

RDI

RDI 2019 p.104

## Les vol(ume)s au-dessus de la mer

Conseil d'État, 6 juin 2018, n° 410651, Lebon ; AJDA 2018. 1193

**Norbert Foulquier, Professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I) - Codirecteur du SERDEAUT (Sorbonne études et recherches sur le droit de l'environnement, de l'aménagement, de l'urbanisme et du tourisme) - Directeur adjoint du GRIDAUH**

« 1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le préfet du Var a déféré M. A... B... au tribunal administratif de Toulon, comme prévenu d'une contravention de grande voirie prévue et réprimée par l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques, sur la base d'un procès-verbal dressé le 29 janvier 2015 constatant, sur le territoire de la commune de Saint-Raphaël, l'occupation sans autorisation du domaine public maritime par un escalier d'accès à la mer et un mur de soutènement, un escalier d'accès à un appontement en béton, une passerelle et un mât pour drapeaux. Par un jugement du 12 janvier 2016, le tribunal administratif de Toulon a condamné M. B... à payer une amende de 1 500 € et une somme de 150 € au titre des frais d'établissement du procès-verbal et lui a enjoint de libérer la surface de 32 m<sup>2</sup> qu'il occupe sans autorisation sur le domaine public maritime, de démolir les ouvrages implantés sur ces zones et de remettre les lieux dans leur état naturel dans un délai de trois mois à compter de la notification de son jugement, sous astreinte de 200 € par jour de retard. M. B...se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 16 mars 2017 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté son appel formé contre ce jugement.

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2132-2 du code général de la propriété des personnes publiques : "Les contraventions de grande voirie sont instituées par la loi ou par décret, selon le montant de l'amende encourue, en vue de la répression des manquements aux textes qui ont pour objet, pour les dépendances du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière, la protection soit de l'intégrité ou de l'utilisation de ce domaine public, soit d'une servitude administrative mentionnée à l'article L. 2131-1". Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2132-3 du même code : "Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende". Selon l'article L. 2111-4 du même code : "Le domaine public maritime naturel de L'État comprend : 1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer. Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles [...] ; 3° Les lais et relais de la mer [...]".

3. Il résulte de ces dispositions qu'est réprimée l'implantation de constructions, ouvrages et autres aménagements sur le domaine public maritime. Celui-ci ne comprend pas la masse des eaux. Ne sont en revanche pas réprimées les implantations dans l'espace compris au-dessus du domaine public maritime, sauf s'ils font obstacle à son utilisation.

4. En déduisant de la seule circonstance que la passerelle de M. B... surplombe la mer à une hauteur d'environ 7 mètres et qu'elle se trouverait ainsi comprise "dans l'emprise du domaine public maritime", qu'elle devait être regardée comme un aménagement réalisé sur le domaine public maritime au sens des dispositions précitées de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques, la cour a commis une erreur de droit.

5. Il résulte de ce qui précède que M. B... est fondé, en premier lieu, à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette ses conclusions d'appel dirigées contre le jugement du tribunal administratif de Toulon le condamnant à une amende globale de 1 500 € au titre de l'action publique, laquelle ne présente pas, en l'espèce, un caractère divisible et réprime l'implantation de l'ensemble des ouvrages au titre desquels le contrevenant a été poursuivi. En second lieu, dès lors que l'injonction de démolir les ouvrages en litige vise chacun d'eux distinctement et que l'intéressé ne conteste cette injonction qu'en tant qu'elle concerne la passerelle, M. B... est également fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette ses conclusions d'appel dirigées contre le même jugement en tant qu'il lui enjoint de démolir sa passerelle au titre de

*l'action domaniale.*

*6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.*

*Sur l'action pénale :*

*En ce qui concerne la réalité de l'infraction :*

*7. La seule présence au surplomb de la mer de la passerelle de M. B..., qui ne fait par ailleurs pas obstacle, en l'espèce, à l'utilisation du domaine public maritime, ne constitue pas une contravention de grande voirie réprimée par les dispositions de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques, ni par aucune autre disposition instituant une telle contravention. En outre, il ne résulte pas de l'instruction que les parties hautes des falaises que permet de relier la passerelle de M. B..., situées à environ 7 mètres au-dessus du niveau de la mer, soient atteintes par les plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques. Les piliers d'ancrage de la passerelle de M. B... ne peuvent ainsi être regardés comme installés sur le domaine public maritime et ne peuvent, dès lors, faire l'objet d'une contravention de grande voirie ni sur le fondement des dispositions de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques, ni sur le fondement d'aucune autre disposition instituant une telle contravention. M. B... est, par suite, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif l'a condamné au paiement d'une amende à raison de sa passerelle.*

*8. Il résulte en revanche de l'instruction que l'implantation de deux escaliers, d'un appontement, d'un mur de soutènement et d'un mât pour drapeaux sur le rivage de la mer, qui appartient au domaine public maritime, constitue une contravention de grande voirie. [...]*

*Sur l'action domaniale :*

*12. Il résulte de ce qui été dit ci-dessus que la passerelle appartenant à M. B... ne constitue pas un aménagement réalisé sur le domaine public maritime, ni ne fait obstacle à son utilisation. M. B... est, par suite, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulon lui a fait injonction de démolir sa passerelle ».*

## **Observations**

Les volumes au-dessus de la mer ne font pas partie du domaine public maritime naturel et y implanter un ouvrage, par exemple, une passerelle reposant sur des piliers fichés sur un fonds privé, ne constitue pas une contravention de grande voirie. Tel est l'apport certain de l'arrêt du Conseil d'État en date du 6 juin 2018. Mais il laisse ouvertes de nombreuses questions d'intérêt principal et pratique de premier ordre.

