

N° 410689

M. P...

2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> chambres réunies

Séance du 15 novembre 2019

Lecture du 29 novembre 2019

## CONCLUSIONS

### M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Le contentieux de la démolition des ouvrages publics a quelque chose d'une comète jurisprudentielle : vous en voyez rarement passer, mais chacun de ses passages – ou presque – est à marquer d'une pierre blanche dans votre jurisprudence.

1. Ce contentieux, vous le savez, s'est profondément transformé en vingt ans et trois mouvements. Le premier mouvement a été votre décision de Section Époux Denard et Martin du 19 avril 1991 (n° 78275, Rec. p. 148), qui a enfoncé un premier coin dans le principe d'intangibilité de l'ouvrage public en jugeant, d'une part, que l'administration n'est pas tenue de rejeter une demande tendant à la destruction d'un ouvrage public, d'autre part, que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur l'appréciation à laquelle elle se livre pour refuser d'engager la procédure de destruction d'un tel ouvrage.

Le deuxième mouvement a été votre décision de Section Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans du 23 janvier 2003 (n° 245239, Rec. p. 21 av. les concl. de la pte Maugué). Combinant le contrôle dans lequel la décision Denard et Martin s'était engagée et le pouvoir d'injonction dont le législateur avait doté le juge administratif, cette décision admet que le juge de l'exécution d'une décision juridictionnelle révélant l'implantation irrégulière d'un ouvrage public peut ordonner la démolition de cet ouvrage, après avoir recherché si une régularisation est possible et si la démolition n'entraînera pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

Cette décision a procédé à un *aggiornamento*, bien plus qu'un à un abandon, du principe d'intangibilité de l'ouvrage public : elle a, en vérité, substitué à une protection abstraite et absolue de l'intérêt général auquel est affecté l'ouvrage – qui revenait à postuler que la préservation de cet intérêt impliquait toujours de ne pas le démolir – une protection concrète et proportionnée – qui consiste à rechercher, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce, si les inconvénients du maintien de l'ouvrage l'emportent sur son apport à l'utilité publique.

Le troisième mouvement, enfin, a été réalisé par votre décision Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande du 13 février 2009 (n° 295885, T. pp. 906-907-914), par laquelle vous avez jugé que, lorsque le juge est saisi de conclusions à fin d'annulation de la décision qui rejette une demande de démolition d'un ouvrage public irrégulièrement implanté

et à fin d'injonction de démolir, il détermine directement, en se plaçant à la date à laquelle il statue, si la régularisation est possible puis si la démolition ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général. En d'autres termes, une fois effectué le constat de l'irrégularité de l'implantation, le juge ne se prononce pas dans un premier temps sur la légalité de la décision de refus de démolir mais examine directement s'il y a lieu de prononcer l'injonction demandée.

Sans véritablement – ou du moins formellement – remettre en cause le rattachement de ce contentieux à l'excès de pouvoir et le fondement du pouvoir d'injonction sur les règles relatives à l'exécution des décisions (art. L. 911-1 ss. du CJA), vous avez ainsi opéré une forme de fusion entre l'office du juge de l'annulation et celui du juge de l'exécution et créé, en quelque sorte, une action en démolition de l'ouvrage public devant le juge administratif.

**2.** C'est une telle action qu'a engagée M. Pinault devant le tribunal administratif de Paris.

Par arrêté du 14 août 2001, le préfet de Paris a délivré, au nom de l'État, un permis de construire au ministre de la culture en vue de la réalisation de deux bâtiments provisoires de trois étages à usage d'enseignement supérieur, d'une surface hors œuvre nette d'un peu plus de 1 000 mètres carrés, dans l'enceinte de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts. Ces bâtiments étant situés au milieu de monuments historiques, l'accord de l'architecte des bâtiments de France était requis<sup>1</sup>, sauf évocation par le ministre chargé de la culture ; en l'espèce, la ministre de la culture a évoqué le dossier et donné un avis favorable, au motif, notamment, qu'il s'agissait de bâtiments provisoires ; de même, le maire de Paris a donné un avis favorable en précisant que la construction devrait présenter un caractère provisoire. Ces avis sont annexés au permis de construire, qui mentionne que les prescriptions et réserves émises par les administrations consultées seront respectées et autorise la construction du projet tel que décrit dans la demande de permis de construire, c'est-à-dire de locaux d'enseignement provisoires pour une durée prévisionnelle de quatre ans, dans l'attente de la restructuration du site, les bâtiments devant ouvrir pour la rentrée scolaire d'octobre 2001 et les travaux de démontage et de remise en état du site devant avoir lieu à l'été 2005.

