

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 1605704

Mme G

M. Rousseau
Rapporteur

M. Charvin
Rapporteur public

Audience du 4 mai 2017

Lecture du 24 mai 2017

24-01-01-02-01-01

24-01-01-02-02

24-01-02-01-01-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(4^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un bordereau de pièces et un mémoire enregistrés le 18 novembre 2016 et les 26 et 29 avril 2017, Mme G, représentée par la société civile professionnelle d'avocats Sanguinède di Frenna et associés, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision prise par Voies Navigables de France (VNF) le 18 mai 2016 portant non-reconduction de la convention d'occupation temporaire de la parcelle n° X sise lieu-dit « les Cabanes des Aresquiers » à Frontignan, ensemble la décision du 19 septembre 2016 par laquelle VNF a rejeté son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de VNF et/ou de l'Etat la somme de 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les décisions litigieuses sont entachées d'un vice de forme dès lors qu'elles ne sont pas motivées en droit ;

- le motif tiré du risque d'atteinte à la sécurité publique n'est pas avéré dès lors que les conditions d'accès et de sortie du secteur des Aresquiers sont assurées par la voie de desserte parallèle longeant la route départementale 14, que les capacités de stationnement sont suffisantes, qu'il existe une aire de retournement, que le pont surplombant le canal hors d'atteinte des eaux, d'accès aisé, constitue un point de sécurité et que les constructions pour

certaines élevées d'un étage possèdent des balcons ou terrasses, éléments permettant de faciliter l'évacuation des personnes par les services de secours ;

- l'argument de l'inadaptabilité des constructions aux impératifs de sécurité liés au classement en zone rouge du plan de prévention des risques d'inondation ne saurait justifier le non-renouvellement de la convention d'occupation temporaire ; si le plan de prévention des risques d'inondation interdit en zone rouge Rn toute nouvelle construction, il ne prévoit pas la démolition des constructions existantes et admet même, sous conditions, les extensions de bâtis existants, voire les reconstructions à l'identique à l'exception de celles qui ont fait l'objet d'un sinistre par inondation ;

- la protection relative aux sites classés n'est pas incompatible avec les constructions existantes dès lors qu'elles ne portent pas atteinte au droit de l'environnement ; l'inclusion du secteur des Aresquiers dans le site classé des étangs d'Ingril, Vic et Pierre Blanche et le bois des Aresquiers par le décret du 5 décembre 1978 n'a d'ailleurs pas fait obstacle au renouvellement des conventions d'occupation temporaire ; le site des cabanes des Aresquiers concourant manifestement au caractère pittoresque et authentique des lieux, les motifs d'intérêt général invoqués pour justifier le non-renouvellement de la convention d'occupation temporaire ne sont pas fondés ;

- ni VNF ni l'Etat ne justifient d'un quelconque bornage de leur domaine et les berges du canal ne rentrent pas dans la définition du domaine public fluvial, tant naturel qu'artificiel, des articles L. 2111-7 et L. 2111-10 du code général de la propriété des personnes publiques ; il n'est pas démontré que les parcelles du lieu-dit des « cabanes des Aresquiers », qui ne sont pas affectées au service de la navigation fluviale, seraient indissociable de l'ouvrage public que constitue le canal ou qu'elles lui seraient fonctionnellement complémentaires ; ces parcelles, au titre desquelles l'ensemble des occupants s'acquitte de la taxe foncière depuis plus de vingt ans et pour lesquelles des autorisations de construire ont été délivrées, relèvent du domaine privé de l'Etat et les règles régissant la domanialité publique ne sont dès lors pas applicables, notamment celles concernant le caractère précaire et révocable de l'autorisation consentie ;

- si le secteur concerné devait être regardé, ainsi que le soutient VNF, comme appartenant au domaine maritime de l'Etat, les décisions en litige devraient être annulées pour incompétence de leur auteur.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 février et 6 avril 2017, VNF conclut au rejet de la requête.

L'établissement public soutient que les moyens invoqués par Mme G ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 mars 2017, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens invoqués par Mme G ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code des transports ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté du 24 janvier 1992 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Rousseau, premier conseiller,
- les conclusions de M. Charvin, rapporteur public,
- et les observations de Me Hemeury, en présence de Me Martinez, représentant la requérante, de Mme A, représentant VNF, et de M. B, représentant le préfet de l'Hérault.

