

La loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a modifié la réglementation relative à l'occupation du domaine public fluvial.

Après avoir présenté la réforme et ses implications, seront présentés les conditions de recevabilité d'un recours contentieux contre une décision de refus d'occupation du domaine public fluvial ainsi que les moyens juridiques qui pourraient être soulevés dans le cadre de cette procédure contentieuse.

Ce guide permet donc de définir le cadre juridique d'une action contentieuse mais ne peut répondre à l'ensemble des hypothèses qui pourraient apparaître dans le cadre d'une action contentieuse.

1^{ère} PARTIE : Quelles sont les conséquences et les interrogations suscitées par la loi du 30 décembre 2006 sur le régime d'occupation du domaine public fluvial ?

1. Le gestionnaire du domaine public fluvial n'est plus la seule autorité compétente pour autoriser l'occupation de ce domaine

La loi du 30 décembre 2006 susvisée a modifié la réglementation relative à l'occupation du domaine public fluvial. Désormais, deux autorités publiques ont compétence pour autoriser l'occupation du domaine public fluvial :

- le maire
- le gestionnaire du domaine public fluvial (par exemple : Port autonome de Paris ou Voies navigables de France)

Le maire donne son accord sur des zones, proposées par le gestionnaire, dans lesquelles un ou plusieurs bateaux pourront être autorisés à occuper le domaine public fluvial pendant une durée supérieure à un mois. La zone d'occupation sur laquelle porte l'accord du maire peut contenir plusieurs bateaux et le gestionnaire n'a pas à solliciter l'accord du maire pour la délivrance de chaque autorisation.

Le gestionnaire intervient à deux stades :

- il définit le périmètre de la zone d'occupation du domaine public fluvial qu'il soumet au maire pour accord
- en fonction de la réponse du maire, il refuse ou accorde des autorisations individuelles d'occupation du domaine public fluvial

Comment interpréter le silence du maire à la suite d'une demande du gestionnaire d'approuver la zone proposée ?

L'article 21 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose qu'en principe, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une demande vaut décision de rejet.

Ce délai court à compter de la réception de la demande par l'autorité initialement saisie (article 22 de la même loi). Il ne s'agit pas d'un délai franc c'est-à-dire qu'il débute le lendemain du jour de son déclenchement et s'écoule le dernier jour de son échéance. Si le délai vient à terme un jour non ouvrable (samedi, dimanche, jours fériés ou chômés), il n'est pas prolongé jusqu'au plus prochain jour ouvrable.

2. Quelle est la portée de la réponse du maire ?

L'article L.2124-13 du CGPPP précise bien que le maire donne son « **accord** » sur les zones délimitées par le gestionnaire. Il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi du 30 décembre 2006 que cet accord ne constitue pas un simple avis et qu'il s'assimile à une autorisation. Dès lors, si le maire refuse de donner son accord sur la zone délimitée, le gestionnaire ne sera pas en droit d'accorder des autorisations individuelles d'occupation du domaine public fluvial.

Il ressort de ces développements que le maire ou le gestionnaire du domaine public fluvial peut refuser, chacun pour des périmètres géographiques différents, l'occupation de ce domaine.

Comment obtenir une annulation de ces décisions ? Quels sont les moyens d'actions ? Quelles sont les conditions d'une action contentieuse ?

2^{ème} PARTIE : Le recours contentieux

En contentieux administratif, le **recours pour excès de pouvoir** a pour objet de demander au juge l'annulation d'une décision à caractère administratif. Ce recours ne sera examiné par le juge que s'il est « *recevable* ».

Au-delà de la recevabilité, la requête n'aura de chance de prospérer que si les moyens juridiques appropriés sont soulevés devant le juge administratif.

1. Sous quelles conditions la requête est-elle recevable ?

1.1. L'acte attaqué doit revêtir un caractère décisoire

S'il ne fait pas de doute la décision du gestionnaire du domaine public fluvial est un acte « *décisoire* » ayant des effets directs sur les personnes concernées, cette qualification est moins certaine pour la décision du maire. En effet, le juge administratif pourrait considérer que cet acte ne peut être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir parce qu'il constitue une mesure préparatoire au motif que l'autorisation est subordonnée à un accord du maire. Dans ce cas, le recours sera rejeté pour irrecevabilité.