Onze ans plus tard, M. P..., dont l'hôtel particulier donne sur les bâtiments provisoires, a demandé au tribunal administratif de Paris, après avoir vainement saisi le ministre de la culture, le directeur de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts et le directeur de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais, d'annuler le refus de démolir les ouvrages installés sur le site de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts et d'enjoindre à l'État et aux écoles de procéder à leur enlèvement.

Cette requête a été rejetée, comme l'appel que M. P... a ensuite formé devant la cour de Paris. Dans l'arrêt attaqué, celle-ci a estimé, à la suite des premiers juges, que les ouvrages n'étaient pas irrégulièrement implantés, puisque le permis ne comportait aucune durée d'autorisation d'implantation des ouvrages et pas davantage de prescription de démolition en fin d'utilisation.

**3.** Le pourvoi en cassation que M. P... forme contre cet arrêt est tardif, comme le relève la défense ; cependant, le requérant établit devant vous que c'est à tort que l'arrêt ne lui a pas été

---

<sup>1</sup> Art. 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 et art. R. 421-38-4 du code de l'urbanisme.

notifié et qu'aucun avis de passage ne lui a été laissé, car le motif retenu par le service postal, « défaut d'accès ou d'adressage », ne correspond pas à la réalité (l'adresse étant exacte et l'accès possible). Dans ces conditions, le délai de recours n'est pas opposable à M. Pinault et son pourvoi est recevable<sup>2</sup>.

Les trois moyens de ce pourvoi se rejoignent et reviennent à contester l'interprétation du permis de construire qui a conduit la cour à estimer que l'ouvrage était régulièrement implanté.

Rappelons que vous contrôlez pleinement, en cassation, l'interprétation que les juges du fond donnent d'un acte administratif unilatéral (v. 28 juin 1999, Ministre de l'équipement, du logement et des transports et Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères des Combrailles, n°s 145849 158026, T. pp. 892-984-989 ; 12 novembre 2007, Min. c/ D..., n° 281345, T. p. 1048 ; 12 janvier 2009, Min. c/ Société Total France, n° 306194, T. pp. 848-917-922).

En l'espèce, nous pensons que le raisonnement tenu par la cour sur les éléments qu'elle a relevés conduit bien, comme le soutient M. P..., à méconnaître l'objet et la portée du permis de construire.

La simple lecture du permis permet, il est vrai, de constater que ce permis, ainsi que l'a relevé la cour, n'a pas été délivré pour une durée limitée et ne fixe aucune prescription de démolition des ouvrages. Il n'en demeure pas moins que, selon ses termes mêmes, le permis de construire est accordé en vue de la réalisation de deux bâtiments provisoires, tels qu'ils sont décrits dans la demande, laquelle mentionne aussi, et de façon répétée, le caractère provisoire des bâtiments, en précisant que la durée prévisionnelle de leur installation est de 4 ans (avec un planning de travaux d'installation et de démontage en conséquence). Ajoutons que, comme l'a relevé la cour, c'est précisément en considération du caractère provisoire du projet que le ministre de la culture a donné un avis favorable au titre des monuments historiques. En somme, si le permis lui-même n'était pas provisoire, les constructions dont il autorisait l'édification devaient bien, elle, avoir ce caractère.

Dans ces conditions, la cour ne pouvait déduire de l'absence de durée d'autorisation et de prescription de démolition dans le permis que les bâtiments provisoires n'étaient pas irrégulièrement implantés 16 ans après leur autorisation. Car c'était ignorer l'objet même de ce permis – qui portait sur des constructions de quatre ans ; et cela revenait à admettre, implicitement, que le permis avait été délivré pour une construction permanente. Ce qui, clairement, n'était pas le cas.

Vous devrez donc annuler l'arrêt attaqué et pourrez régler l'affaire au fond.

**4.** Vous serez alors saisis en appel d'un jugement qui statue sur une action tendant à l'annulation du refus de démolir deux ouvrages publics et à l'injonction de démolir ces ouvrages.

---

<sup>2</sup> Rien au dossier ne permettant de déterminer la date à laquelle il a eu connaissance de l'arrêt.

**4.1.** Il nous faut ici dire quelques mots supplémentaires du cadre juridique dans lequel s'inscrit cette demande – et celle, qui l'a précédée, que M. P... a adressée à l'administration. A la différence de ce dont vous aviez à connaître dans votre décision de Section Commune de Clans (préc.)<sup>3</sup>, il n'était pas demandé à l'administration de tirer les conséquences de l'annulation pour excès de pouvoir d'un permis de construire ; il lui était demandé de tirer les conséquences de la violation d'une telle autorisation. Cette demande se rapproche de celle dont vous avez connu dans la décision Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande (préc.), où l'administration avait été saisie d'une demande tendant à la démolition d'un ouvrage construit sans autorisation.

