

## sommaire

### CHRONIQUE

Une nouvelle étape de la décentralisation ? Jean-Marie PONTIER ..... 425

### JURISPRUDENCE

#### Actes des collectivités locales

Quels critères sociaux l'acheteur public peut-il mettre en œuvre pour sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse ? ..... 437

■ CE (7/2 CHR) 25 mai 2018, *Nantes Métropole*, n° 417580

Conclusions Gilles PELLISSIER

Observations Jean-David DREYFUS

Avant l'intervention de l'autorisation environnementale unique, l'autorité administrative pouvait-elle subordonner la délivrance d'une autorisation au titre de la police de l'eau au respect de la législation sur le patrimoine naturel ? ..... 444

■ CE (6/5 CHR) 30 mai 2018, *Ministre de la Transition écologique et solidaire c/ M. Boissonnade*, n° 405785

Conclusions Julie BURGUBURU

En dispensant les éoliennes de permis de construire le décret sur l'autorisation environnementale viole-t-il le principe de non-régression ? ..... 449

■ CE (6/5 CHR) 14 juin 2018, *Association fédération environnement durable et autre*, n° 409227

Conclusions Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE

#### Compétences des collectivités locales

Les dispositions de l'article R. 212-21 du code de l'éducation violent-elles celles de l'article L. 212-8 du même code ? ..... 454

■ CE (4/1 CHR) 6 juin 2018, *Cronier*, n° 410463

Conclusions Sophie-Justine LIEBER

Un bénéficiaire du revenu de solidarité active peut-il se voir proposer par le département des actions de bénévolat au titre de son insertion ? ..... 459

■ CE (1/4 CHR) 15 juin 2018, *Département du Haut-Rhin*, n° 411630

Conclusions Charles TOUBOUL

#### Domaines public et privé des collectivités locales

Une passerelle surplombant la mer peut-elle être regardée comme étant implantée sur le domaine public maritime ? ..... 468

■ CE (8/3 CHR) 6 juin 2018, *M. A.*, n° 410650 et 410651

Conclusions Romain VICTOR

#### Finances publiques locales

Les tarifs de la participation pour raccordement à l'égout peuvent-ils être différenciés selon la qualité du propriétaire ou du maître d'ouvrage assujetti ? ..... 473

■ CE (3/8 CHR) 6 juin 2018, *SCI Lasserre Promotion et SCI Dolphaf*, n° 399932

Conclusions Vincent DAUMAS

En subordonnant, le bénéfice de la réduction de taux de la TaSCoM à la condition que l'activité de vente des marchandises énumérées soit exercée à titre exclusif, le pouvoir réglementaire a-t-il restreint illégalement le champ d'application de la loi du 13 juillet 1972 ? ..... 478

■ CE (8/3 CHR) 6 juin 2018, *Société Castorama France*, n° 414696

Conclusions Romain VICTOR

#### Contentieux des collectivités locales

L'article R. 811-1 du code de justice administrative s'applique-t-il au contentieux d'un permis de construire pour la réalisation d'une terrasse, la modification des façades et le ravalement d'une maison d'habitation ? ..... 482

■ CE (2/7 CHR) 16 mai 2018, *M. Féron*, n° 414777

Conclusions Guillaume ODINET

Une commune a-t-elle intérêt pour agir contre l'arrêté ministériel fixant la liste des établissements publics scolaires participant au programme « Réseau d'éducation prioritaire » (REP) en tant que cette liste n'inscrit pas un établissement implanté sur son territoire ? ..... 486

■ CE (4/1 CHR) 1<sup>er</sup> juin 2018, *M. R. et Commune de Sainte-Marie-aux-Mines*, n° 391518 et 392196

