

Conseil d'État

N° 410689

ECLI:FR:CECHR:2019:410689.20191129

Publié au recueil Lebon

2ème - 7ème chambres réunies

M. Fabio Gennari, rapporteur

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

SCP FOUSSARD, FROGER ; SCP LYON-CAEN, THIRIEZ, avocat(s)

lecture du vendredi 29 novembre 2019

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Paris, d'une part, d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites nées du silence gardé par le ministre de la culture et de la communication, le directeur de l'École nationale supérieure des Beaux-arts et par le directeur de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais sur ses demandes tendant à l'enlèvement d'ouvrages installés sur le site de l'École nationale des Beaux-arts au 14 rue Bonaparte à Paris, d'autre part d'ordonner la démolition de ces ouvrages. Par un jugement nos 1214618, 1215028 et 1215025 du 19 décembre 2013, le tribunal administratif de Paris a rejeté ces demandes.

Par un arrêt n° 14PA00811 du 11 février 2016, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel formé par M. A... contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 mai et 14 août 2017 et le 31 octobre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat, de l'Ecole nationale supérieure des Beaux-arts et de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais une somme globale de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du patrimoine ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Fabio Gennari, auditeur,
- les conclusions de M. Guillaume Odinet, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de M. A..., et à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais, du ministre de la culture et de l'Ecole nationale supérieure des beaux-arts ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 20 novembre 2019, présentée par le ministre de la culture, l'Ecole nationale supérieure des Beaux-arts et l'Ecole nationale supérieure d'Architecture de Paris-Malaquais ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par arrêté du 14 août 2001, le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, a délivré à l'État un permis de construire en vue de la réalisation de bâtiments dans les jardins de l'École nationale supérieure des Beaux-arts située 14 rue Bonaparte dans le 6ème arrondissement de Paris, en bordure de la propriété de M. A.... Par trois courriers du 18 avril 2012, M. A... a demandé au ministre de la culture et de la communication, au directeur de l'École nationale supérieure des Beaux-arts et au directeur de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais de procéder à l'enlèvement de ces bâtiments. M. A... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler les décisions implicites de rejet nées du silence gardé par ces autorités et de leur enjoindre de procéder à l'enlèvement de ces ouvrages. Par un jugement du 19 décembre 2013, le tribunal administratif de Paris a rejeté ces demandes. Par un arrêt du 11 février 2016, contre lequel M. A... se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel qu'il a formé contre ce jugement.

Sur la fin de non-recevoir opposée au pourvoi :

2. Il ressort des mentions de l'avis de réception du pli recommandé notifiant l'arrêt du 11 février 2016 à M. A... que ce pli, n'ayant pas été avisé au motif d'un défaut d'accès ou d'adressage, n'a pas été remis à l'intéressé. Il ressort toutefois des pièces du dossier que l'adressage de ce pli était lisible et que le domicile de M. A... dispose d'une boîte aux lettres donnant sur la voie publique. Dans ces conditions, l'arrêt du 11 février 2016 de la cour administrative d'appel de Paris ne peut être regardé comme ayant été régulièrement notifié à M. A.... Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que le pourvoi formé par M. A... serait tardif ne peut qu'être écartée.

Sur le pourvoi :

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la notice architecturale du dossier de demande de permis de construire indiquait que les locaux en litige avaient un caractère provisoire, durant les travaux de restructuration du site de l'école des Beaux-arts, et qu'ils étaient installés pour une durée prévisionnelle de quatre ans. Dans son avis favorable, le ministre de la culture et de la communication a relevé parmi les considérations fondant celui-ci le caractère provisoire des constructions en cause et le comité de décentralisation n'a accordé son agrément qu'à la condition que la durée d'utilisation des bâtiments soit limitée. Il ressort ainsi des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'arrêt du 14 août 2001 a été pris pour la réalisation de locaux provisoires, ceux-ci devant être installés pour une durée prévisionnelle de quatre ans à compter du mois de juillet 2001. Dans ces conditions, ce permis de construire, bien que son terme ne soit pas mentionné explicitement dans le formulaire de demande, doit être regardé comme ayant été délivré pour une durée de 4 ans. Par suite, la cour a fait une inexacte interprétation de l'arrêt du 14 août 2001 et de sa portée en jugeant que ce permis n'avait pas été délivré pour une durée limitée.

4. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, M. A... est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

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

Sur le règlement du litige :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

6. Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public dont il est allégué qu'il est irrégulièrement implanté par un requérant qui estime subir un préjudice du fait de l'implantation de cet ouvrage et qui en a demandé sans succès la démolition à l'administration, il appartient au juge administratif, juge de plein contentieux, de déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'ouvrage est irrégulièrement implanté, puis, si tel est le cas, de rechercher, d'abord, si eu égard notamment à la nature de l'irrégularité, une régularisation appropriée est possible, puis, dans la négative, de prendre en considération, d'une part les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence, notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

En ce qui concerne la recevabilité de l'action engagée :

7. Il résulte de l'instruction que les ouvrages litigieux sont visibles depuis le fonds de M. A... et créent des vues sur ce fonds, de sorte que leur maintien affecte les conditions de jouissance par le requérant de son bien. Les fins de non-recevoir opposées en défense et tirées du défaut d'intérêt pour agir du requérant, dont les intérêts sont lésés de façon suffisamment grave et certaine, doivent, par suite, être écartées.

En ce qui concerne le bien-fondé de l'action :

8. En premier lieu, ainsi qu'il a été dit au point 3, il résulte de l'instruction que les deux bâtiments temporaires d'une surface hors oeuvre nette de 1036 m² ont été autorisés par l'arrêté du 14 août 2001 pour une durée de quatre ans et devaient être démontés au terme cette durée. Ces ouvrages ayant été maintenus sans autorisation au-delà de ce délai, ils sont irrégulièrement implantés.

9. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que le ministre chargé de la culture n'a donné son accord à la construction des bâtiments, au titre de la protection des monuments historiques et des sites, qu'en raison de leur caractère provisoire, limité à quatre ans. Eu égard aux caractéristiques des bâtiments et à leur maintien pendant une durée telle qu'elle ne saurait être regardée comme provisoire, il ne résulte pas de l'instruction, et n'est

d'ailleurs pas soutenu, que l'autorité administrative pourrait légalement en autoriser l'implantation, sur le fondement des dispositions du livre VI du code du patrimoine relatives à la protection des sites patrimoniaux remarquables et des monuments historiques. En outre, eu égard à l'atteinte qu'ils portent au caractère et à l'intérêt des monuments historiques et du site dans lequel ils sont implantés, un permis de construire ne saurait être délivré en vue de l'édification de tels bâtiments sans méconnaître les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme de la ville de Paris. Par suite, l'implantation, irrégulière, des ouvrages litigieux ne peut être régularisée.

10. En troisième lieu, d'une part, il résulte de l'instruction que le maintien de ces bâtiments préfabriqués en acier et en verre installés entre le palais des études et le jardin de l'hôtel de Chimay de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts, classée au titre des monuments historiques, porte une atteinte substantielle à l'intérêt et au caractère de leur site d'implantation et de leur environnement proche et présente ainsi un inconvénient majeur pour l'intérêt public qui s'attache à la préservation du patrimoine.

11. D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction, contrairement à ce qui est soutenu en défense, que la continuité du service public de l'enseignement supérieur rendrait indispensable le maintien de ces ouvrages, ni que l'intérêt qui s'attache à la proximité géographique entre les locaux d'enseignement de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts et l'École nationale supérieure d'architecture Paris-Malaquais ne puisse être satisfait autrement que par l'usage continu de tels bâtiments, qui n'ont pas été conçus pour une implantation pérenne et une utilisation permanente comme locaux d'enseignement, et ne peuvent, dès lors, être regardés comme permettant d'assurer les missions d'enseignement supérieur et de recherche dans des conditions satisfaisantes. En outre, il n'est pas établi que, plus de dix-huit ans après l'installation des bâtiments provisoires, les travaux qui les avaient justifiés n'auraient pas pu être menés à bien ; il résulte au contraire de l'instruction que l'État et les établissements d'enseignement supérieurs ont décidé et engagé plusieurs programmes de travaux au cours de la quinzaine d'années ayant suivi la date à laquelle ces bâtiments devaient être démontés.

12. Par suite, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la démolition des ouvrages litigieux ne saurait être regardée comme entraînant une atteinte excessive à l'intérêt général.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à ce qu'il soit enjoint au ministre de la culture de démolir les ouvrages litigieux. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner cette démolition au plus tard le 31 décembre 2020, sans qu'il soit nécessaire, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais de l'instance :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts et de l'École nationale d'architecture de Paris-Malaquais une somme de 1 000 euros chacun à verser à M. A... au titre de l'article L. 761-

1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. A..., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt du 11 février 2016 de la cour administrative d'appel de Paris et le jugement du tribunal administratif de Paris du 19 décembre 2013 sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de la culture de démolir les deux bâtiments à usage de locaux d'enseignement supérieur implantés dans les jardins de l'École nationale supérieure des Beaux-arts avant le 31 décembre 2020.