1. Considérant que Mme G occupe, sur le territoire de la commune de Frontignan, sise lieu-dit « Les Cabanes des Aresquiers », sur la rive Nord du Canal du Rhône à Sète au point kilométrique 58,2800, la parcelle cadastrée section AZ n° X, figurant au n° X du plan VNF, d'une superficie de 100 m², sur laquelle est édifiée une maison de 60 m² qu'utilisait son père depuis 1951 par le biais d'une convention d'occupation temporaire qui a été signée avec VNF le 2 décembre 2009, valable pour la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2014 ; que, par courrier en date du 18 mai 2016, VNF a informé la requérante que la convention d'occupation temporaire était arrivée à échéance le 31 décembre 2014 et qu'elle ne serait pas renouvelée pour des motifs liés à la sécurité des personnes et à la protection de l'environnement ; que le recours gracieux tendant au retrait de cette décision formé le 8 juillet 2016 par Mme G a été rejeté par une décision de VNF en date du 19 septembre 2016 ; que, par la requête susvisée, Mme G demande l'annulation de ces deux décisions ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant que les décisions par lesquelles l'autorité en charge de la gestion du domaine public refuse de renouveler une autorisation d'occupation dudit domaine, à l'expiration du terme convenu pour cette occupation, quels que soient les motifs sur lesquels elle repose sont au nombre des décisions qui refusent une autorisation et doivent comme telles faire l'objet d'une motivation en application des articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration ; qu'en l'espèce, la décision de non renouvellement du 18 mai 2016 mentionne que la convention d'occupation temporaire dont était titulaire la requérante est arrivée à échéance le 31 décembre 2014 et qu'elle ne serait pas renouvelée pour les motifs liés à la sécurité des personnes et à la protection de l'environnement, en précisant, d'une part, que « *ce secteur est classé en zone rouge (aléa fort de submersion marine) du plan de prévention du risque inondation (P.P.R.I.) en vigueur depuis 2012 sur la commune de Frontignan. De plus en cas d'inondation importante, l'accès des services de secours n'est pas assuré dans des conditions satisfaisantes et la sécurité des personnes ne peut être garantie* », d'autre part, que « *ce secteur est situé dans une zone naturelle, zone non urbanisée et non constructible du plan local d'urbanisme, qui rend inadaptables les constructions aux impératifs de sécurité liés au classement en zone rouge du P.P.R.I.* » et, enfin, que « *ce secteur est inclus dans le site classé des Etangs d'Ingril, Vic et Pierre Blanche, et le bois des Aresquiers* » ; qu'elle énonce également qu'il convient de libérer le domaine public et, dans le cas où il se maintiendrait irrégulièrement sur le domaine après cette échéance, l'occupant serait susceptible de faire l'objet d'une contravention prévue par les articles L. 2132-2 et L. 2131-27 du code général de la propriété des personnes publiques ; que, la décision attaquée, qui se réfère en outre expressément à la convention d'occupation temporaire du domaine public dont était titulaire chacun des bénéficiaires des lots du secteur des « cabanes des Aresquiers » et indique la date d'échéance

desdites conventions, énonce avec suffisamment de précision les motifs de droit et de fait sur lesquels elle se fonde ; qu'ainsi, contrairement à ce qui est soutenu, les décisions en litige sont suffisamment motivées en droit ;

3. Considérant que la circonstance que des autorisations d'urbanisme auraient été délivrées aux différents occupants du lieu-dit « Les Cabanes des Aresquiers », en particulier la délivrance à Mme G, en 2003, d'une décision de non-opposition à travaux déclarés portant sur la rénovation de la toiture de sa maison, est sans influence sur les décisions attaquées, lesquelles ont été prises pour des motifs liés à la gestion du domaine public, à la sécurité des personnes et à la protection de l'environnement, et donc sur un fondement juridique étranger au droit de l'urbanisme ; qu'à cet égard, la requérante ne peut utilement se prévaloir ni des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ni de celles de l'article R. 111-5 de ce code, ces dernières étant, au surplus, inapplicables sur le territoire des communes dotées d'un plan local d'urbanisme, comme c'est le cas en l'espèce s'agissant de la commune de Frontignan, dès lors que ces règles d'urbanisme présentent un objet différent et poursuivent des finalités distinctes des règles régissant l'occupation du domaine public ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions ne peut qu'être écarté en raison de son inopérance ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.* » ; qu'aux termes de l'article L. 2111-2 de ce code : « *Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable.* » ; qu'aux termes de l'article L. 2111-10 de ce code : « *Le domaine public fluvial artificiel est constitué : 1° Des canaux et plans d'eau appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 2111-7 ou à un port autonome et classés dans son domaine public fluvial ; 2° Des ouvrages ou installations appartenant à l'une de ces personnes publiques, qui sont destinés à assurer l'alimentation en eau des canaux et plans d'eau ainsi que la sécurité et la facilité de la navigation, du halage ou de l'exploitation (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 4311-1 du code des transports : « *L'établissement public de l'Etat à caractère administratif dénommé " Voies navigables de France " : (...) 4° Gère et exploite, en régie directe ou par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou de sociétés qu'il contrôle, le domaine de l'Etat qui lui est confié en vertu de l'article L. 4314-1 ainsi que son domaine privé.* » ;