Conclusions Frédéric DIEU

**BRÈVES DE JURISPRUDENCE** Sébastien FERRARI ..... 494

**L'OFFICIEL EN BREF** Sébastien FERRARI ..... 498

**MODÈLE D'ACTE DÉLIBÉRATION PORTANT DÉCLASSEMENT D'UN PARKING PUBLIC** ..... 504

# BJCL

comité de rédaction

## Bernard POUJADE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes  
Avocat au Barreau de Paris

## Michel DEGOFFE

Professeur agrégé à l'Université Paris-Descartes

## François SÈNERS

Conseiller d'État

## Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

## Xavier Cabannes

Professeur à l'Université Paris-Descartes

## Pierre Collin

Conseiller d'État

## Claire Cornet

Administrateur territorial

## Sébastien Ferrari

Professeur agrégé des Facultés de droit  
à l'Université Grenoble-Alpes

## Lionel Fourny

Ancien Directeur général des services du département  
de la Moselle – Ancien président de l'Association des  
directeurs généraux et directeurs généraux  
adjoints des services des départements et régions

## Mattias Guyomar

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université Panthéon Assas (Paris II)

## Laetitia Janicot

Professeur agrégé à l'Université de Cergy-Pontoise

## Christian Pisani

Notaire

## Olivier Ritz

Ancien conseiller du comité de direction de la Caisse des  
dépôts

## Rémy Schwartz

Conseiller d'État  
Professeur associé à l'Université de Paris I

## Christophe Soulard

Conseiller à la Cour de cassation – Professeur associé à  
l'Université de Lorraine

## Laurent Touvet

Conseiller d'État

## Éditorial

### Élan

Ce titre fait référence bien évidemment au projet du gouvernement n° 231 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale le 12 juin 2018, après engagement de la procédure accélérée, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Ses ambitions sont pour l'essentiel louables puisqu'il s'agit :

- d'accélérer l'acte de bâtir en simplifiant les normes de construction et les procédures administratives ;
- de soutenir et encourager la production de logements ;
- de protéger les plus fragiles en améliorant le parcours résidentiel et en élaborant une nouvelle politique d'aides publiques mieux ciblée et plus efficace ;
- de mettre les transitions énergétiques et numériques au service de l'habitant et de nouvelles solidarités entre les territoires et les générations ;
- de libérer les innovations dans le domaine du logement et la créativité des constructeurs ;
- de contractualiser avec les collectivités au service du développement d'une offre de logements adaptée aux territoires.

Mais, et les débats au Sénat l'ont bien montré, des crispations risquent d'apparaître puisque la commission des lois a souligné par exemple que *« plusieurs articles dénotaient une certaine méfiance du Gouvernement à l'égard des élus locaux, en particulier des maires, en créant de nouveaux outils permettant de les dessaisir de leurs prérogatives, notamment en matière d'autorisations d'urbanisme, et renforçant substantiellement le rôle des préfets »*.

Des divergences devraient apparaître sur la question de la compétence actuellement dévolue aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de déclaration ou d'autorisation préalable de mise en location de logements, sur le dispositif relatif aux grandes opérations d'urbanisme (GOU), sur la mutualisation, à l'échelle d'un EPCI, des obligations de construction de logements sociaux au titre de la loi SRU.

On peut s'interroger également sur les modifications en matière de droit de l'urbanisme envisagées dont on peut craindre qu'elles n'aillent, dans un souci de construction à outrance, dans le sens de la restriction de l'accès au juge, de l'assouplissement de certaines protections ainsi en matière de littoral.

Il s'agit donc d'un texte aux conséquences très importantes dont il convient de suivre attentivement l'évolution au gré de la procédure parlementaire. ■

Bernard POUJADE



# Une passerelle surplombant la mer peut-elle être regardée comme étant implantée sur le domaine public maritime ?

**RÉSUMÉ** Une passerelle construite entre les parties hautes de falaises, située au-dessus du niveau de la mer et qui n'est pas atteinte par les plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques, n'est pas installée sur le domaine public maritime. Il en découle, d'une part, qu'il n'est pas possible de demander sa démolition en vue de mettre fin à une occupation irrégulière de ce domaine et, d'autre part, qu'il n'y a pas lieu de délivrer une autorisation d'implantation sur le domaine public maritime.

**ABSTRACTS** Domaine public maritime ■ Emprise sur le domaine public maritime ■ Passerelle surplombant la mer construite entre deux falaises ■ Absence.

