

## sommaire

### ACTES DE COLLOQUE : ENTRE CENTRALISATION, DÉCONCENTRATION ET DÉCENTRALISATION, LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE À L'HEURE DU DÉCONFINEMENT 499

Allocution introductive : la gestion de la crise sanitaire à l'heure du déconfinement : entre centralisation, décentralisation et déconcentration ..... 500

Continuité de l'État et des services en temps de crise sanitaire ..... 504

Les agences régionales de santé, une absence remarquée ..... 510

La gestion de crise sanitaire à travers le prisme de la proximité : quel rôle pour les communes ? ..... 513

La responsabilité pénale des maires et la mise en œuvre des mesures de déconfinement liées à la crise sanitaire ..... 518

Covid-19, penser le monde local d'après : retour d'expérience des administrateurs territoriaux ..... 521

### JURISPRUDENCE

#### Compétences des collectivités locales

La décision du maire de ne pas renouveler une autorisation temporaire d'un emplacement pour bateau constitue-t-elle un « refus d'autorisation », au sens du code des relations entre le public et l'administration soumis à l'obligation de motivation ? ..... 526

■ CE (8/3 CHR) 9 juin 2020, *Commune de Saint-Pierre c/ M. Vizier*, nos 434113 et 414114  
Conclusions **Karin CIAVALDINI**

Une commune peut-elle classer en zone agricole des terrains qui sont, au moins partiellement, artificialisés sans lien avec l'activité agricole ? ..... 530

■ CE (6/5 CHR) 3 juin 2020, *Société Inerta et société Océane*, n° 429515  
Conclusions **Olivier FUCHS**

#### Domaines public et privé des collectivités locales

À quelles conditions peut-on suspendre la servitude de passage sur le littoral ? ..... 534

■ CE (8/3 CHR) 29 juin 2020, *Consorts Letulle*, n° 433662 et *Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ SCI de La Salinette*, n° 433665  
Conclusions **Karin CIAVALDINI**

#### Fonction publique territoriale

Un fonctionnaire peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle pour des faits survenus au cours d'une campagne électorale ? ..... 540

■ CE (3/8 CHR) 25 juin 2020, *Collectivité intercommunale de la collecte et valorisation des déchets ménagers de l'Aude (Covaldem 11)*, n° 421643  
Conclusions **Marie-Gabrielle MERLOZ**

Quelles sont les obligations d'une collectivité lorsqu'un agent mis en disponibilité pour convenances personnelles demande sa réintégration ? ..... 545

■ CE (3/8 CHR) 25 juin 2020, *Mme Safia Mayouf*, n° 421399  
Conclusions **Marie-Gabrielle MERLOZ**

#### Collectivités locales à statut particulier

Dans le cadre de la lutte contre le Coronavirus, la promulgation prématurée d'une « loi du pays » de la Polynésie française, empêchant le contrôle *a priori* qu'exerce le Conseil d'État sur ce type d'acte, est-elle illégale ? Les mesures d'urgence sanitaire prises par cette collectivité d'outre-mer relèvent-elles de la compétence du territoire ou de l'État ? ..... 549

■ CE (10/9 SSR) 22 juillet 2020, *M. Théron et autres*, n° 440764  
Conclusions **Alexandre LALLET**  
Observations **Jean Paul PASTOREL**

#### Contentieux des collectivités locales

La procédure spéciale prévue par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage fait-elle obstacle à la saisine, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, du juge des référés du tribunal administratif ? ..... 561

■ CE (8/3 CHR) 16 juillet 2020, *Département de l'Essonne*, n° 437113  
Conclusions **Karin CIAVALDINI**

**BRÈVES DE JURISPRUDENCE** Sébastien FERRARI ..... 566

**L'OFFICIEL EN BREF** Sébastien FERRARI ..... 572

**MODÈLE D'ACTE ARRÊTÉ RÉGLEMENTANT L'UTILISATION DES BARBECUES SUR LA COMMUNE** ..... 578

# BJCL

comité de rédaction

## Bernard POUJADE

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

## François SÈNERS

Conseiller d'État

## Jean-Claude Bonichot

Conseiller d'État

## Xavier Cabannes

Professeur à l'Université de Paris

## Pierre Collin

Conseiller d'État

## Claire Cornet

Administrateur territorial

## Sébastien Ferrari

Agrégé des Facultés de droit  
Professeur de droit public

## 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

### Expérimentations

Un journal économique bien connu, *La Tribune de l'Économie*, organisait ce week-end ses rencontres annuelles dans le charmant village de Saint-Bertrand-de-Comminges et les thématiques abordées dans les séminaires de réflexion par les participants étaient notamment centrées sur la nécessité de faire preuve de souplesse dans l'application des normes pour permettre aux projets locaux d'émerger plus facilement.