Pour éviter cette situation, il serait prudent d'introduire deux requêtes contentieuses, l'une visant à obtenir l'annulation du refus d'accord du maire, l'autre tendant à l'annulation de la décision du gestionnaire. Dans cette deuxième requête, il pourra être soutenu que le refus du

gestionnaire doit être annulé en raison du fait qu'il est fondé sur la décision illégale du maire refusant d'approuver la zone concernée.

1.2. Le recours contentieux doit être introduit dans un délai de deux mois

Le délai de recours contentieux contre la décision de refus du maire court à compter de son affichage dans les locaux de la mairie ou dans le recueil des actes administratifs.

A l'encontre de la décision du gestionnaire d'accorder ou non une autorisation d'occupation du domaine public fluvial, ce délai court à compter de sa notification au demandeur de l'autorisation à condition que les voies et délais de recours soient mentionnés.

Quelle est la conséquence du défaut de publication de la décision du maire ?

Dans ce cas, le délai de recours contentieux n'est pas déclenché et il n'y a pas de limite de temps pour contester la décision du maire.

Comment se tenir informé de la publication de la décision du maire ?

Il ressort de l'article 1 4° du décret n°91-696 du 18 juillet 1991 pris pour l'application de l'article 124 de la loi de finances pour 1991 qu'il appartient à VNF de « *centraliser et de porter à la connaissance du public les renseignements concernant l'utilisation des voies navigables* ».

Il lui appartient donc de tenir le public au courant de l'ensemble des décisions du maire.

Est-ce que l'absence de décision explicite du gestionnaire empêche le déclenchement du délai de recours contentieux ?

Dans ce cas, il y a une décision implicite de rejet à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la réception de la demande d'autorisation par le gestionnaire¹.

Le délai de recours contentieux ne commence à courir que si le gestionnaire a accusé réception de la demande d'autorisation d'occupation du domaine public² et que cet accusé mentionne le délai à l'expiration duquel naît la décision de rejet ou d'acceptation ainsi que les voies et délais de recours³.

Le délai de recours contentieux est franc c'est-à-dire que le premier jour du délai est le lendemain du jour de son déclenchement et le dernier jour est le lendemain du jour de son échéance. Si le dernier jour est un samedi, dimanche, un jour férié ou chômé, le délai est prolongé jusqu'à la fin du premier jour ouvrable suivant.

En pratique, pour déterminer le dernier jour du délai de recours, il faut ajouter une unité au jour du déclenchement du délai puis ajouter deux mois.

¹ Article 21 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations 2000

² Article 2 de la loi du 12 avril 2000 précité

³ Article 1^{er} du décret n°2001-492 du 6 juin 2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives

1.3. Le requérant doit avoir un intérêt à agir

En contentieux administratif, l'action contentieuse n'est recevable que si le requérant « a qualité lui donnant intérêt à agir ».

L'intérêt à agir dépend de la qualité du requérant et de l'objet de la décision attaquée.

Le gestionnaire a bien un intérêt à agir contre le refus du maire de donner son accord.

De même, les futurs pétitionnaires ont un intérêt à agir contre la décision du maire parce qu'elle impose au gestionnaire de rejeter l'ensemble des demandes d'autorisation individuelle d'occupation portant sur la zone concernée.

S'agissant de l'association, compte tenu de son objet qui est la protection de l'habitat fluvial, son intérêt à agir contre la décision de refus du maire existe et son action contentieuse sera recevable.

Est-il possible d'intenter une requête collective ?

Plusieurs particuliers et l'ADHF peuvent former un recours commun contre la décision du maire.

L'intérêt à agir du pétitionnaire ou d'ADHF contre la décision de refus du gestionnaire ne fait pas de doute. En revanche, la requête collective de plusieurs occupants du domaine public fluvial contre cette décision ne serait pas recevable puisqu'ils ne sont pas tous destinataires de la décision attaquée.

Est ce que le recours pour excès de pouvoir est le seul moyen d'obtenir une annulation de la décision du maire ou du gestionnaire ?

En droit administratif, les administrés peuvent introduire un recours gracieux devant l'autorité administrative qui a pris la décision afin qu'elle revienne sur sa position.

Dans ce cas, si l'autorité estime que le recours est fondé, elle annulera ou retirera la décision contestée.

L'exercice du recours gracieux a un effet important sur le délai de recours contentieux : il est prolongé jusqu'à l'intervention de la décision du maire sur le recours gracieux **à condition que ce recours soit réceptionné dans le délai du recours contentieux.** Mais attention, le recours gracieux ne préserve le délai contentieux qu'une seule fois.