5. Considérant qu'il revient au juge administratif de reconnaître les limites du domaine public et de dire si les terrains sur lesquels ont été accordées des conventions d'occupation temporaire se trouvent ou non inclus dans ces limites ;

6. Considérant que, par un arrêté du 24 janvier 1992, l'Etat, propriétaire du canal du Rhône à Sète, en a confié la gestion à VNF, soit, selon la liste annexée au dit arrêté, de Beaucaire depuis la jonction avec le Rhône jusqu'au débouché dans l'étang de Thau à la Peyrade ; que le secteur des « cabanes des Aresquiers » à Frontignan plage, situé à l'Ouest de l'étang de Thau, est inclus dans ce périmètre ; que, sur le plan du projet du canal des étangs daté du 18^{ème} siècle, versé au dossier par VNF, la zone des cabanes des Aresquiers apparaît comme un îlot entre les actuels étangs d'Ingril et de Vic, secteur façonné par les lais et relais de la mer sur un espace autrefois recouvert par la mer qui s'en est progressivement retirée à une époque ancienne ; qu'il ressort des pièces du dossier que le canal est bordé sur ses rives droite et gauche par une étroite bande de terre formant un cordon lagunaire ; que ce mince espace terrestre assure de fait le

maintien de l'assiette du canal et en constitue ainsi l'accessoire indispensable ; que, dans ces conditions, eu égard à la configuration des lieux et alors même que, sur l'extrait de plan cadastral produit au dossier, la servitude de marchepied s'arrête au droit du linéaire bâti édifié le long du canal, l'ensemble des parcelles concernées par les décisions de non-renouvellement prises par VNF doit être regardé comme physiquement et fonctionnellement indissociable de ce canal ; que, dès lors, le tènement foncier considéré, objet des décisions de non renouvellement attaquées, constitue une seule et même unité domaniale, incluse dans le domaine public fluvial ; que par suite, la requérante n'est fondée à soutenir ni que la parcelle mise à sa disposition par VNF par la convention d'occupation temporaire signée le 2 décembre 2009 serait incluse dans le domaine privé de l'Etat ni que les décisions contestées auraient été prises par une autorité incompétente ;

7. Considérant, par ailleurs, que les informations portées sur un plan cadastral, document administratif utilisé pour recenser et identifier les immeubles en vue de l'établissement des bases des impôts locaux ayant une finalité essentiellement fiscale, n'ont pas vocation à déterminer l'appartenance d'un bien d'une collectivité à son domaine public ou privé ; qu'ainsi, les circonstances que la parcelle objet de la convention d'occupation temporaire précitée est enregistrée au cadastre sous le numéro de section AZ n° X et que l'occupante s'acquitte des taxes foncière et d'habitation sont sans incidence sur l'appartenance de cette dépendance au domaine public de l'Etat dont il ne ressort pas des pièces du dossier et dont il n'est au demeurant pas allégué qu'elle aurait fait l'objet d'une procédure de déclassement ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous.* » ; qu'aux termes de l'article L. 2122-2 de ce code : « *L'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire.* » ; qu'aux termes de l'article L. 2122-3 du code précité : « *L'autorisation mentionnée à l'article L. 2122-1 présente un caractère précaire et révocable.* » ; que le principe d'inaliénabilité du domaine public, qui s'applique sauf texte législatif contraire, implique que l'autorité gestionnaire du domaine peut mettre fin à tout moment, sous réserve de justifier cette décision par un motif d'intérêt général, à l'autorisation d'occupation qu'elle a consentie ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la convention d'occupation temporaire susvisée : « *La présente convention, consentie pour une durée de 5 années prend effet à compter du 01 janvier 2010. Elle prend donc fin le 31 décembre 2014 ; en aucun cas, elle ne peut faire l'objet d'un renouvellement par tacite reconduction.* » ; que l'article 11 de ladite convention prévoit que : « *La présente convention est délivrée à titre précaire et révocable. Elle peut éventuellement être renouvelée sur demande écrite de l'occupant. Toutefois, il s'agit d'une simple faculté et non d'une obligation pour VNF. L'occupant n'a, en effet, aucun droit acquis au maintien et au renouvellement de son titre d'occupation. L'occupant qui souhaite ainsi voir la présente convention renouvelée devra en faire la demande par écrit trois mois avant l'échéance énoncée aux articles 4 et 18. Lorsqu'une convention d'occupation du domaine public est expirée et n'a pas été renouvelée, la circonstance que l'occupant ait pu se maintenir sur le domaine public fluvial par tolérance de VNF, ne peut être regardée comme valant renouvellement de la convention.* » ; que l'article 13 précise également que « *La présente convention n'est pas constitutive de droits réels au sens de l'article L. 2122-6 du code général de la propriété des personnes publiques.* » ; qu'enfin, à l'article 14, il est précisé que : « *La présente convention étant consentie sous le régime des occupations temporaires du domaine public, la législation sur les baux ruraux, les baux à loyers d'immeuble à usage commercial, professionnel ou d'habitation ne s'applique pas à l'occupant du domaine public fluvial.* » ;