Par cette décision, vous avez, en réalité, complété votre jurisprudence de Section de 2003 en énonçant que le juge pouvait enjoindre la démolition d'un ouvrage public non seulement après annulation pour excès de pouvoir du permis de construire ayant autorisé son édification, mais encore lorsqu'il constate lui-même l'irrégularité de son implantation. Et si le juge peut déduire cette irrégularité du fait qu'une construction a été érigée sans permis de construire, il peut aussi la déduire du fait qu'une construction a été érigée en méconnaissance d'un permis de construire, car il n'y a pas de différence de nature entre l'une et l'autre hypothèses – construire en méconnaissance d'un permis n'est jamais que construire autre chose que ce que le permis a autorisé, c'est-à-dire construire sans autorisation.

En somme, la démolition de l'ouvrage public peut venir sanctionner – en cas de bilan défavorable au regard de l'intérêt général – toute irrégularité d'implantation de cet ouvrage, qu'elle résulte de la disparition juridictionnelle de l'autorisation de construire comme de l'absence ou de la méconnaissance de cette autorisation, voire de la violation, non du régime de l'autorisation d'urbanisme, mais d'un droit de propriété, parce qu'elle procéderait d'une emprise irrégulière<sup>4</sup>.

**4.2.** Ces deux grandes hypothèses susceptibles de fonder l'injonction de démolir – annulation du permis d'une part, défaut ou non-respect du permis ou emprise irrégulière de l'autre – présentent néanmoins une différence notable : la première est, par construction, enserrée dans le délai de recours contre le permis ; la seconde, au contraire, peut apparaître à tout moment ou presque et conduire à une saisine de l'administration, puis du juge, des années après l'achèvement de la construction.

Est-ce à dire que l'irrégularité de l'implantation d'un ouvrage public, lorsqu'elle ne résulte pas de l'annulation du permis, peut toujours donner lieu à une demande de démolition et à un contentieux subséquent ? Nous ne le pensons pas.

En réalité, il manque à nos yeux une pierre à l'édifice jurisprudentiel que vous avez construit autour de vos deux décisions de Section, Denard et Martin et Commune de Clans. Cette pierre, c'est le délai dans lequel la démolition d'un ouvrage public irrégulièrement implanté

---

<sup>3</sup> Ou dans votre décision Communauté d'agglomération du lac du Bourget du 20 mai 2011, n°s 325552 e. a., Rec. p. 248.

<sup>4</sup> L'abandon de la théorie de l'emprise irrégulière (TC, 9 décembre 2013, M. et Mme O..., n° 3931, Rec. p. 376), qui donnait compétence au juge judiciaire pour réparer les préjudices consécutifs à une telle emprise, ne nous paraît pas priver la notion de pertinence.

peut être sollicitée de l'administration, puis du juge, lorsque cette irrégularité ne réside pas dans l'illégalité de l'autorisation d'urbanisme dont elle bénéficie.

Nous pensons, en effet, qu'il est impossible de déduire de votre décision Saint-Malo de la Lande qu'une telle action serait imprescriptible. Non seulement parce qu'elle n'a pas abordé cette question, mais encore, et surtout, parce que laisser indéfiniment ouverte la possibilité d'obtenir la démolition d'un ouvrage public porterait évidemment atteinte à l'exigence de sécurité juridique.

Elle aboutirait en outre à une forme de paradoxe, dans lequel la démolition de l'ouvrage public pourrait plus facilement – ou du moins plus longuement – être obtenue que celle d'un ouvrage privé.

Vous le savez, les règles du code civil et du code de l'urbanisme restreignent temporellement le droit de rechercher la démolition d'une construction privée. En vertu de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, ce délai est de deux ans à compter de l'annulation pour excès de pouvoir du permis de construire lorsque la construction a été édictée conformément à ce permis<sup>5</sup> ; il est de dix ans pour la commune ou l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme lorsque tel n'est pas le cas, en vertu de l'article L. 480-14. Le tiers lésé peut quant à lui agir, sur le fondement de la responsabilité délictuelle (art. 1240 du C. Civ.), dans le délai de prescription de droit commun de cinq ans (art. 2224 C. Civ.) ; mais en cas d'empiètement sur sa propriété, son action, qui est alors une action réelle immobilière (v. Civ. 3<sup>e</sup>, 11 février 2015, n° 13-26.023, Bull. Civ. III n° 18), c'est-à-dire une action « par [laquelle] on demande la reconnaissance ou la protection d'un droit réel »<sup>6</sup>, ne se prescrit que par trente ans (art. 2227 C. Civ.), le législateur ayant entendu conserver une protection plus grande de la propriété immobilière et maintenir une symétrie entre le délai de prescription acquisitive et le délai de prescription extinctive de l'action réelle immobilière.