**CE (8/3 CHR) 6 juin 2018, M. A., n° 410650 et 410651 – M, Domingo, Rapp. – M. Victor, Rapp. public – SCP Gaschignard, Av.**

## Conclusions

### Romain VICTOR, rapporteur public

1. M. A. est propriétaire depuis 2001, au lieu-dit Le-Trayas à Saint-Raphaël (Var), de la villa Maria-Josefa. Il s'agit d'un ensemble immobilier exceptionnel composé de trois corps de bâtiments de couleur blanche, édifiés par l'architecte suisse Antoine Guth sur un terrain paysager de deux hectares situé en bord de mer, sur un site remarquable du fait du ton ocre des calanques. M. Arditty bénéficie, comme les précédents propriétaires, d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime à raison d'un passage maçonné, d'un escalier et d'une plate-forme. En janvier 2013, un fonctionnaire assermenté de la direction départementale des territoires et de la mer du Var a dressé un procès-verbal par lequel il a constaté le maintien, sur le domaine public maritime, d'une passerelle en encorbellement de 11 m<sup>2</sup> surplombant, à environ 7 mètres de hauteur par rapport au niveau de la mer, une étroite calanque et permettant de relier l'un des corps de bâtiment à une piscine. À la suite de divers échanges avec M. A. et, notamment, d'une visite sur place d'agents de la délégation à la mer et au littoral, le préfet du Var a mis en demeure l'intéressé de supprimer la passerelle ainsi que d'autres ouvrages implantés sans autorisation sur le domaine public maritime à savoir un escalier d'accès à un appontement en béton, un autre escalier d'accès à la mer, un mur de soutènement et un mât pour drapeaux, le tout

pour une superficie de 32 m<sup>2</sup>. Un nouveau procès-verbal de contravention de grande voirie a été dressé le 29 janvier 2015.

Le contentieux domanial s'est noué sous deux angles distincts. D'une part, le préfet du Var a déféré M. A. devant le tribunal administratif de Toulon comme prévenu d'une contravention de grande voirie en raison de l'occupation sans droit ni titre du domaine public maritime résultant du maintien de ces différents ouvrages. Par jugement du 12 janvier 2016, ce tribunal a condamné M. A. à payer une amende de 1 500 €, outre la somme de 150 € au titre des frais de procès-verbal, et l'a enjoint de libérer la surface de 32 m<sup>2</sup> occupée, de démolir les ouvrages et de remettre les lieux en leur état naturel dans un délai de trois mois sous astreinte. D'autre part, M. A. a demandé au même tribunal d'annuler la décision du préfet du Var du 14 mars 2014 refusant de lui accorder une autorisation d'occupation temporaire (AOT) au titre des constructions litigieuses et de retirer la mise en demeure d'avoir à les supprimer. Par un jugement du 6 novembre 2015, le tribunal administratif a rejeté cette demande.

Sous les deux numéros appelés, M. A. se pourvoit en cassation contre les arrêts du 16 mars 2017 par lesquels la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté les appels formés contre ces jugements.

## Contravention de grande voirie

2. Nous commençons par l'examen de l'arrêt ayant statué en matière de contravention de grande voirie (pourvoi n° 410651).

2.1. Le pourvoi soulève une intéressante question de respect par le juge du principe de légalité des délits et des peines invocable, comme tous les autres principes découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789, dans le contentieux répressif de la protection dite « pénale » du domaine public<sup>1</sup>. Le premier alinéa de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques, base légale de la condamnation prononcée par le tribunal administratif de Toulon, fait interdiction à quiconque, sous peine de démolition des constructions, de confiscation des matériaux et d'amende, de « *bâtir sur le domaine public maritime ou [d']y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit* ». Si ce texte d'incrimination, qui a codifié, en l'adaptant, une disposition de l'ordonnance sur la marine d'août 1681, n'y renvoie pas expressément, il convient de se référer, dès lors que n'est pas en cause ici le domaine public maritime artificiel, à la définition du domaine public maritime naturel que donne l'article L. 2111-4 du CG3P.

Ce texte, également issu de l'ordonnance royale telle que réinterprétée par votre décision d'Assemblée *Kreitmann*<sup>2</sup>, prévoit que le domaine public maritime naturel est une propriété de l'État qui comprend notamment « *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* », celui-ci étant 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* », ainsi que « *les lais et relais de la mer* », lesquels sont définis respectivement comme les formations issues d'alluvions que la mer apporte au bord du rivage et qui ne sont pas recouvertes par le plus haut flot et les terrains émergés par l'effet du retrait des eaux et définitivement soustraits à l'action du plus haut flot.

