la remise en

état naturel du site dans un délai de huit mois, sous astreinte de 150 € par jour de retard ;

Sur les pourvois n° 325552 et n° 325553 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme : « Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves. / Toutefois, des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements [...] » ; qu'aux termes de l'article R. 146-1 du même code: « En application du premier alinéa de l'article L. 146-6, sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral, sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : [...] b) Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; [...] e) Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ; f) Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée [...] » ; qu'aux termes de l'article R. 146-2 du même code, dans sa rédaction applicable à la date des décisions attaquées : « En application du deuxième alinéa de l'article L. 146-6, peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article R. 146-1, après enquête publique dans les cas prévus par le décret n° 85-453 du 23 avril 1985, les aménagements légers suivants : / a) Les chemins piétonniers et les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux ; / b) Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, de pêche et cultures marines ou lacustres, conchylicoles, pastorales et forestières ne créant pas de surface hors oeuvre brute au sens de l'article R. 112-2 ainsi que des locaux d'une superficie maximale de 20 mètres carrés, liés et nécessaires à l'exercice de ces activités pour répondre aux prescriptions des règlements sanitaires nationaux ou communautaires, à condition que la localisation et l'aspect de ces aménagements et locaux ne dénaturent pas le caractère des lieux et que la localisation dans ces espaces ou milieux soit rendue indispensable par des nécessités techniques » ;

Considérant, en premier lieu, que pour déterminer que l'aménagement litigieux était implanté dans un espace remarquable et un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques au sens des dispositions précitées de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, la cour a relevé que le projet, situé sur le territoire de la commune de Chindrieux à proximité de l'extrémité nord du lac du Bourget au bord du canal de Savières, était implanté dans une partie naturelle du site inscrit du lac du Bourget défini en application de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites, que le secteur de Portout ne présentait pas un caractère urbanisé, qu'il n'avait fait l'objet d'aucune altération du fait de l'activité humaine et, au surplus, qu'il était 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) ; que contrairement à ce qui est soutenu, la cour n'a pas dénaturé les faits en relevant que le terrain d'assiette du projet d'aménagement n'était pas situé à proximité d'une zone

urbanisée, mais s'inscrivait dans une zone naturelle sans aucune construction formant un ensemble homogène ; que contrairement également à ce qui est soutenu, la cour ne s'est pas non plus abstenue de tenir compte, pour déterminer si cet espace et ce milieu naturel étaient protégés, de la nature et de l'intérêt du site ainsi que de sa localisation géographique ; qu'elle n'a pas inexactement qualifié les faits en jugeant, à partir des constatations de fait auxquelles elle a souverainement procédé, que le terrain d'assiette du projet devait être regardé comme un espace remarquable au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ;

Considérant, en deuxième lieu, que la cour a souverainement apprécié, sans commettre de dénaturation, que compte tenu de la nature et de l'emprise des constructions envisagées, consistant dans la réalisation, sur une emprise totale de 16 000 m², d'aires de jeux et de loisirs et d'un bassin de 4500 m² d'une capacité de 60 bateaux de plaisance, l'ensemble s'accompagnant de la création d'aires de stationnement et de la construction d'un pavillon à usage de capitainerie et bloc sanitaire, l'aménagement litigieux ne pouvait être regardé comme un aménagement léger au sens du deuxième alinéa de l'article L. 146-6 et de l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable ;

Considérant, en troisième lieu, que la cour, ainsi qu'il a été dit, a jugé à bon droit que l'arrêté déclarant d'utilité publique le projet litigieux, d'une part, méconnaissait les dispositions du premier alinéa de l'article L. 146-6 du code d'urbanisme et, d'autre part, n'entrait pas dans le champ des exceptions à l'inconstructibilité des espaces remarquables prévues pour les aménagements légers au deuxième alinéa de l'article L. 146-6 et à l'article R. 146-2 du même code ; qu'il ne peut être reproché à la cour d'avoir, dans son arrêt relatif à l'arrêté préfectoral du 13 juin 2001, procédé à un contrôle incomplet du bilan de l'opération envisagée alors qu'il résulte des termes mêmes de l'arrêt attaqué que le motif tiré de l'absence d'utilité publique du projet présentait un caractère surabondant, la cour ayant jugé que l'illégalité de l'arrêté de déclaration d'utilité publique résultait de ce qu'il concernait une opération située dans un espace remarquable du littoral et qui ne pouvait être regardée comme la réalisation d'un aménagement léger ; que, par suite, la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET n'est pas fondée à soutenir que la cour aurait, ce faisant, entaché son arrêt d'erreur de droit ; que la requérante ne peut par ailleurs soutenir, à l'encontre du second arrêt du 18 décembre 2008, que la cour l'aurait insuffisamment motivé et entaché d'erreur de droit en omettant de procéder à un contrôle du bilan de l'opération s'agissant de l'autorisation d'installation et travaux attaquée, la légalité d'une telle autorisation n'étant par elle-même pas subordonnée à ce que ces travaux présentent un caractère d'utilité publique ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET n'est pas fondée à demander l'annulation des arrêts contestés du 18 décembre 2008 de la cour administrative d'appel de Lyon ;

Sur le pourvoi n° 335931 :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution » ;

Considérant que lorsque le juge administratif est saisi d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle dont il résulte qu'un ouvrage public a été implanté de façon irrégulière, il lui appartient, pour déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'exécution de cette décision implique qu'il ordonne la démolition de cet ouvrage, 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 ;

En ce qui concerne l'impossibilité de régulariser l'ouvrage public litigieux :