Parce qu'une des raisons d'être du régime de l'ouvrage public est la protection particulière qui lui est accordée en raison de son affectation à l'intérêt général<sup>7</sup>, et alors même que cette protection résulte essentiellement, depuis votre décision Commune de Clans, du bilan effectué par le juge avant d'ordonner toute démolition, il nous paraît paradoxal que cette démolition puisse être recherchée plus facilement que celle du même ouvrage non affecté à l'intérêt général.

Et, parce que le principe de sécurité juridique implique, selon les termes de votre décision Czabaj, que ne puissent être remises en cause sans délai des situations consolidées par l'effet du temps, l'édification d'un ouvrage public sans autorisation, ou en méconnaissance d'une autorisation<sup>8</sup>, ne saurait permettre à toute personne justifiant d'un intérêt pour agir de rechercher la démolition de cet ouvrage à toute époque.

---

<sup>5</sup> Et encore ne pourra-t-elle être démolie que si elle est située dans une zone relevant de l'un des 14 types énumérés à cet article (sauf action du représentant de l'Etat).

<sup>6</sup> Pour reprendre les mots du rapport au Sénat (n° 83) sur la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

<sup>7</sup> L'autre étant la protection particulière que le régime de responsabilité sans faute accorde aux tiers à l'ouvrage.

<sup>8</sup> Voire par emprise irrégulière.

Aussi pensons-nous que le régime jurisprudentiel défini sur la base de votre décision Commune de Clans ne peut être « bouclé » sans qu'y figure une règle de prescription du droit d'obtenir la démolition d'un ouvrage public. Et, en l'absence de texte spécial, nous croyons qu'il vous revient, sinon de faire directement application des règles du code civil<sup>9</sup>, du moins de vous référer aux principes dont elles s'inspirent<sup>10</sup> – c'est-à-dire, en réalité, à un principe qui prévoit que le droit administratif s'en inspire en les transposant<sup>11</sup>.

Dans le cas où l'irrégularité de l'implantation ne résulte pas de l'annulation pour excès de pouvoir de l'autorisation d'urbanisme, vous devriez ainsi appliquer en principe un délai de prescription de cinq ans pour les actions de toute personne justifiant d'un intérêt à contester le refus de démolition et y faire exception pour l'action du propriétaire tendant à la démolition de l'ouvrage public édifié par emprise irrégulière, prescrite uniquement par trente ans. Les délais spéciaux du code de l'urbanisme, de deux ans en cas d'annulation du permis et de dix ans pour la collectivité ou EPCI compétente en matière de PLU, n'ont pas vocation à vous inspirer ici, pour le premier parce qu'il correspond à une action en exécution de l'annulation du permis qui serait, devant vous, fondée sur l'article L. 911-4 du code de justice administrative (c'est l'hypothèse Commune de Clans)<sup>12</sup>, pour le second parce qu'il correspond à une action « privilégiée » que vous n'avez pas reconnue devant vous.

Ces délais s'articulent, enfin, avec les principes généraux régissant la prescription, dont le point départ, s'agissant d'une construction, est en général l'achèvement des travaux (v., outre l'ancienne rédaction de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme et l'actuelle rédaction de son article L. 480-14, en matière pénale, Crim., 10 décembre 1985, n° 84-92.105, Bull. crim. n° 395 ; Crim., 6 octobre 1987, n° 86-96.174, Bull. crim. n° 340 ; Crim. 20 mai 1992, n° 90-87.350, Bull. crim. n° 202 ; Crim., 18 mai 1994, n° 93-84.557, Bull. crim. n° 197 ; en matière civile, Civ. 3<sup>e</sup>, 17 mars 1976, n° 74-14.570, Bull. civ. III n° 127 ; et, par analogie, pour la prescription de l'action en réparation de dommages causés par un ouvrage public, v. not. Section, 16 novembre 1962, Ville de Grenoble, Rec. p. 611), et dont les cas d'interruption ou d'absence de cours vous sont connus (ils s'inspirent, eux aussi, des principes du code civil<sup>13</sup> – v. not. 31 mars 2017, Mme D... et Mme H..., n° 405797, Rec. p. 104).