Article 3 : L'Etat, l'École nationale supérieure des Beaux-Arts et l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais verseront chacun à M. A... une somme de 1 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. B... A..., au ministre chargé de la culture, au directeur de l'École nationale supérieure des Beaux-arts et au directeur de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais.

Abstrats : 54-02-02-01 PROCÉDURE. DIVERSES SORTES DE RECOURS. RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX. RECOURS AYANT CE CARACTÈRE. - DEMANDE TENDANT À CE QUE SOIT ORDONNÉE LA DÉMOLITION D'UN OUVRAGE PUBLIC DONT IL EST ALLÉGUÉ QU'IL EST IRRÉGULIÈREMENT IMPLANTÉ [RJ1].

54-07-01-03 PROCÉDURE. POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. QUESTIONS GÉNÉRALES. CONCLUSIONS. - DEMANDE TENDANT À CE QUE SOIT ORDONNÉE LA DÉMOLITION D'UN OUVRAGE PUBLIC DONT IL EST ALLÉGUÉ QU'IL EST IRRÉGULIÈREMENT IMPLANTÉ - RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX [RJ1] - OFFICE DU JUGE [RJ2] - 1) IRRÉGULARITÉ DE L'IMPLANTATION - 2) CARACTÈRE RÉGULARISABLE DE CETTE IMPLANTATION - 3) CONTRÔLE DU BILAN ENTRE LES INCONVÉNIENTS DE L'OUVRAGE ET LES CONSÉQUENCES DE LA DÉMOLITION POUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL .

54-07-03 PROCÉDURE. POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. POUVOIRS DU JUGE DE PLEIN CONTENTIEUX. - DEMANDE TENDANT À CE QUE SOIT ORDONNÉE LA DÉMOLITION D'UN OUVRAGE PUBLIC DONT IL EST ALLÉGUÉ QU'IL EST IRRÉGULIÈREMENT IMPLANTÉ [RJ1] - 1) OFFICE DU JUGE [RJ2] - A) IRRÉGULARITÉ DE L'IMPLANTATION - B) CARACTÈRE RÉGULARISABLE DE CETTE IMPLANTATION

- C) CONTRÔLE DU BILAN ENTRE LES INCONVÉNIENTS DE L'OUVRAGE ET LES CONSÉQUENCES DE LA DÉMOLITION POUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL - 2) ESPÈCE.

67-05 TRAVAUX PUBLICS. RÈGLES DE PROCÉDURE CONTENTIEUSE SPÉCIALES. - DEMANDE TENDANT À CE QUE SOIT ORDONNÉE LA DÉMOLITION D'UN OUVRAGE PUBLIC DONT IL EST ALLÉGUÉ QU'IL EST IRRÉGULIÈREMENT IMPLANTÉ - RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX [RJ1] - OFFICE DU JUGE [RJ2] - 1) IRRÉGULARITÉ DE L'IMPLANTATION - 2) CARACTÈRE RÉGULARISABLE DE CETTE IMPLANTATION - 3) CONTRÔLE DU BILAN ENTRE LES INCONVÉNIENTS DE L'OUVRAGE ET LES CONSÉQUENCES DE LA DÉMOLITION POUR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL .

Résumé : 54-02-02-01 Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public dont il est allégué qu'il est irrégulièrement implanté par un requérant qui estime subir un préjudice du fait de l'implantation de cet ouvrage et qui en a demandé sans succès la démolition à l'administration, le juge administratif statue comme juge de plein contentieux.

54-07-01-03 Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public dont il est allégué qu'il est irrégulièrement implanté par un requérant qui estime subir un préjudice du fait de l'implantation de cet ouvrage et qui en a demandé sans succès la démolition à l'administration, il appartient au juge administratif, juge de plein contentieux, de déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, 1) si l'ouvrage est irrégulièrement implanté, 2) puis, si tel est le cas, de rechercher, d'abord, si eu égard notamment à la nature de l'irrégularité, une régularisation appropriée est possible, 3) puis, dans la négative, de prendre en considération, d'une part les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence, notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