10. Considérant qu'il résulte des principes généraux de la domanialité publique que les titulaires d'autorisations ou de conventions d'occupation temporaire du domaine public n'ont pas de droit acquis au renouvellement de leur titre ; que ces autorisations ou conventions sont nécessairement temporaires, précaires et révocables ;

11. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la commune de Frontignan, approuvé par arrêté du préfet de l'Hérault du 25 janvier 2012, classe le secteur des Aresquiers, en y englobant les trente deux constructions situées en rive droite du canal du Rhône à Sète, en zone rouge naturelle Rn de submersion marine et des étangs par ruissellement urbain ou par une crue torrentielle caractérisée par un aléa fort ; que la cote des plus hautes eaux pour l'aléa marin de référence est de 2 mètres NGF ; qu'il ressort des pièces produites au dossier par le préfet, notamment des relevés altimétriques enregistrés dans ce secteur pour l'élaboration du PPRI, que les cotes topographiques des tènements fonciers bâtis pour lesquels n'ont pas été renouvelées les conventions d'occupation temporaire varient de 0,8 mètres NGF à 1,25 mètre NGF et que, par suite, ce secteur est susceptible d'être envahi par les eaux ; que, d'ailleurs sans être contesté sur ce point, le préfet fait observer qu'une cote des plus hautes eaux à 1,34 m NGF a été relevée à proximité de ce secteur lors de la tempête survenue le 7 novembre 1982, plus forte tempête connue mais néanmoins inférieure à la tempête de référence centennale du PPRI ; que la requérante ne démontre nullement que les études ayant conduit à ce classement seraient entachées d'une quelconque erreur d'appréciation ; que par suite, ce motif d'intérêt général, pris dans l'intérêt de la sécurité publique, était de nature à justifier à lui seul le non-renouvellement de la convention d'occupation temporaire dont le terme, qui avait été fixé au 31 décembre 2014 par l'article 4, était arrivé à échéance ;

12. Considérant, enfin, que la circonstance que l'Etat et VNF ont pris la décision de vendre à la commune de Frontignan l'assiette foncière des constructions situées le long du canal du Rhône à Sète dans le secteur du Caramus à Frontignan, également soumis au risque de submersion marine et faisant l'objet de conventions d'occupation temporaire conclues avec les occupants concernés, est sans incidence sur la légalité des décisions attaquées ;

13. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Mme G n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions attaquées ;

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :
« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;

15. Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, les conclusions présentées par Mme G qui est la partie perdante dans la présente instance, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens doivent être rejetées ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme G est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme G, à l'établissement public Voies Navigables de France et au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 4 mai 2017, à laquelle siégeaient :

Mme Encontre, président,
M. Rousseau, premier conseiller,
M. Lauranson, premier conseiller.

Lu en audience publique le 24 mai 2017.

Le rapporteur,

signé

M. ROUSSEAU

Le président,

signé

S. ENCONTRE.

Le greffier,

signé

M-A. BARTHELEMY

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 24 mai 2017

Le greffier,

M-A. BARTHELEMY