La dimension juridique n'était certes pas présente au premier plan, même si quelques réflexions sur le millefeuille territorial ont pu être faites de-ci de-là.

Le projet de loi organique déposé au Sénat (procédure accélérée) relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution et présenté au nom de M. Jean Castex, Premier ministre, par Madame Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales fin juillet devrait peut-être faciliter la vie des élus locaux.

Ce projet de loi organique s'inspire des propositions formulées le Conseil d'État dans son étude sur ce sujet des expérimentations. Il entend simplifier les conditions de mise en œuvre des expérimentations, d'élargir les options qui peuvent être envisagées à leur terme. Le projet de loi organique simplifie la procédure d'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations en supprimant le deuxième alinéa de l'article L O 1113-1 du CGCT qui prévoyait que « *la loi précise également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que, le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions qu'elle a fixées peuvent demander à participer à l'expérimentation* ».

Les collectivités pourront par simple délibération participer à l'expérimentation.

Les actes pris par les collectivités ou leurs groupements dans le cadre d'une expérimentation n'auront plus besoin de passer par une publication au *Journal officiel* pour qu'ils puissent être exécutoires. Ils seront uniquement soumis aux dispositions de droit commun relatives à l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui prévoient leur transmission au préfet et l'accomplissement de formalités de publicité au niveau local.

Le régime spécial du contrôle de légalité, qui permet au préfet d'assortir son recours d'une demande de suspension avec effet automatique, n'est maintenu qu'à l'égard des délibérations des collectivités territoriales par lesquelles elles entrent dans le dispositif.

Les mesures expérimentales pourront être maintenues dans tout ou partie des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation et étendues à d'autres et les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation pourront être modifiées à l'issue de celle-ci, afin de confier davantage de responsabilités aux collectivités territoriales par le renforcement du pouvoir réglementaire dont elles disposent pour l'exercice de leurs compétences. ■

Bernard POUJADE

### ERRATUM

Dans l'article du professeur Roselyne Allemand publié en mai 2020, *L'implantation des parcs éoliens et les élus locaux: le risque de conflits d'intérêt*, un paragraphe s'est glissé au mauvais endroit, le deuxième paragraphe du 2.1.1 p. 334 : « Le promoteur... importante » vient à la place du paragraphe situé p.333 du 1.3 après la note 18 dans le corps du texte.



# La décision du maire de ne pas renouveler une autorisation temporaire d'un emplacement pour bateau constitue-t-elle un « refus d'autorisation », au sens du code des relations entre le public et l'administration soumis à l'obligation de motivation ?

**RÉSUMÉ** La décision par laquelle il est mis fin à une autorisation unilatérale d'occupation du domaine public, délivrée à titre précaire et révocable, notamment la décision de ne pas renouveler, à la prochaine échéance, une autorisation tacitement renouvelable constitue une abrogation de cette autorisation. Les dispositions du code des relations entre le public et l'administration n'imposent pas qu'une telle décision soit motivée, sauf dans le cas particulier où elle devrait être regardée comme ayant créé des droits au profit de son bénéficiaire.

**ABSTRATS** Régime des actes administratifs ■ Forme des actes ■ Abrogation d'une autorisation d'occupation temporaire notamment par refus de renouvellement tacite ■ Absence, sauf lorsqu'elle est créatrice de droits.

**CE (8/3 CHR) 9 juin 2020, Commune de Saint-Pierre c/ M. Vizier, n<sup>os</sup> 434113 et 414114 – M. Domingo, Rapp. – Mme Ciavaldini, Rapp. public – SCP Waquet, Farge, Hazan, SCP Le Bret-Desache, Av.**

Décision mentionnée dans les tables du Recueil Lebon.