54-07-03 1) Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public dont il est allégué qu'il est irrégulièrement implanté par un requérant qui estime subir un préjudice du fait de l'implantation de cet ouvrage et qui en a demandé sans succès la démolition à l'administration, il appartient au juge administratif, juge de plein contentieux, de déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, a) si l'ouvrage est irrégulièrement implanté, b) puis, si tel est le cas, de rechercher, d'abord, si eu égard notamment à la nature de l'irrégularité, une régularisation appropriée est possible, c) puis, dans la négative, de prendre en considération, d'une part les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence, notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.... „2) En premier lieu, il résulte de l'instruction que les deux bâtiments temporaires ont été autorisés pour une durée de quatre ans et devaient être démontés au terme cette durée. Ces ouvrages ayant été maintenus sans autorisation au-delà de ce délai, ils sont irrégulièrement implantés.... „En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que le ministre chargé de la culture n'a donné son accord à la construction des bâtiments, au titre de la protection des monuments historiques et des sites, qu'en raison de leur caractère provisoire, limité à

quatre ans. Eu égard aux caractéristiques des bâtiments et à leur maintien pendant une durée telle qu'elle ne saurait être regardée comme provisoire, il ne résulte pas de l'instruction, et n'est d'ailleurs pas soutenu, que l'autorité administrative pourrait légalement en autoriser l'implantation, sur le fondement des dispositions du livre VI du code du patrimoine relatives à la protection des sites patrimoniaux remarquables et des monuments historiques. En outre, eu égard à l'atteinte qu'ils portent au caractère et à l'intérêt des monuments historiques et du site dans lequel ils sont implantés, un permis de construire ne saurait être délivré en vue de l'édification de tels bâtiments sans méconnaître les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme de la ville de Paris. Par suite, l'implantation, irrégulière, des ouvrages litigieux ne peut être régularisée.... „En troisième lieu, d'une part, il résulte de l'instruction que le maintien de ces bâtiments préfabriqués en acier et en verre installés entre le palais des études et le jardin de l'hôtel de Chimay de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts, classée au titre des monuments historiques, porte une atteinte substantielle à l'intérêt et au caractère de leur site d'implantation et de leur environnement proche et présente ainsi un inconvénient majeur pour l'intérêt public qui s'attache à la préservation du patrimoine.... „D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction, contrairement à ce qui est soutenu en défense, que la continuité du service public de l'enseignement supérieur rendrait indispensable le maintien de ces ouvrages, ni que l'intérêt qui s'attache à la proximité géographique entre les locaux d'enseignement de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts et l'École nationale supérieure d'architecture Paris-Malaquais ne puisse être satisfait autrement que par l'usage continu de tels bâtiments, qui n'ont pas été conçus pour une implantation pérenne et une utilisation permanente comme locaux d'enseignement, et ne peuvent, dès lors, être regardés comme permettant d'assurer les missions d'enseignement supérieur et de recherche dans des conditions satisfaisantes. En outre, il n'est pas établi que, plus de dix-huit ans après l'installation des bâtiments provisoires, les travaux qui les avaient justifiés n'auraient pas pu être menés à bien ; il résulte au contraire de l'instruction que l'État et les établissements d'enseignement supérieurs ont décidé et engagé plusieurs programmes de travaux au cours de la quinzaine d'années ayant suivi la date à laquelle ces bâtiments devaient être démontés.,.,Par suite, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la démolition des ouvrages litigieux ne saurait être regardée comme entraînant une atteinte excessive à l'intérêt général.

67-05 Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public dont il est allégué qu'il est irrégulièrement implanté par un requérant qui estime subir un préjudice du fait de l'implantation de cet ouvrage et qui en a demandé sans succès la démolition à l'administration, il appartient au juge administratif, juge de plein contentieux, de déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, 1) si l'ouvrage est irrégulièrement implanté, 2) puis, si tel est le cas, de rechercher, d'abord, si eu égard notamment à la nature de l'irrégularité, une régularisation appropriée est possible, 3) puis, dans la négative, de prendre en considération, d'une part les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence, notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

[RJ1] Ab. jur., sur le caractère d'excès de pouvoir du recours tendant à l'annulation d'une décision rejetant une demande de démolition d'un ouvrage public édifié irrégulièrement,

CE, 13 février 2009, Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande, n° 295885, T. pp. 906-907-914., [RJ2] Rapp., sur l'office du juge saisi d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle dont il résulte qu'un ouvrage public a été implanté de façon irrégulière, CE, Section, 29 janvier 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans, n° 245239, p. 21 ; sur l'office du juge saisi d'une demande tendant à l'annulation d'une décision rejetant une demande de démolition d'un ouvrage public édifié irrégulièrement et à ce que cette démolition soit ordonnée, CE, 13 février 2009, Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande, n° 295885, T. pp. 906-907-914.