En ce qui concerne la passerelle surplombant la calanque et reliant deux points de la propriété privée de M. A., la cour a jugé, après avoir relevé que l'intéressé ne contestait pas la délimitation physique du domaine public maritime sur laquelle s'est fondée l'administration pour établir le procès-verbal de contravention, que cet aménagement, « *qui surplombe la mer, se situe dans l'emprise du domaine public maritime tel qu'il a ainsi été délimité* » et doit être regardé comme un aménagement réalisé sur ce domaine, peu important, a-t-elle ajouté, que la mer n'atteigne jamais cet ouvrage et, à supposer cette circonstance établie, que la passerelle ne fasse pas obstacle au libre usage du domaine public maritime.

<sup>1</sup> V. pour le principe de nécessité des peines : CE Avis S. 23 avril 1997, *Préfet de la Manche c/ Société nouvelle entreprise Henry* : Rec., p. 153, concl. G. Bachelier ; pour le principe d'interprétation stricte du texte d'incrimination : CE (8/3 SSR) 27 mars 2000, *Min. c/ Sinigaglia*, n° 195019 : Rec., p. 136 ; et pour la rétroactivité *in mitius* : CE (5/3 SSR) 23 juillet 1976, *Secrétaire d'État aux Postes et Télécommunications c/ Dame Ruffenach*, n° 99520 : Rec., p. 361.

<sup>2</sup> 12 octobre 1973, n° 86682 : Rec., p. 563.

Nous pensons qu'en statuant ainsi, les juges d'appel ont cédé à une forme d'illusion cartographique qui recèle une erreur de droit. Il est vrai qu'en consultant la carte du littoral méditerranéen au droit de la propriété de M. A., la passerelle litigieuse, en tout cas sa partie centrale, est de toute évidence située au-delà du trait de côte qui marque la délimitation du domaine public maritime.

## Le surplomb de la mer n'appartient pas au domaine public maritime

Mais le seul constat que la passerelle surplombe la mer ne suffit pas à établir son appartenance au domaine public maritime tel qu'il est défini à l'article L. 2111-4 du CG3P, à savoir comme un ensemble de formations géologiques (sable, roches, graviers, terrains) du sol de la mer, de son sous-sol, de son rivage ainsi que de ses lais et relais, dont ne font partie ni « la masse des eaux », que vous regardez comme une « chose commune » n'ayant jamais été incorporée au domaine public maritime<sup>3</sup>, ni les espèces végétales marines telles que des posidonies<sup>4</sup>.

Si l'article 552 du code civil énonce que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » et si vous vous fondez sur ces dispositions pour garantir une personne publique contre l'empiètement par un tiers du tréfonds de son domaine public<sup>5</sup>, cette disposition peut difficilement jouer pour réprimer une construction ou un aménagement sans contact avec le domaine. L'État étant propriétaire du sol de la mer mais pas de la mer elle-même, il est difficile de considérer que la propriété du sol de la mer emporterait la propriété du « dessus de la mer » ou du rivage. L'espace vide au-dessus de la mer peut, par ailleurs, difficilement être regardé comme un accessoire du domaine public maritime, faute que soit rempli le critère fonctionnel exigé par votre jurisprudence<sup>6</sup>.

C'est pourquoi, compte tenu de l'impératif d'interprétation stricte auquel le juge des contraventions de grande voirie est tenu et qui fait obstacle à toute application « constructive » du texte d'incrimination, le motif sur lequel s'est fondée la cour nous paraît devoir être censuré ; ce moyen conduit à annuler l'arrêt en tant qu'il s'est prononcé sur toute l'action publique compte tenu de ce qu'une peine unique et non divisible de 1 500 € d'amende a été prononcée pour l'ensemble des faits matériels en concours constituant des contraventions de grande voirie et, par voie de conséquence, sur l'action domaniale, mais en tant

<sup>3</sup> CE S. 24 mai 1935, *Sieur Thireaut*, n° 32502 : Rec., p. 597 : s'agissant d'un radeau mouillant en rade de Juan-les-Pins ; CE (10/9 SSR) avis 2 octobre 2002, *Haut-commissaire de la République en Polynésie française*, n° 247767 : Rec., T., p. 821.