## Conclusions

### Karin CIAVALDINI, rapporteure publique

1. Les litiges opposant la commune de Saint-Pierre (La Réunion), et M. Yves Vizier d'une part, Mme Sandrine Larousse-rie, d'autre part, se présentent de manière tout à fait similaire. Ces derniers étaient titulaires d'une autorisation d'occupation temporaire d'un emplacement pour leur bateau dans le port de Saint-Pierre, valable du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre et tacitement reconductible chaque année<sup>1</sup>. Celle-ci est venue à expiration le 31 décembre 2018, après que le maire de la commune leur a indiqué, par courriers du 11 octobre 2018, qu'elle ne serait pas renouvelée.

Les intéressés n'ayant pas quitté les lieux, la commune a demandé au juge des référés du tribunal administratif de La Réunion, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, d'ordonner leur expulsion du domaine public portuaire. M. Vizier et Mme Larousse-rie, de leur côté, ont demandé au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la décision du 11 octobre 2018 refusant le renouvellement de l'autorisation. Dans les deux cas, par

des ordonnances du 16 août 2019, le juge des référés a rejeté la demande de la commune et suspendu la décision du 11 octobre 2018. La commune se pourvoit en cassation contre ces quatre ordonnances.

### Cadre juridique

2. Les ordonnances sont fondées sur le même motif : le juge des référés a estimé que la décision du maire de ne pas renouveler les autorisations constituait un « refus d'autorisation », au sens du 7<sup>o</sup> de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), soumis à l'obligation de motivation prévue par cet article. L'absence de motivation des décisions du 11 octobre 2018 a justifié la suspension de leur exécution. Elle a également été regardée comme une « contestation sérieuse » de la validité de la mesure de non-renouvellement des autorisations, au sens de la décision de Section du 16 mai 2003, *SARL Icomatex*<sup>2</sup>, justifiant que les demandes d'expulsion formulées par la commune soient rejetées.

<sup>1</sup> Ces règles sont conformes aux dispositions de l'article R. 631-4 du code des ports maritimes, devenu l'article R. 5314-31 du code des transports, selon lesquelles : « La disposition privative de postes à quai destinés à des navires de plaisance ne peut être consentie pour une durée supérieure à un an, renouvelable chaque année dans les conditions définies par l'autorité compétente. »

<sup>2</sup> N<sup>o</sup> 249880 : Rec., p. 229.

Le cadre juridique est bien celui dans lequel les parties et le juge se sont placés. Les titres d'occupation résultaient en effet d'autorisations unilatérales, et non d'un contrat. En présence d'un contrat d'occupation du domaine public, vous jugez, dans le cadre renouvelé par la décision *Béziers II*<sup>3</sup>, que le refus de renouvellement relève du juge du contrat<sup>4</sup> et ce juge, en présence d'une décision de ne pas reconduire une convention parvenue à son terme initial, peut seulement rechercher si elle est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à une indemnité, un recours tendant à la reprise des relations contractuelles étant irrecevable<sup>5</sup>. Vous contrôlez, au titre de l'erreur de droit, si un acte entre ou non dans le champ de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 repris à l'article L. 211-2 du CRPA<sup>6</sup>.

### Pas d'obligation de motivation

La commune soutient que les décisions du 11 octobre 2018 n'étaient pas soumises à l'obligation de motivation. Elle fait valoir deux arguments : premièrement, les titulaires d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public n'ont pas de droit acquis au renouvellement de leur titre ; secondement, un refus d'autorisation ne peut intervenir que lorsqu'une autorisation a été demandée.

Le premier argument n'est pas convaincant. Ainsi, lorsqu'on est, sans doute possible, en présence d'une demande, qui peut notamment être formulée dans le cadre d'un appel d'offres, un refus d'accorder ou de renouveler une autorisation d'occuper le domaine public doit être motivé<sup>7</sup>.

En revanche, il est vrai qu'en l'espèce, il n'y a eu aucune demande de renouvellement de l'autorisation. Cela s'explique par la nature des autorisations accordées : en vertu des arrêtés portant autorisation, celle-ci était accordée pour une durée annuelle et était renouvelée à son échéance, sauf « *préavis de résiliation de l'une ou l'autre des parties* ». Sont donc ici en cause des autorisations d'occupation annuelles, sans terme précis et renouvelables tacitement chaque 1<sup>er</sup> janvier. Pour voir dans les faits de l'espèce une demande d'autorisation à laquelle un refus aurait été opposé, il faudrait donc, par une construction intellectuelle, considérer qu'à l'échéance annuelle de l'autorisation, l'occupant qui souhaite se maintenir dans les lieux formule une demande virtuelle en ce sens. Mais cela ne correspond en rien à la réalité et ne pourrait, à la limite, se justifier que si cela était nécessaire pour garantir la cohérence globale du régime juridique en cause.