**4.3.** Si ce régime de prescription nous paraît nécessaire à l'équilibre global du régime d'intangibilité limitée de l'ouvrage public, son insertion harmonieuse dans les règles contentieuses issues de vos décisions Commune de Clans et Saint-Malo-de-la-Lande n'est pas tout-à-fait évidente.

---

<sup>9</sup> Les dispositions qui figuraient à l'ancien article 2227 du code civil ayant désormais disparu ; v. not., choisissant pour cela de se référer aux « principes dont s'inspire », avis, 31 mars 2017, Mme D... et Mme H..., n° 405797, Rec. p. 104.

<sup>10</sup> Sur cette notion et son caractère contestable, v. B. Plessix, La prescription extinctive en droit administratif, RFDA 2006.375.

<sup>11</sup> V., sur le mélange d'autonomie et de convergence avec les règles de droit civil qui caractérise votre jurisprudence, les conclusions d'A. Lallet sur votre décision Association pour le musée des Iles de Saint-Pierre-et-Miquelon (Section, 1<sup>er</sup> juillet 2019, n° 412243, à publier au Recueil), et la doctrine à laquelle elles se réfèrent.

<sup>12</sup> Nous ne croyons pas qu'une telle action soit imprescriptible, mais la question de la prescription porte alors moins sur l'action en démolition que sur l'action en exécution des jugements, dont vous n'avez pas à connaître aujourd'hui.

<sup>13</sup> Ou serait-ce l'inverse ?

Nous vous l'avons dit, si vous avez jugé, par cette dernière décision, que les conclusions à fin d'annulation et les conclusions à fin d'injonction devaient être examinées d'un même mouvement, vous ne vous êtes pas, formellement, écartés du principe selon lequel les conclusions principales du recours sont des conclusions à fin d'annulation pour excès de pouvoir, quand les conclusions à fin d'injonction sont seulement accessoires.

Or l'énoncé d'une règle de prescription s'articule mal avec les principes de l'excès de pouvoir : il est toujours possible de solliciter une décision de l'administration et de la contester devant le juge et, dès lors que celui-ci prononce l'annulation et l'injonction par une même décision, l'on voit mal comment la demande d'injonction, qui a la nature d'une demande d'exécution de l'annulation, pourrait alors être prescrite, puisque le délai de prescription ne pourrait jamais courir qu'à compter de l'annulation.

Ce que révèle, en somme, le questionnement sur la prescription, c'est que le contentieux dont vous avez à connaître est en réalité tout entier tourné vers l'injonction, et qu'il s'agit moins d'un contentieux de légalité qu'un contentieux de défense, sinon d'un droit, du moins d'un intérêt – c'est-à-dire une action en démolition, que le juge civil rattache à une action en responsabilité ou en défense du droit de propriété. C'est pourquoi nous sommes convaincu que, pour la cohérence d'ensemble du régime juridictionnel de ce type d'action, il vous faut achever ce que votre décision Saint-Malo-de-la-Lande a commencé et admettre que, si le contentieux doit préalablement être lié, il n'en demeure pas moins entièrement dirigé vers l'injonction, laquelle est, à la vérité, son objet principal – de sorte qu'il s'agit d'un contentieux de pleine juridiction. Il en résulte à la fois que l'annulation de la décision n'a ni à être demandée ni à être prononcée et que les moyens tirés de ses vices propres sont inopérants (cette seconde règle nous paraissant déjà découler de la décision Saint-Malo-de-la-Lande).

Nous n'ignorons pas qu'en disant cela, nous posons la question du fondement de votre pouvoir d'injonction : s'il ne s'agit plus d'exécuter une annulation contentieuse sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, d'où tireriez-vous le pouvoir d'adresser une injonction à l'administration ?

La question n'est pas évidente et l'obstacle peut paraître trop élevé. Mais, à la vérité, vous l'avez déjà franchi récemment, plus d'une fois. Vous l'avez fait par votre décision Béziers II (Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, n° 304806, Rec. p. 117), par laquelle vous avez reconnu la possibilité d'enjoindre à l'administration de reprendre une relation contractuelle à laquelle elle avait mis fin par une mesure de résiliation sans prononcer préalablement l'annulation de cette mesure. Vous l'avez fait, aussi, en admettant que le juge saisi d'une action indemnitaire pouvait enjoindre à la personne publique de faire cesser le comportement fautif ou d'en pallier les effets lorsque la faute et le préjudice perdurent à la date de sa décision (27 juillet 2015, M. B..., n° 367484, Rec. p. 285), solution que vous avez appliquée au cas du préjudice causé par un ouvrage public (18 mars 2019, Commune de Chambéry, n° 411462, à mentionner aux Tables).