<sup>4</sup> CE (8/9 SSR) 5 juin 1996, *Association pour la défense de l'environnement et de la qualité de la vie de Golfe-Juan Vallauris*, n° 151086.

<sup>5</sup> V. CE (6/2 SSR) 8 octobre 1980, *Entreprise Orlando*, n° 18202 : Rec., T., p. 724 ; CE (6/2 SSR) 4 décembre 1981, *Secrétaire d'État aux Postes et Télécommunications c/ Entreprise Grorod*, n° 21727 ; CE (8/3 CHR) 15 mars 2017, *Commune de Cannes*, n° 388127 : aux Tables, à nos conclusions.

<sup>6</sup> V. en dernier lieu : CE (8/3 CHR) 26 janvier 2018, *Société Var Auto*, n° 409618 : à mentionner aux Tables, à nos conclusions.

seulement, cette fois, qu'il a été fait injonction à M. A. de supprimer la passerelle.

2.2. Réglant dans cette mesure l'affaire au fond, vous pourrez constater que l'existence de la passerelle surplombant la calanque ne constitue pas une construction ou un aménagement sur le domaine public naturel au sens de l'article L. 2132-3 du CG3P ni, ce que vous devez vérifier d'office avant de relaxer, une autre contravention de grande voirie. Si l'article L. 2132-2 du CG3P rappelle que, de manière générale, les contraventions de grande voirie sont instituées en vue de la répression des manquements aux textes qui ont pour objet, non seulement la protection de l'intégrité du domaine public mais aussi de son utilisation et des servitudes administratives, il n'est pas établi, au vu de l'instruction, que la passerelle porterait atteinte à l'utilisation du domaine public maritime ni à la servitude destinée à assurer le passage des piétons instituée par le premier alinéa de l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme à l'égard des propriétés privées riveraines du domaine public maritime. En revanche, il résulte de l'instruction que M. A. doit se voir reprocher d'avoir commis la contravention de grande voirie réprimée par l'article L. 2132-3 du CG3P en ayant maintenu les autres ouvrages constitués de deux escaliers, d'un appontement, d'un mur de soutènement et d'un mât pour drapeaux, dont il est établi qu'ils sont implantés sur le rivage de la mer, appartenant au domaine public maritime, l'action publique n'étant en l'espèce pas prescrite au regard des dispositions des articles 9 et 9-2 du code de procédure pénale, dans leur rédaction issue de la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, immédiatement applicable en application de l'article 112-2 du code pénal.

Vous pourrez maintenir l'amende de 1 500 €, montant prévu par le 5° de l'article 131-13 du code pénal qui constitue le plafond fixé par l'article L. 2132-26 du CG3P, étant observé que le décret du 25 février 2003 relatif aux peines d'amende applicables aux infractions de grande voirie commises sur le domaine public maritime en dehors des ports n'édicte pas des amendes d'un montant plus élevé. Enfin, il résulte nécessairement de ce que vous aurez jugé sur l'action publique que vous devrez réformer le jugement du tribunal administratif de Toulon également en ce qui concerne l'action domaniale, M. A. ne pouvant se voir enjoindre de supprimer la passerelle.

## Rejet d'une demande d'AOT

3. Nous en venons à l'examen de l'arrêt ayant statué dans le contentieux d'excès de pouvoir introduit par M. A. contre la décision du préfet du Var du 14 mars 2014 ayant rejeté, d'une part, son recours gracieux tendant au retrait de la mise en demeure de remettre en état le domaine public maritime s'agissant des installations non autorisées, à l'exception du mur de soutènement et, d'autre part, la demande de M. A. tendant à la délivrance d'une AOT pour ces installations (pourvoi n° 410650). La critique, en cassation, est centrée sur le refus d'AOT.