En effet, si l'on regarde les décisions litigieuses comme abrogeant les arrêtés d'autorisation, ce qui correspond beaucoup mieux à la réalité, on peut avoir l'impression d'aboutir à une situation paradoxale dans laquelle le titulaire d'une autorisation délivrée pour une durée initiale donnée et tacite-

ment renouvelable bénéficie de garanties moindres, lorsque l'autorité administrative souhaite y mettre fin à l'échéance de son renouvellement, que le titulaire d'une autorisation à durée déterminée renouvelable sur demande. Le premier pourrait voir l'autorisation abrogée sans qu'une motivation de cette décision soit nécessaire alors que le second, qui devrait, à l'échéance, demander le renouvellement de l'autorisation, « bénéficierait », en cas de refus, d'une décision motivée. Mais en réalité, la différence de traitement n'est pas si importante. En premier lieu, parce qu'une décision abrogeant une autorisation d'occupation du domaine public doit reposer sur un motif et ne peut être discrétionnaire. Une telle décision doit, si elle n'est pas fondée sur une faute de l'occupant ou le non-respect des conditions auxquelles l'autorisation était subordonnée, ou encore sur son caractère illégal<sup>8</sup>, être justifiée par un motif d'intérêt général suffisant, contrôlé par le juge<sup>9</sup>. Vous avez récemment précisé les limites de ce contrôle, par une décision concernant les contrats d'occupation du domaine public, transposable au cas des autorisations unilatérales<sup>10</sup>. En second lieu, il ne faut pas oublier que l'autorité administrative peut abroger une autorisation d'occupation du domaine public, non seulement comme en l'espèce, avec effet à l'échéance annuelle de son renouvellement, mais aussi à n'importe quelle autre date. Cela conduit à relativiser l'importance du régime attaché au « renouvellement » de l'autorisation.

Il nous semble donc que lorsque l'autorité administrative souhaite mettre fin à une autorisation domaniale à l'échéance de son renouvellement, les contraintes de fond qui pèsent sur elle sont comparables, que l'autorisation ait eu vocation à être tacitement renouvelée ou, au contraire, à l'être sur demande de l'occupant. Les principes dégagés en cas de renouvellement par la décision du 25 janvier 2017, *Commune de Port-Vendres*<sup>11</sup> s'appliqueront dans les deux cas : le gestionnaire du domaine devra s'interroger sur une éventuelle abrogation de l'autorisation (1<sup>er</sup> cas) ou examiner la demande de renouvellement (2<sup>nd</sup> cas) au regard de l'objectif de la meilleure utilisation possible du domaine public. Nous pensons donc que vous pourrez juger que les décisions contestées ne constituent pas des « refus d'autorisation », au sens de l'article L. 211-2 du CRPA et que, par suite, en jugeant qu'elles devaient être motivées, dès lors qu'elles entraient dans le champ du 7<sup>o</sup> de cet article, le juge des référés a commis une erreur de droit. Vous pourrez la sanctionner même en tenant compte de la nature particulière de votre contrôle en référé<sup>12</sup>.

Par ailleurs, les décisions litigieuses ne relèvent d'aucune des autres catégories mentionnées à l'article L. 211-2 du CRPA. Elles ne constituent pas une mesure de police (1<sup>o</sup>) et n'infligent pas une sanction (2<sup>o</sup>). Elles n'abrogent pas non plus une décision créatrice de droits (4<sup>o</sup>) : sauf cas parti-

<sup>3</sup> CE S. 21 mars 2011, *Commune de Béziers*, n° 304806 : Rec., p. 117.

<sup>4</sup> CE 29 mars 2017, *Office national des forêts*, n° 403257 : Rec., T., p. 682.

<sup>5</sup> CE 6 juin 2018, *Société Orange*, n° 411053 : Rec., T., p. 777.

<sup>6</sup> CE 21 novembre 2012, *Min. c/ M. Rousseau*, n° 354313 : Rec., T., p. 542 ; CE 13 novembre 2019, *Société Investaq Energie et autre*, n° 419618 : Rec., T., p. 532.