En somme, vous avez déjà admis que le juge du plein contentieux pouvait, indépendamment de l'exécution de ses décisions, adresser des injonctions à l'administration. Et nous pensons que vous pouvez l'admettre aussi dans le contentieux dont vous êtes saisis aujourd'hui, pour deux raisons. D'une part, parce que ce contentieux n'est, au fond, pas très différent d'un contentieux de responsabilité dans lequel le dommage trouve son origine dans l'implantation

irrégulière de l'ouvrage public ; vous acceptez d'ailleurs d'être saisis en même temps de conclusions indemnitaires (v., toujours, votre décision Saint-Malo-de-la-Lande). D'autre part, parce que vous avez, en réalité, déjà fait au moins la moitié du chemin par votre décision Saint-Malo-de-la-Lande, en confiant au juge le soin d'examiner directement si les conditions pour prononcer une injonction sont remplies. Nous notons, d'ailleurs, que l'analyse de cette décision aux Tables du Recueil indique que les conclusions à fin d'annulation sont « absorbées » par les conclusions à fin d'injonction ; et que les cours administratives d'appel admettent déjà, sur le fondement de cette jurisprudence, d'être saisies à titre principal de conclusions à fin d'injonction de démolir un ouvrage public irrégulièrement implanté ou édifié par emprise irrégulière (v. not., pour des arrêts signalés, CAA Douai, 2 novembre 2017, SCI Gambetta, 16DA00778 ; CAA Marseille, 8 novembre 2018, M. et Mme M..., n° 17MA00806 ; CAA Marseille, 28 juin 2019, Commune de l'Île-Rousse, n° 17MA02017).

Ajoutons que le pouvoir de prononcer directement une injonction à l'administration n'est pas fondamentalement différent du pouvoir de prononcer la même injonction en exécution d'une annulation ; il ne s'agit pas de vous reconnaître un pouvoir d'injonction que vous n'auriez pas déjà, mais simplement de constater que le contentieux de l'annulation du refus de démolir un ouvrage public n'a, en réalité, aucune autre portée que d'obtenir le prononcé d'une injonction, et d'admettre en conséquence son inutilité et le passage corollaire de l'injonction de l'accessoire au principal. Ce qui, *in fine*, n'affecte nullement la séparation des pouvoirs de l'administration et de son juge mais se borne à clarifier et rendre plus cohérent l'office de ce dernier.

C'est pourquoi nous vous invitons à préciser que le juge peut être saisi directement de conclusions tendant à ce qu'il ordonne la démolition d'un ouvrage public<sup>14</sup> et qu'une telle demande se prescrit par cinq ans, sauf si l'implantation de l'ouvrage public a été effectuée par emprise irrégulière.

**4.4.** Dans le cadre ainsi tracé, le jugement de l'affaire qui vous est soumise suppose d'abord d'examiner la fin de non-recevoir soulevée en défense et tirée de ce que M. P... ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir.

Il nous paraît peu douteux qu'il convient de l'écarter, mais les mots pour le dire doivent être réfléchis. Si vous admettez, à la suite de la décision Saint-Malo-de-la-Lande, que vous statuez comme juges de plein contentieux, vous pourriez alors adopter une approche relativement stricte de l'intérêt lésé dont doit justifier le demandeur à l'action en démolition de l'ouvrage public. Il est vrai qu'en matière d'urbanisme et de construction, vous êtes d'ores et déjà regardants sur la justification de l'intérêt pour agir ; *a fortiori*, s'agissant d'obtenir la démolition d'un ouvrage public, il nous semble que seuls sont recevables à agir ceux que la présence de l'ouvrage est susceptible de léser de façon suffisamment directe et certaine dans leurs intérêts.

---

<sup>14</sup> L'admission de cette action directe, qui relève donc du plein contentieux, pourrait interroger en retour sur l'appréciation de l'intérêt pour agir dans ce cadre ; il n'est pas certain que l'intérêt pour agir puisse être entendu de façon libérale – bien que, en matière d'urbanisme et de construction, l'intérêt lésé ne soit guère différent du préjudice.

Ils ne se limitent pas pour autant, contrairement à ce qui est soutenu en défense, aux propriétaires des fonds sur lesquels les ouvrages sont édifiés par emprise irrégulière ; M. P..., qui est voisin immédiat des ouvrages en cause, sur lesquels il a vue et qui ont vue chez lui, nous paraît justifier d'un intérêt lésé de façon suffisamment directe et certaine.

