

Quelle superposition d'affectation pour le domaine public maritime ?

Cécile Cabanne, Premier conseiller à la cour administrative d'appel de Bordeaux

En 2015, la commune de Lège-Cap-Ferret a procédé, sur une dépendance du domaine public maritime du quartier du phare, appartenant à l'Etat, à des travaux d'aménagement d'une aire de glisse, constituée de modules en béton. Ces travaux ont été réalisés sans autorisation. Des riverains de l'ouvrage litigieux ainsi que le syndicat des copropriétaires d'un immeuble voisin, importunés par les bruits des skaters, demandent au maire de procéder à l'enlèvement de l'ouvrage. Un refus implicite leur ayant été opposé, les premiers saisissent le tribunal administratif de Bordeaux (TA) d'une demande tendant, outre l'annulation de cette décision, à ce qu'il soit enjoint à la commune de procéder à la démolition du skate-park. Le TA rejette le recours le 27 avril 2017, jugement dont ils relèvent appel.

La particularité de l'affaire tenait à ce qu'une régularisation de l'ouvrage illégalement implanté était intervenue. Postérieurement à sa réalisation, la construction avait fait l'objet d'une convention de superposition signée entre l'Etat et la commune de Lège-Cap-Ferret. Cette convention ne modifie pas la propriété du domaine public, qui reste celle de l'Etat, mais ajoute à l'affectation initiale une affectation supplémentaire liée au développement des activités de loisirs, dont la responsabilité incombe à une autre personne que celle du propriétaire, en l'occurrence la commune de Lège-Cap-Ferret. Juge de pleine juridiction quant à la pérennité de l'ouvrage, statuant en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date de la décision, il appartenait à la cour de prendre en compte cette convention, dont la légalité était discutée, pour apprécier si le vice d'implantation originel était régularisé.

Les hypothèses de superposition d'affectations ne sont pas nouvelles. Ainsi, il a été admis assez tôt qu'un bien du domaine fluvial pouvait recevoir plusieurs affectations (v., CE 5 mai 1944, RD publ. 1944. 249, concl. Chenot, s'agissant d'un quai de service pouvant être utilisé simultanément en promenade publique). Les exemples sont en réalité nombreux, impliquant souvent les voies de communication tels le croisement de routes et de chemins de fer (v., CE 8 déc. 1950, n° 90714, *Compagnie générale des eaux*) ou la réalisation d'une route sur un barrage (v., CE 2 juin 1972, n° 79597, *Société des Bateaux de la Côte d'émeraude dite « les Vedettes Blanches »*, Lebon 7)...

La possibilité d'une telle superposition est aujourd'hui codifiée à l'article L. 2123-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). La procédure de la superposition d'affectations est ouverte à l'ensemble des personnes publiques. Les affectations superposées peuvent impliquer des services de l'Etat ou des collectivités publiques distinctes. Les droits et obligations de chacun sont fixés par la convention destinée à régler les modalités techniques et financières de gestion de l'immeuble. Surtout, l'affectation supplémentaire doit répondre à deux conditions : d'une part, le régime domanial doit être préservé, ce qui signifie que le bien doit rester soumis à la domanialité publique ; d'autre part, l'affectation supplémentaire doit être compatible avec l'affectation initiale.

C'est cette dernière condition qui était discutée devant la cour. Selon les appelants, la réalisation d'une aire de skate-park n'était pas compatible avec la destination première du domaine public maritime. Il est vrai, de prime abord, que la réalisation d'une aire de loisirs en modules de béton n'apparaît pas « naturelle », et comme en décalage avec les usages habituellement associés aux rivages de la mer (baignade, promenade, pêche à pied...). La procédure de superposition n'exclut cependant pas les dépendances du domaine public maritime (CE 20 févr. 1981, n° 06152, *Association pour la protection du site du vieux Pornichet*, Lebon), de sorte que le principe même de la superposition ici organisée pouvait être admis.

Pour apprécier la compatibilité de l'ouvrage avec le domaine public maritime, la cour s'est ensuite appuyée sur les dispositions de l'article L. 2124-1 du CGPPP selon lesquelles « les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques [...] ». Au cas d'espèce, la zone en litige était très largement artificialisée. L'aire de glisse, qui était entourée d'autres

équipements de sports et de loisirs, était implantée loin de cabanes ostréicoles. L'équipement, en outre, n'était pas situé en bordure du littoral, dont il était séparé par un espace comprenant une voie de circulation et des parkings ouverts au public. La cour a donc estimé qu'à défaut de démontrer que le terrain d'assiette de l'ouvrage était auparavant affecté à la pêche maritime, à la culture marine et notamment à l'exploitation de l'activité ostréicole, les requérants ne pouvaient se prévaloir d'une incompatibilité de l'ouvrage avec l'affectation de la dépendance du domaine public maritime. Par ailleurs, alors que le Conseil d'Etat a déjà admis que le domaine public maritime pouvait également accueillir des équipements touristiques (CE 20 mai 1977, n° 94212, *Paoli, Lebon T.*), l'installation de cette aire de glisse de plein air, en complément d'une aire de jeux et d'un terrain de boules, déjà existants, était de nature à conforter la vocation de loisirs de promenade et du domaine public maritime, c'est-à-dire à servir son affectation.

Un point de procédure était également en débat. Les requérants faisaient valoir que la convention de superposition était irrégulière faute d'avoir été précédée d'une enquête publique. Selon l'article L. 2124-1 du CGPPP, tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. Un faisceau de circonstances a néanmoins permis à la cour de conclure à l'absence de changement substantiel d'utilisation de l'espace en cause. Comme évoqué, cet espace comportait déjà d'autres équipements à vocation ludique depuis une trentaine d'années pour certaines installations. L'impact de l'ouvrage était en outre mesuré en raison d'une surface limitée et d'une structure démontable. Dans ces conditions, aucun changement substantiel n'était caractérisé et aucune irrégularité procédurale n'entachait la signature de la convention (v., pour la prise en compte d'une utilisation ancienne, CAA Nantes, 28 déc. 2006, n° 04NT00643, *Association Les amis de Locmiquel et du golfe du Morbihan* ; pour la prise en compte du caractère démontable de la construction, CAA Nantes, 29 déc. 2017, n° 17NT02448, *M^{me} Dagousset et autres*).

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Occupation du domaine public * Affectation du domaine public * Convention de superposition