<sup>7</sup> CE 20 mars 1996, *Veber*, n° 121601 ; CE 21 octobre 1994, *Aéroports de Paris et société des agents convoyeurs de sécurité et transports de fonds*, n° 139970 et 140056 : Rec., p. 449 ; CE 28 juin 1999, *Société EDA*, n° 204217.

<sup>8</sup> Notamment parce qu'elle octroierait des droits à l'occupant incompatibles avec la nature de dépendance domaniale des lieux occupés (voir, dans le cadre d'un contrat : 24 novembre 2014, *Société des remontées mécaniques Les Houches-Saint-Gervais*, n° 352402 : Rec., p. 350).

<sup>9</sup> Cf. 8 novembre 1972, *Société nationale des chemins de fer français*, n° 80547 : Rec., p. 711 ; 8 février 1980, *Société française des pétroles BP*, n° 07822 : Rec., T., p. 722.

<sup>10</sup> CE 27 mars 2020, *Commune de Palavas-les-Flots*, n° 432076 : aux Tables.

<sup>11</sup> N° 395314 : Rec., p. 14.

<sup>12</sup> Cf. CE S. 29 novembre 2002, *Communauté d'agglomération de Saint-Étienne*, n° 244727 : Rec., p. 421.

culiers<sup>13</sup>, une autorisation d'occupation du domaine public, précaire et révocable, n'est pas créatrice de droits<sup>14</sup>. Vous annulerez donc les quatre ordonnances et pourrez régler les affaires en référé.

## Règlement des affaires en référé

3. Pour demander la suspension des décisions contestées, M. Vizier et Mme Larousserie soutiennent seulement, au titre de la seconde condition posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, que leur absence de motivation crée un doute sérieux sur leur légalité. Si vous nous suivez pour annuler les ordonnances, vous ne pourrez que juger que ce moyen n'est pas de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions dont la suspension est demandée. Vous rejetterez donc les demandes.

Examinons maintenant les demandes de la commune fondées sur l'article L. 521-3 du code de justice administrative. M. Vizier et Mme Larousserie sont tous deux occupants irréguliers du domaine public. La commune fait valoir que l'urgence et l'utilité de la mesure demandée sont justifiées par le fait que l'occupation irrégulière des emplacements concernés empêche leur attribution à un autre occupant, alors qu'il existe plus de cent demandes en attente. M. Vizier et Mme Larousserie font chacun valoir que l'expulsion demandée met en péril leur droit au logement, dès lors qu'ils habitent sur leur bateau chacun avec un fils jeune majeur. Mais cette circonstance ne constitue pas une contestation sérieuse, au sens de votre décision de Section *SARL Icomatex*. Vous avez certes jugé que le juge des référés doit prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, lorsque la décision d'expulsion d'une dépendance du domaine public est susceptible de concerner des enfants<sup>15</sup>. Cette prise en compte ne peut en tout état de cause porter que sur le délai imparti aux occupants pour quitter les lieux, qui doit être fixé notamment eu égard aux perspectives de relogement des intéressés dans le cadre d'un hébergement d'urgence<sup>16</sup>

ou d'un logement social<sup>17</sup>. Mais les expulsions ici en cause ne concernent que des personnes majeures et, au demeurant, M. Vizier et Mme Larousserie ont disposé de plusieurs mois pour accomplir les démarches en vue d'obtenir un autre logement. Vous pourrez donc juger que les mesures demandées par la commune répondent aux conditions d'urgence et d'utilité et ne se heurtent à aucune contestation sérieuse. Vous enjoindrez à M. Vizier et Mme Larousserie de libérer l'emplacement qu'ils occupent chacun irrégulièrement avec leur bateau. Cette injonction doit prendre effet à la date de notification de votre décision aux intéressés<sup>18</sup> et, en l'espèce, nous vous proposons de prévoir que l'astreinte demandée, que nous vous proposons d'accorder à hauteur de 100 € par jour, s'appliquera à compter de cette même date. Signalons que, dans ce cas, l'application de l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période conduira à ce que l'astreinte puisse s'appliquer à compter du 24 juin 2020.