**4.5.** Ce point étant précisé, vous pourrez aborder le fond avec deux certitudes. La première est que la construction dont la démolition vous est demandée, qui est un immeuble de l'Etat affecté au service public, a bien le caractère d'un ouvrage public<sup>15</sup>. La seconde est que l'implantation de cet ouvrage est irrégulière : que vous le regardiez comme accordé à titre précaire sur le fondement de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme (v., pour la requalification d'un permis en ce sens, 6 juin 1984, M. I..., n° 19316, inédite) ou que vous le regardiez simplement comme autorisant des constructions temporaires – ce qui revient à peu près au même – le permis, nous vous l'avons dit, ne permettait l'édification des deux immeubles qu'à titre temporaire, pour une durée prévisionnelle de quatre ans. Or l'installation a aujourd'hui plus de dix-huit ans ; elle est donc devenue irrégulière, du fait de la méconnaissance du permis qui exigeait, en raison de la demande même qui avait été présentée, que les bâtiments fussent démontés et le terrain remis en état au terme de quatre ans – seule durée indiquée au dossier –, c'est-à-dire pour la rentrée d'octobre 2005.

Vous ne pourrez donc qu'infirmier le motif retenu par le tribunal, qui déduisait de la poursuite de travaux au sein de l'Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts l'absence d'irrégularité des installations : le permis, nous vous l'avons dit, n'a pas été délivré pour une durée indéterminée correspondant à la réalisation de tous travaux dans l'École – sans quoi il aurait été délivré pour des constructions permanentes – mais pour des bâtiments temporaires dont la désinstallation était déjà prévue. Le maintien des bâtiments au-delà de la période pour laquelle ils avaient été autorisés caractérise donc l'irrégularité de leur implantation.

**4.6.** Notons au passage que la prescription, qui n'est pas soulevée en défense et n'est pas d'ordre public, ne saurait être opposée valablement : si M.P... n'a saisi l'administration que le 18 avril 2012, soit plus de cinq ans après la date à compter de laquelle l'installation des ouvrages était devenue irrégulière en l'absence de démontage, il avait auparavant introduit une action pénale en se constituant partie civile en 2009 – ce qui avait interrompu la prescription<sup>1617</sup>.

**4.7.** L'irrégularité de l'implantation étant caractérisée, il vous faut à présent rechercher si elle est susceptible d'être régularisée. Tel ne nous semble pas le cas – et cela n'est d'ailleurs même pas soutenu en défense.

Dès lors que le caractère temporaire des ouvrages était une condition *sine qua non* de l'accord donné par le ministre de la culture au titre de la protection des monuments historiques et, en

---

<sup>15</sup> Il est en plein dans le « notamment » de l'avis B... (Assemblée, 29 avril 2010, n° 323179, Rec. p. 126).

<sup>16</sup> V., dans le cadre de l'application de la loi du 31 décembre 1968, 17 mars 2014, Consorts C..., n° 356577, T. p. 593 ; et en matière civile, outre la lettre de l'art. 2241 C. Civ., Com., 28 avril 1998, n° 95-15.453, Bull. civ. IV n° 142 ; Civ. 1<sup>ère</sup>, 16 janvier 2001, n° 98-17.427, inédite au Bulletin ; Civ. 2<sup>e</sup>, 12 décembre 2002, n° 01-02.853, Bull. civ. II n° 854.

<sup>17</sup> Ce qui permet d'éviter le délicat débat de la prise en compte, dans un régime de prescription inspiré du code civil, des conditions d'entrée en vigueur de la réforme des règles de prescription en matière civile par la loi du 17 juin 2008.

réalité, une condition de la légalité de leur implantation, au regard des règles de protection du patrimoine comme des dispositions du PLU qui garantissent l'absence d'atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, nous ne voyons pas comment un permis de construire pourrait venir, à titre de régularisation, autoriser l'édification des mêmes ouvrages, au même endroit, pour une durée totale supérieure à dix-huit ans, et en pratique d'au moins vingt ans.

A cette échelle, en effet, le caractère très temporaire de la construction est substantiellement remis en cause, ce qui conduirait, à tout le moins, à exiger une bien meilleure insertion dans le site. Or, si la défense insiste sur le fait que les bâtiments préfabriqués en litige ne sont pas de simples « algécos » mais procèdent d'un geste architectural – qui consiste en un choix de structure métallique et de parois vitrées – il n'en demeure pas moins difficilement contestable qu'ils ne s'insèrent guère dans l'ensemble de monuments historiques au milieu duquel ils sont érigés. Manifestement, une telle construction n'était tolérable que pour une période réellement limitée – elle a d'ailleurs été conçue pour cela, à tel point qu'il a fallu conduire des travaux spécifiques pour permettre le maintien des préfabriqués aussi longtemps.