2. Les moyens juridiques pouvant être soulevés à l'encontre de la décision attaquée

Toute requête pour excès de pouvoir doit contenir au moins un moyen de légalité externe et un moyen de légalité interne. Si un de ces moyens n'a pas été soulevé pendant le délai de recours contentieux, il ne pourra plus être soulevé au cours de l'instance.

2.1. Quels sont les moyens de légalité externe qui peuvent être invoqués contre les décisions de refus d'occupation du domaine public fluvial ?

▪ L'incompétence

En l'espèce, il peut être soutenu au titre de ce moyen que la décision refusant de délivrer l'accord sur la zone proposée par le gestionnaire est entachée d'incompétence au motif qu'elle n'a pas été prise par le maire qui est la seule autorité compétente.

Ce même raisonnement peut être tenu pour à l'encontre de la décision du gestionnaire

▪ le vice de forme

Une décision est entachée d'un vice de forme lorsqu'elle ne comporte pas de signature ou qu'elle ne respecte pas l'obligation de motivation résultant notamment des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

L'obligation de motivation résultant de la loi du 11 juillet 1979 susvisée ne s'impose qu'aux décisions individuelles. Par suite, la décision du maire qui n'a pas ce caractère n'a pas à être motivée. Dès lors, le moyen relatif à l'insuffisance de motivation de la décision du maire n'aura aucune chance de prospérer.

En revanche, ce moyen pourra valablement être soulevé à l'encontre de la décision du gestionnaire⁴.

Est-ce qu'une décision soumise à l'obligation de motivation est illégale si elle implicite?

Il résulte clairement de l'article 5 de la loi du 11 juillet 1979 susvisée que cette décision n'est pas illégale.

En revanche, à la demande de l'intéressé formulée dans les délais de recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois de sa demande. Si l'administration ne répond pas dans le délai d'un mois, la décision est alors entachée d'illégalité.

2.2 Quels sont les moyens de légalité interne qui peuvent être invoqués contre les décisions de refus d'occupation du domaine public fluvial ?

Plusieurs moyens de légalité interne peuvent être soulevés, notamment l'erreur manifeste d'appréciation ou de qualification juridique des faits.

Selon les décisions attaquées, le juge administratif contrôle, plus ou moins, si les faits justifiaient la décision de l'administration. Le degré de contrôle varie. Il peut être « *restreint* » ou « *normal* ».

Dans le cadre d'un contrôle restreint, le juge administratif vérifie que l'autorité administrative n'a pas entaché sa décision d'une « *erreur manifeste d'appréciation* » c'est-à-dire qu'elle n'a pas commis une erreur flagrante. Lorsqu'il s'agit d'un contrôle normal, il examine si les faits présentaient un caractère de nature à justifier la décision prise. Il s'agit du contrôle de la « *qualification juridique des faits* ».

⁴ CE 20 mars 1996, *M. Véber*, n°121.601

En l'espèce, il est donc important de déterminer le degré de ce contrôle dans le contentieux de l'occupation du domaine public fluvial.

- **Le degré de contrôle portant sur la décision du maire**

Le refus d'accord du maire sur la zone proposée par le gestionnaire peut être considéré comme une mesure de police sur laquelle le juge administratif exerce un contrôle normal c'est à dire qu'il vérifie que les faits et la protection de l'ordre public justifient une mesure de police.

Toutefois, le juge administratif pourrait considérer que cette décision constitue une mesure de gestion du domaine public fluvial et non une mesure de police. Dans ce cas, le degré de contrôle est le même.

- **La décision du gestionnaire refusant de délivrer une autorisation individuelle d'occupation du domaine public fluvial**

Il ressort des éléments précédents que le juge administratif exercera un contrôle de la qualification juridique des faits sur cette décision.

Est-ce que le degré du contrôle du juge administratif sur la décision du gestionnaire est le même lorsque le maire a refusé de donner son accord ?

Dans ce cas, le gestionnaire du domaine public ne peut que refuser de délivrer des autorisations individuelles d'occupation. Le juge administratif ne pourra qu'exercer un contrôle restreint compte tenu de la compétence liée du gestionnaire.

Qu'en est-il si le maire a accepté de donner son accord sur la zone proposée ?

Dans ce cas, le gestionnaire retrouve tous ses pouvoirs et peut refuser ou accepter de délivrer des autorisations individuelles d'occupation selon les circonstances de fait et de droit propres à chaque demandeur.

En cas de refus, le juge administratif exercera un contrôle normal sur la décision.