Dans les quatre dossiers, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune de Saint-Pierre, qui n'est pas la partie perdante ; dans les circonstances de l'espèce, nous vous proposons de ne pas faire droit aux conclusions présentées au même titre par cette commune devant vous et devant le juge des référés.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation des quatre ordonnances attaquées ;
- sous les nos 434114 et 434117, au rejet des demandes présentées au juge des référés respectivement par M. Vizier et Mme Larousserie et au rejet des conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- sous les nos 434113 et 434115, à ce qu'il soit enjoint respectivement à M. Vizier et à Mme Larousserie de libérer sans délai l'emplacement qu'ils occupent dans le port de plaisance de la commune de Saint-Pierre, sous astreinte de 100 € par jour de retard à compter de la notification de votre décision, et au rejet des conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. ■

<sup>13</sup> Par exemple, autorisations d'utilisation du domaine public hertzien : CE S. 10 octobre 1997, *Société Strasbourg FM*, n° 134766 : Rec., p. 355 ; CE 30 juin 2006, *Société Neuf Télécom SA*, n° 289564 : Rec., p. 309.

<sup>14</sup> Cf. 15 juin 2016, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 395391, inédite ; voir aussi : 28 avril 1965, *Société Touring Club de France*, nos 53714 et 53715 : Rec., T., p. 891.

<sup>15</sup> CE 28 juillet 2017, *Ministre de l'Intérieur c/ Mme Polit-Jouan*, n° 395911 : Rec., T., p. 425.

<sup>16</sup> Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>17</sup> Article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>18</sup> Cf., notamment, CE 25 septembre 2013, *M. Tomaselli*, n° 354677 : Rec., T., p. 591.

## Décision

### N° 434113

Vu la procédure suivante :

La commune de Saint-Pierre a demandé au juge des référés du tribunal administratif de La Réunion d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, l'expulsion du domaine public portuaire de M. A... B... à raison de l'occupation irrégulière de l'emplacement E14 par son bateau « La Risée », sous astreinte de 100 € par jour de retard et, le cas échéant, avec

le concours de la force publique. Par une ordonnance n° 1900280 du 16 août 2019, le juge des référés a rejeté cette demande.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 2 et 17 septembre 2019 et le 27 février 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la commune de Saint-Pierre demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de faire droit à sa demande ; 3°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 3 000 € 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 au juge des référés que, par un arrêté n° 162/2017, le maire de la commune de Saint-Pierre a autorisé en 2017

M. B... à occuper l'emplacement E 14 du port de la commune, pour son bateau « La Risée ». Cette autorisation, accordée sans limitation de durée, a été tacitement renouvelée au titre de l'année 2018. Par une décision du 11 octobre 2018 prise en application de l'article 5 de l'arrêté d'autorisation relatif à sa reconduction, le maire de la commune n'a pas renouvelé cette autorisation à compter de sa prochaine échéance, soit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, et a demandé à M. B... de libérer son emplacement à cette date. Ce dernier n'ayant pas évacué les lieux après cette date, la commune de Saint-Pierre a demandé au juge des référés du tribunal administratif de La Réunion d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, l'expulsion du domaine public portuaire de M. B..., sous astreinte de 100 € par jour de retard. La commune de Saint-Pierre se pourvoit en cassation contre l'ordonnance du 16 août 2019 par laquelle le juge des référés a rejeté sa demande.

2. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.* » Lorsque le juge des référés est saisi, sur le fondement de ces dispositions, d'une demande d'expulsion d'un occupant du domaine public, il lui appartient de rechercher si, au jour où il statue, cette demande présente un caractère d'urgence et ne se heurte à aucune contestation sérieuse. S'agissant de cette dernière condition, dans le cas où la demande d'expulsion fait suite à la décision du gestionnaire du domaine de retirer ou de refuser de renouveler le titre dont bénéficiait l'occupant et où, alors que cette décision exécutoire n'est pas devenue définitive, l'occupant en conteste devant lui la validité, le juge des référés doit rechercher si, compte tenu tant de la nature que du bien-fondé des moyens ainsi soulevés à l'encontre de cette décision, la demande d'expulsion doit être regardée comme se heurtant à une contestation sérieuse.

3. Aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les*

*concernent. / À cet effet, doivent être motivées les décisions qui : [...] 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; [...] 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions de a au f du 2° de l'article L. 311-5 [...]. »*

4. La décision par laquelle l'autorité gestionnaire du domaine public rejette une demande de délivrance d'une autorisation unilatérale d'occupation du domaine public constitue un refus d'autorisation au sens du 7° de l'article L. 211-2 précité du code des relations entre le public et l'administration et doit par suite être motivée en application de ces dispositions. En revanche, la décision par laquelle l'autorité gestionnaire du domaine public met fin à une autorisation unilatérale d'occupation du domaine public, délivrée à titre précaire et révocable, notamment la décision de ne pas renouveler, à la prochaine échéance, une autorisation tacitement renouvelable constitue une abrogation de cette autorisation. Les dispositions précitées du 4° de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration n'imposent pas qu'une telle décision soit motivée, sauf dans le cas particulier où elle devrait être regardée comme ayant créé des droits au profit de son bénéficiaire.

5. Pour juger que la demande de la commune de Saint-Pierre tendant à l'expulsion du domaine public portuaire de M. B... se heurtait à une contestation sérieuse, le juge des référés du tribunal administratif de La Réunion s'est fondé sur la circonstance que la décision du 11 octobre 2018 du maire de la commune de ne pas renouveler l'autorisation d'occupation du domaine public portuaire au 1<sup>er</sup> janvier 2019, qu'il a regardée comme un refus d'autorisation, n'était pas motivée. En statuant ainsi, alors que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, cette décision procédait à l'abrogation d'une autorisation d'occupation domaniale non créatrice de droits et n'avait donc pas à être motivée, le juge des référés a commis une erreur de droit.

6. Il résulte de ce qui précède que la commune de Saint-Pierre est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé en

application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

8. Il résulte de l'instruction que M. B..., qui utilise son bateau comme logement, ne dispose plus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, d'une autorisation d'occuper un emplacement dans le port de plaisance de Saint-Pierre et que le maintien de son bateau dans le port fait obstacle à l'accès des usagers au service public portuaire, dans un contexte marqué par un nombre important de plaisanciers en attente d'une autorisation. Dans ces conditions, tant l'urgence que l'utilité de la mesure d'expulsion demandée par la commune de Saint-Pierre sont justifiées, sans que M. B... ne puisse utilement soutenir que cette demande se heurte à une contestation sérieuse au motif que la décision de ne pas renouveler son autorisation ne serait pas motivée, ni qu'une telle demande porterait atteinte à son droit à un logement.

9. Dès lors, il y a lieu d'enjoindre à M. B... de libérer sans délai l'emplacement E14 du port de plaisance de la commune de Saint-Pierre. Il y a lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte de 100 € par jour de retard à compter du 15 juillet 2020.

10. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. B... la somme que la commune de Saint-Pierre demande au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre et sur le fondement de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 à la charge de la commune de Saint-Pierre qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** : L'ordonnance n° 1900280 du 16 août 2019 du juge des référés du tribunal administratif de La Réunion est annulée.

**Article 2** : Il est enjoint à M. B... de libérer sans délai l'emplacement E14 du port de plaisance de la commune de Saint-Pierre, sous astreinte de 100 € par jour de retard à compter du 15 juillet 2020.

**Article 3** : Les conclusions présentées par la commune de Saint-Pierre et par M. B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 sont rejetées.

[...] ■

## Observations

L'arrêt est intéressant.

Le Conseil d'État juge que la décision par laquelle l'autorité gestionnaire du domaine public rejette une demande de délivrance d'une autorisation unilatérale d'occupation du domaine public constitue un refus d'autorisation au sens du 7° de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et doit, par suite, être motivée en application de ces dispositions<sup>19</sup>.

Mais la décision par laquelle l'autorité gestionnaire du domaine public met fin à une autorisation unilatérale d'occupation du domaine public, délivrée à titre précaire et révocable, notamment la décision de ne pas renouveler, à la prochaine échéance, une autorisation tacitement renouvelable constitue une abrogation de cette autorisation. Le 4° de l'article L. 211-2 du CRPA n'impose pas qu'une telle décision soit motivée, sauf dans le cas particulier où elle devrait être regardée comme ayant créé des droits au profit de son bénéficiaire. ■

Bernard POUJADE

<sup>19</sup> Cf., s'agissant du refus d'autoriser une activité impliquant une occupation domaniale, CE 21 octobre 1994, *Aéroports de Paris et société des agents convoyeurs de sécurité et transports de fonds*, n°s 139970 et 140056 : Rec., p. 449.