Notez que la circonstance – non invoquée – que des classes démontables peuvent désormais être installées dans les établissements universitaires, sans formalités et sans être tenues de respecter les règles d'urbanisme, pour la durée d'un chantier de travaux, lorsqu'il s'agit de pallier les insuffisances temporaires des capacités (en vertu des articles L. 421-5, R. 421-5 et L. 421-8 du code de l'urbanisme), ne saurait avoir pour effet de régulariser les constructions en litige. Non seulement parce qu'elles sont implantées non pas pour un chantier mais en réalité pour une série de chantiers successifs, mais encore parce que ces dispositions dispensent uniquement des formalités au titre du code de l'urbanisme, et non de celles qu'exige le livre VI du code du patrimoine au titre de la protection des monuments historiques.

**4.8.** Faute de régularisation possible, il vous faut finalement entrer dans l'examen du bilan de l'utilité des ouvrages publics, en prenant en considération les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et les conséquences de la démolition pour l'intérêt général et en appréciant, sur cette base, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

Au titre des inconvénients de la présence de l'ouvrage, l'inconfort que subit M. P... dans la jouissance de sa propriété, qui se manifeste principalement par l'existence de vues sur son jardin et le fait que le balcon de sa salle de sport donne directement sur les préfabriqués, ne doit pas être surestimé.

En revanche, la pérennisation de deux préfabriqués au milieu d'un ensemble classé monument historique nous paraît, à l'évidence, constituer un inconvénient majeur pour l'intérêt public qui s'attache à la préservation du patrimoine.

Face à cet inconvénient, la défense met en avant la continuité du service public de l'enseignement supérieur et l'intérêt qui s'attache à ce que l'École nationale supérieure d'architecture Paris-Malaquais, qui occupe les locaux, soit voisine de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts, en raison de la complémentarité des savoirs et de l'importance des échanges entre l'enseignement des arts et celui de l'architecture.

Si ces deux intérêts publics ne doivent pas être négligés, nous peinons à croire qu'ils ne puissent être satisfaits autrement que par le maintien des deux préfabriqués érigés dans le jardin de l'École, qui ne sauraient être regardés, en eux-mêmes, comme nécessaires au maintien d'un enseignement d'architecture à proximité de l'École des Beaux-Arts. En vérité, ces bâtiments ne sont devenus indispensables que parce qu'ils étaient là et qu'il était commode de ne pas renoncer aux quelque mille mètres carrés de salles d'enseignement qu'ils offraient, quitte à sacrifier la protection des monuments historiques – ce qui n'est pas rien pour une école d'art et une école d'architecture. Nous vous l'avons expliqué, les chantiers se sont succédé sans interruption sur le site et les préfabriqués ont, peu à peu, totalement perdu leur caractère provisoire, étant désormais baptisés et intégrés dans les locaux de l'École nationale supérieure d'architecture Paris-Malaquais. Or si l'on ne peut ignorer la difficulté à disposer d'espaces d'enseignement dans ce quartier de Paris, vous ne pouvez pas pour autant valider la solution de facilité qui consiste, purement et simplement, à détourner une autorisation temporaire au prétexte de la poursuite de travaux – les monuments historiques tels que ceux de l'espèce, vous êtes bien placés pour le savoir, étant perpétuellement en travaux.

Si l'État et les écoles entendaient disposer d'espaces d'enseignement supplémentaires, il leur appartenait de concevoir une construction permanente susceptible de s'insérer définitivement dans les monuments historiques plutôt que de s'abriter derrière le paravent d'une rénovation inachevée. Et la maîtrise des finances publiques, pudiquement invoquée en dernier lieu, ne saurait justifier à elle seule de pérenniser des salles de cours précaires en renonçant à la protection du patrimoine.

Pour ces raisons, et parce qu'il n'est ni établi, ni véritablement crédible, qu'il serait impossible de garantir autrement la continuité du service public de l'enseignement supérieur, nous sommes convaincu que la démolition des bâtiments, qui aurait dû être effectuée depuis quinze ans, ne peut être regardée comme portant une atteinte excessive à l'intérêt général. Aussi croyons-nous qu'il vous appartient de l'ordonner, tout en laissant un délai qui permette à l'année universitaire de s'achever.

Et par ces longs motifs nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué, à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Paris, à ce que vous enjoigniez à l'État de procéder, d'ici au 1<sup>er</sup> septembre 2020, à l'enlèvement des deux bâtiments et à la remise en état du terrain, à ce que vous mettiez à sa charge et à celle de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts et de l'École nationale supérieure d'architecture Paris-Malaquais la somme de 3 000 euros à verser à M. P... au titre des frais de procédure et à ce que vous rejetiez les conclusions présentées au même titre par les deux écoles.