Si la domanialité publique du sol et du sous-sol de la mer n'emporte pas celle des volumes les surplombant, la solution est-elle valable pour les volumes au-dessus du rivage et des lais et relais ? La réponse n'est pas certaine, car c'est, semble-t-il, en se fondant sur le fait que la masse des eaux ne fait pas partie du domaine public(1) que les volumes la recouvrant ne relèvent pas non plus du domaine public. La masse des eaux ferait écran. Si c'est la raison de l'arrêt du Conseil d'État, il faut donc considérer que ce qui vaut pour les volumes au-dessus de la mer n'a pas vocation à s'étendre aux espaces au-dessus des autres domaines publics immobiliers. L'arrêt du 6 juin 2018 ne remettrait donc pas en cause la règle selon laquelle la domanialité publique du sol emporte celle des volumes le surplombant, comme cela a été jugé pour les volumes au-dessus de la voie publique(2), à la différence des volumes se trouvant sous le sol qui eux font partie du domaine privé s'ils ne forment pas l'accessoire du sol au sens de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques(3).

En réalité, on peut même se demander si la différence n'est pas encore plus grande entre les volumes au-dessus de la mer et ceux sous le sol, car si ces derniers relèvent sans nul doute du patrimoine du propriétaire du sol, il n'en va pas nécessairement de même pour les volumes au-dessus de la mer. En effet, dans son arrêt du 6 juin 2018, le Conseil d'État exclut logiquement la nécessité d'obtenir une autorisation domaniale dans ces volumes au-dessus de la mer, et il ne dit pas non plus que le constructeur aurait besoin d'un titre de droit privé. Certes, le Conseil ne se prononçait que sur l'existence d'une contravention de grande voirie, il n'avait pas à se prononcer sur la nécessité d'un tel titre. Mais surtout on ne voit pas comment ces volumes pourraient relever du

domaine privé de l'État, c'est-à-dire comment l'État pourrait être propriétaire de ces volumes au-dessus des eaux n'appartenant à personne.

Mais alors, quel est le fondement de la possibilité pour l'administration de réprimer « les implantations dans l'espace compris au-dessus du domaine public maritime [... si elles] font obstacle à son utilisation » ? Si ces espaces ne font pas partie de ce domaine public, ils échappent au champ des contraventions de grande voirie. C'est ce que précise le Conseil au considérant n° 7 par la phrase « la seule présence au surplomb de la mer de la passerelle de M. B., qui ne fait par ailleurs pas obstacle, en l'espèce, à l'utilisation du domaine public maritime, ne constitue pas une contravention de grande voirie ». Et même si elle y avait fait obstacle, sur ce point, la conclusion aurait été la même, si l'on en croit la formule « par ailleurs ». Et juger autrement, ce serait violer le principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines. Et pourtant, le Conseil prétend que si ces implantations font obstacle à l'utilisation du domaine public maritime, elles peuvent être réprimées pour contravention de grande voirie. Comment donc s'y retrouver ? Certes, le Conseil n'envisage, pour les écarter en l'espèce (considérant n° 7), « aucune autre disposition instituant une telle contravention ». S'il ne peut pas s'agir d'une contravention de grande voirie, il ne peut donc s'agir que d'une contravention de police. Mais est-ce au juge des contraventions de grande voirie d'en connaître ? Le Conseil paraît l'envisager ; c'est surprenant.

Une question en appelant une autre : est-il bien certain que le contrôle de l'obstacle que forment les implantations dans le volume au-dessus du domaine public à son utilisation soit un contrôle *a posteriori* ? Si ce n'était pas le cas, ce serait réintroduire un régime d'autorisation là où le Conseil l'aurait supprimé. On n'ose imaginer une telle inconséquence. Mais on en revient toujours à cette même question : sur quel fondement, autre que domanial, l'administration peut-elle s'opposer aux implantations faisant obstacle à l'utilisation de la mer ?

Si cet arrêt peut être salué comme s'inscrivant dans la perspective de faciliter la valorisation par les propriétaires de leurs biens, vu les questions qu'il soulève, on peut tout autant se réjouir que son champ d'application soit limité.

#### Mots clés :

**DOMAINE PUBLIC** \* Domaine public maritime \* Composition \* Volumes au-dessus de la mer (non)

(1) CE, 24 mai 1935, *Thireaut*, Lebon 597 - CE, 2 oct. 2002, n° 247767, *Haut-Commissaire de la République en Polynésie française*, Lebon T. 821.

(2) CAA Marseille, 19 mai 2016, n° 14MA03832, AJDA 2016. 1041 ; *ibid.* 1456, note J.-F. Giacuzzo ; AJCT 2016. 524, obs. C. Otero ; RFDA 2016. 1126, concl. S. Deliancourt.

(3) CE, sect., 28 avr. 2014, n° 349420, *C<sup>ne</sup> de Val-d'Isère*, Lebon avec les conclusions ; AJDA 2014. 885 ; *ibid.* 1258, chron. A. Bretonneau et J. Lessi ; RDI 2014. 571, obs. N. Foulquier ; AJCT 2014. 507, obs. N. Josselin.