Considérant, en premier lieu, que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET fait valoir que l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction, postérieure à la décision attaquée, issue des décrets des 29 mars 2004 et 2 août 2005, a étendu la liste des aménagements légers susceptibles de pouvoir être implantés dans un espace remarquable ; que peuvent dorénavant être implantés « a) Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public » ; que peuvent être également implantés « d) [...] dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture [...] les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques » ; que, pour écarter l'existence de toute possibilité de régularisation de l'ouvrage, la cour a relevé qu'en admettant même que, pris isolément, certains équipements puissent désormais être regardés comme constituant des aménagements légers au sens de ces dispositions du code de l'urbanisme, le port de plaisance devait être appréhendé dans son ensemble, au regard de son emprise globale ; que ce faisant, la cour a pu, sans commettre d'erreur de droit ni dénaturer les pièces du dossier, juger qu'en l'espèce, la régularisation de cet ouvrage public implanté irrégulièrement devait le concerner pris dans son ensemble compte tenu des caractéristiques des différents aménagements composant cet ouvrage ;

Considérant, en second lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le site naturel de Portout a fait l'objet de classements et de projets de classements opérés au titre de la protection des zones humides au sens de la convention de Ramsar, au titre de l'inventaire de zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ou de site du réseau Natura 2000 ; que la cour n'a pas dénaturé les faits de l'espèce en jugeant que les conclusions des études scientifiques qui ont exclu le site de Portout du zonage Natura 2000, de la ZNIEFF de type I et de la convention de Ramsar sont postérieures à la réalisation des travaux et ont pris en compte la situation de fait résultant de l'aménagement lui-même ; que par ailleurs, en estimant qu'en tout état de cause, de telles délimitations, qui, soit sont dépourvues d'effet juridique direct, soit sont dépourvues de caractère réglementaire, constituent de simples indices de la qualité environnementale d'un site qu'un éventuel déclassement ne saurait remettre en cause, *a fortiori* lorsque, comme en l'espèce, celui-ci est la conséquence de la réalisation du projet contesté, alors que le caractère remarquable du site résulte de ses caractéristiques propres, ainsi qu'elle l'a expressément jugé dans son arrêt du 18 décembre 2008, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit ;

En ce qui concerne l'absence d'atteinte excessive à l'intérêt général résultant de la démolition de l'ouvrage public litigieux :

Considérant que, pour conclure que la suppression de cet ouvrage ne portait pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la cour a relevé que si la navigation de plaisance occupe une place dans l'économie touristique locale, il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'aménagement en cause serait indispensable à l'exercice de cette activité de loisirs, et que, eu égard à l'intérêt public qui s'attache au maintien de la biodiversité et à la cessation de l'atteinte significative portée à l'unité d'un espace naturel fragile, la suppression de cet ouvrage, qui peut être effectuée pour un coût modéré, n'entraîne pas, même si son installation a représenté un coût financier, d'atteinte excessive à l'intérêt général ; que la cour a ajouté que les mesures proposées par la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET, consistant dans une modification des critères d'accueil des bateaux, une réduction de l'emprise du parc de stationnement ainsi qu'une participation « en compensation » à la création d'une réserve naturelle sur un autre site ne sauraient assurer la satisfaction de l'intérêt public ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que contrairement à ce qui est soutenu, la cour n'a pas dénaturé les faits en relevant que l'aménagement en cause n'était pas indispensable à l'exercice de la navigation de plaisance, alors que le remisage des bateaux qui, de toute manière, ne peuvent tous bénéficier d'une place à quai, peut être effectué « à sec » et que sa création n'a pas entraîné la suppression des amarrages irréguliers le long du canal de Savières ; qu'elle n'a pas non plus commis d'erreur de droit ni procédé à une appréciation tronquée de l'intérêt touristique local auquel répondait l'aménagement du port de Portout ; que la cour a souverainement apprécié, sans commettre de dénaturation, que la suppression de l'ouvrage pouvait être effectuée selon des modalités définies pour un coût modéré ; qu'en estimant que la démolition des aménagements réalisés et la remise en état des lieux ne portaient pas, en l'espèce, une atteinte excessive à l'intérêt général, eu égard à l'intérêt public qui s'attache à la préservation d'un espace naturel remarquable fragile et au maintien de sa biodiversité, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt, n'a pas procédé à une inexacte qualification juridique des faits ;

Considérant, en second lieu, que la cour n'a pas non plus commis d'erreur de droit ou de dénaturation des faits en estimant que les mesures compensatoires proposées par la requérante n'étaient pas suffisantes pour assurer la satisfaction de l'intérêt public ; que son arrêt n'est pas davantage entaché d'insuffisance de motivation sur ce point ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET n'est pas non plus fondée à demander l'annulation de l'arrêt du 26 novembre 2009 de la cour administrative d'appel de Lyon ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature- Savoie et de M. Goudouneix, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, le remboursement des frais exposés par la requérante et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET le versement à la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature- Savoie de la somme de 8000 €, au titre des mêmes frais ;

Décide :

Article 1^{er} : Les pourvois de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET sont rejetés.

Article 2 : La COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LAC DU BOURGET versera une somme de 8 000 € à la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature-Savoie en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Demandeur : Communauté d'agglomération du lac du Bourget

Composition de la juridiction : M. Vigouroux, prés. - M. Senghor, rapp. - M. Guyomar, rapp. publ. - SCP Bore, Salve de Bruneton ; SCP Peignot, Garreau, av. - (sera publié au Lebon)

Mots clés :

TRAVAUX PUBLICS * Ouvrage public * Protection * Démolition

MONUMENT ET SITE * Site * Sites et paysages remarquables * Protection * Ouvrage public

mal planté

AJDA © Editions Dalloz 2011