3.1. Nous retrouvons la question de la passerelle, mais dans une configuration baroque puisque M. A. critiquait le refus du préfet de lui délivrer un titre domanial à raison d'un ouvrage dont il soutenait qu'il n'occupait pas le domaine public... La cour lui a opposé qu'il ne pouvait utilement soutenir, dans le litige portant sur un refus d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, que la passerelle en encorbellement reliant les deux parcelles lui appartenant n'était pas située sur le domaine public maritime.

Il faut dire un mot, à titre liminaire, de votre jurisprudence, assez sinieuse, relative à la recevabilité du recours introduit par un administré contre une décision de refus de l'administration, dans l'hypothèse où l'autorisation de la puissance publique n'était pas requise. Par une décision *Min. de l'Agriculture c/ Henriquet* du 22 juin 1984 <sup>7</sup>, vous avez admis la recevabilité du recours contre un refus d'autorisation opposé à un administré qui n'avait en sollicité aucune, en raison, comme l'a plus tard exposé le président Arrighi de Casanova <sup>8</sup>, de la « valeur d'interdiction qu'est susceptible d'avoir, aux yeux du destinataire, une telle décision » qui lui fait donc grief. En revanche, une décision *Min. de l'Intérieur c/ Descaves* de 1993 <sup>9</sup> retient que le refus d'un préfet d'autoriser un particulier à poser une plaque commémorative sur la façade de sa propriété privée en hommage aux gendarmes tombés à Ouvéa en avril 1988 ne fait pas grief dès lors que cette initiative purement privée n'a pas le caractère d'un hommage public au sens du décret du 29 novembre 1968. Le critère manié par cette jurisprudence apparemment contradictoire est celui des effets susceptibles d'être prêtés aux actes superfétatoires attaqués.

En l'espèce, nous serions prêts à admettre que le refus d'AOT opposé à M. A. n'était pas sans conséquences pour lui, notamment au regard de la procédure de contravention de grande voirie dont il faisait parallèlement l'objet, compte tenu de ce que vous avez jugé par votre récent arrêt *Société Dream Pearls* <sup>10</sup> ayant retenu que l'intervention d'arrêtés portant AOT sur une dépendance du domaine public occupée irrégulièrement prive d'objet l'action domaniale dans le cadre de la procédure de répression des contraventions de grande voirie.

Si l'on franchit ce pas, la solution d'inopérance qu'a retenue la cour paraît critiquable. Le moyen soumis par M. A. aux juges du fond, tiré de ce que la passerelle n'occupait pas le domaine public maritime de l'État, revenait à remettre en cause la compétence du préfet du Var, auteur de la décision querellée, pour lui opposer un refus et on voit mal en quoi un tel moyen serait inopérant. On trouve d'ailleurs, dans votre jurisprudence, plusieurs arrêts annulant des décisions administratives accordant une autorisation superfétatoire comme étant entachées d'incompétence <sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Rec., p. 238.

<sup>8</sup> Concl. sous CE (8/9 SSR) 28 février 1997, *Julien*, n° 153547 : Rec., T., p. 1104.

<sup>9</sup> CE (1/4 SSR) 17 décembre 1993, n° 131269 : Rec., T., p. 772-937.

<sup>10</sup> CE (8/3 CHR) 11 avril 2018, n° 413245 : à mentionner aux Tables, à nos conclusions.

<sup>11</sup> CE S. 5 juin 1987, *Mme Lalain*, n°s 38177, 58773, 58837 et 66479 : Rec., p. 195 ; CE (8/9 SSR) 28 février 1997, *Julien*, n° 153547 : Rec., T., p. 1104.

Pour le reste, vous pourrez constater que la cour, qui a bien pris en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce et des intérêts en présence, n'a commis aucune erreur de droit en jugeant que le préfet, qui avait entendu redonner au site son caractère naturel, pouvait légalement refuser de délivrer une AOT pour les autres ouvrages en litige, dont il est établi qu'ils sont implantés irrégulièrement sur le domaine public maritime.

Vous n'annulez donc l'arrêt attaqué qu'en tant qu'il se prononce sur la passerelle.

3.2. Vous pourrez, là aussi, régler l'affaire au fond dans la mesure de la cassation. Pour les raisons qui ont déjà été indiquées, la passerelle ne peut être regardée comme occupant le domaine public maritime au seul motif qu'elle surplombe la Méditerranée. La passerelle ne peut davantage être regardée comme construite sur le domaine public maritime à raison de son ancrage, de part et d'autre de la calanque, sur la partie sommitale des falaises situées en limite de la propriété de M. A. et qui, culminant à environ 7 mètres de hauteur, ne sont pas atteintes par les plus hauts flots et ne peuvent être regardées comme appartenant au rivage de la mer. Il en résulte que le préfet ne pouvait que

rejeter la demande d'AOT au titre de la passerelle mais ne pouvait, en revanche, mettre en demeure M. A. de la démolir. Il y a donc seulement lieu d'annuler le jugement attaqué et le courrier du préfet du Var litigieux en tant qu'ils sont relatifs à l'injonction de démolir cet ouvrage.

Par ces motifs, nous concluons :

- sous le n° 410651 : à l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé, d'une part, sur l'action publique et, d'autre part, sur l'action domaniale en ce qui concerne la passerelle, à l'annulation de l'article 2 du jugement du tribunal administratif de Toulon en tant qu'il concerne la passerelle, à ce que l'État verse à M. A. la somme de 3 000 € au titre des frais irrépétibles et au rejet du surplus des conclusions du pourvoi et de la requête d'appel de M. A ;
- sous le n° 410650 : à l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du préfet du Var du 14 mars 2014 en ce qui concerne la passerelle ; à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Toulon et de la décision du préfet du Var du 14 mars 2014 en tant qu'ils sont relatifs à l'injonction de démolir la passerelle et au rejet du surplus des conclusions du pourvoi. ■

## Arrêt

Vu la procédure suivante :

M. Hervé A. a demandé au tribunal administratif de Toulon d'annuler la décision du 14 mars 2014 par laquelle le préfet du Var a rejeté sa demande tendant à la délivrance d'une autorisation d'occupation du domaine public maritime pour une passerelle, deux escaliers et un appontement, situés au droit de sa résidence sur le territoire de la commune de Saint-Raphaël et au retrait de la mise en demeure de démolir ces ouvrages que lui a adressée le préfet du Var le 10 décembre 2013. Par un jugement n° 1401895 du 6 novembre 2015, ce tribunal a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 16MA00077 du 16 mars 2017, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par M. A. contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 17 mai et 18 août 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, M. A. demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
  - 2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
- [...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 10 décembre 2013, le préfet du Var a mis en demeure M. A. de retirer du domaine public maritime une passerelle, deux escaliers, un appontement et un mât pour drapeaux lui appartenant, installés sans autorisation au droit de sa propriété située lieu-dit du Trayas à Saint Raphaël. M. A. a, le 10 février 2014, formé un recours gracieux contre cette décision et sollicité du préfet du Var des autorisations d'occupation du domaine public pour ces ouvrages. Par une lettre du 14 mars 2014, le préfet du Var a rejeté, d'une part, les demandes de délivrance d'autorisations d'occupation du domaine public, d'autre part, le recours gracieux de M. A. dirigé contre la demande de démolition des ouvrages. Par un juge-

ment du 6 novembre 2015, le tribunal administratif de Toulon a rejeté la demande de M. A. tendant à l'annulation de ces deux décisions. M. A. se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 16 mars 2017 qui a rejeté son appel contre ce jugement.

### Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué en tant qu'il concerne la passerelle :

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A. a sollicité du préfet du Var, qui lui avait préalablement adressé une mise en demeure de démolir cet ouvrage, la délivrance d'une autorisation d'occupation du domaine public maritime pour une passerelle surplombant la mer à une hauteur d'environ 7 mètres, dont il soutenait cependant que les massifs d'ancrage étaient implantés sur sa propriété. Pour rejeter cette demande, le préfet du Var a fait valoir qu'afin de redonner au littoral son caractère naturel, il n'était plus possible de délivrer sur cette partie du littoral particulièrement protégée de nouveaux titres. Devant la cour, M. A. contestait l'affirmation du préfet du Var selon laquelle la passerelle occuperait le domaine public maritime, tel que défini par l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques. En écartant ce moyen comme inopérant, alors que l'appartenance au domaine public maritime des dépendances en cause conditionnait la faculté pour l'autorité préfectorale de délivrer des titres en vue de leur occupation, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit. M. A. est, par suite, fondé à en demander l'annulation dans cette mesure.

### Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué en ce qui concerne les autres ouvrages :

3. En jugeant que le refus du préfet du Var de délivrer à M. A. des autorisations d'occupation pour les autres ouvrages en litige, implantés irrégulièrement sur le domaine public maritime et plus précisément sur le rivage de la mer, était légal au motif que la présence de ces ouvrages était

incompatible avec les objectifs d'intérêt général poursuivis par l'autorité préfectorale de redonner au littoral son caractère naturel et de limiter son occupation, la cour, qui n'a ni omis de prendre en considération, dans l'appréciation à laquelle elle s'est livrée, l'intérêt que présenterait, pour M. A., le maintien de ces ouvrages, ni considéré qu'aucun ouvrage ne pourrait être autorisé sur le domaine public maritime, n'a pas commis d'erreur de droit.

4. Il résulte de tout ce qui précède que M. A. est seulement fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il concerne la passerelle.

5. 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.

6. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques : « *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 [...].* » Au sens de ces dispositions, le domaine public maritime ne comprend pas la masse des eaux.

7. Les parties hautes des falaises que la passerelle de M. A. permet de relier sont situées à environ 7 mètres au-dessus du niveau de la mer. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles seraient atteintes par les plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques. Dès lors, les points de fixation de la passerelle ne peuvent être regardés comme instal-

lés sur le rivage de la mer et, par suite, sur le domaine public maritime. En outre, la seule présence de la passerelle de M. A. au surplomb de la mer n'emporte pas occupation du domaine public maritime. Il en résulte que le préfet du Var ne pouvait que rejeter la demande de M. A. qui tendait à ce qu'il lui délivre une autorisation d'implanter la passerelle litigieuse sur le domaine public maritime. Il découle en revanche de ce que la passerelle n'occupait pas le domaine public maritime que le préfet ne pouvait pas légalement le mettre en demeure de la démolir en vue de mettre fin à une occupation irrégulière de ce domaine. M. A. est, par suite, seulement fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulon a rejeté sa demande relative à l'injonction de démolir la passerelle et à demander, dans cette mesure, l'annulation de la décision du préfet du Var du 14 mars 2014.

8. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de M. A. présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 16 mars 2017 est annulé en tant qu'il se prononce sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du préfet du Var du 14 mars 2014 en ce qui concerne la passerelle.

**Article 2** : Le jugement n° 1401895 du 6 novembre 2015 du tribunal administratif de Toulon et la décision du préfet du Var du 14 mars 2014 sont annulés en tant qu'ils sont relatifs à l'injonction de démolir la passerelle.

**Article 3** : Le surplus des conclusions du pourvoi de M. A. est rejeté. [...]

## Observations

Cet arrêt tranche une question très ponctuelle qui intéressera les collectivités du littoral qui s'efforcent de lutter contre les empiétements des riverains sur le domaine public maritime.

Le domaine public maritime naturel est défini par l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques et comprend « *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 lui-même défini par le même article : il est constitué par tout ce que la mer « *couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* ».

La question particulière qui était posée dans cette affaire consistait à savoir si une passerelle surplombant la mer, entre deux points hauts de falaises appartenant à une même propriété, pouvait être regardée comme empiétant sur le domaine public maritime naturel. Le préfet du

département avait estimé que cette passerelle se situait dans l'emprise du domaine public maritime tel qu'il est délimité par la loi. Suivant les conclusions de son rapporteur public, le Conseil d'État juge que ce n'est pas le cas, en faisant une stricte application de la définition du domaine public maritime naturel : de fait, cette passerelle se trouvant à une hauteur inaccessible aux plus hautes mers « *en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* », surplombait la mer mais n'empiétait pas sur elle.

On relèvera que la décision du Conseil d'État confirme par ailleurs le bien fondé des mesures administratives prises à l'encontre des constructions illégalement implantées par le même propriétaire sur le domaine public maritime jouxtant sa propriété (escaliers, apponement, mât). ■

François SÉNERS