

Décision du Tribunal administratif n° 2400358 du 15 avril 2025

Tribunal administratif de Polynésie française

JUGE UNIQUE

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 22 août et 14 octobre 2024, la Polynésie française, représentée par son président en exercice, défère comme prévenues d'une contravention de grande voirie Mmes F B et A G E et demande au tribunal de les condamner :

- à l'amende prévue à cet effet ;
- à procéder à l'enlèvement des installations occupant le domaine public ainsi que la remise en état des lieux dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 50 000 F CFP par jour de retard ; en cas de refus ou de carence, la Polynésie française sera autorisée à procéder, elle-même et aux frais des contrevenantes, à la remise en état des lieux ; sinon la condamnation des contrevenantes au paiement des sommes nécessaires à la réparation du dommage qui leur est imputable soit 87 919 259 F CFP ;
- et au versement de la somme de 129 496 F CFP correspondant aux frais d'établissement du procès-verbal de contravention de grande voirie.

Elle soutient que :

- les faits relatés dans le procès-verbal n° 2123/DEQ/GEG/BM du 18 juillet 2024, soit l'existence de travaux ayant conduit à la réduction de la section hydraulique d'un cours d'eau au niveau de la Pointe Maivi, sur la plage Lafayette à Arue, et la présence de constructions édifiées dans les servitudes de curage, constituent une contravention de grande voirie sur le domaine public fluvial et maritime ;
- la circonstance que les constructions envisagées datent d'il y a plus de 30 ans, avant l'adoption de la délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 est sans incidence ; les dispositions de l'article 7 de la délibération n° 78-128 du 3 août 1978 comportaient déjà les mêmes dispositions et peuvent donc y être substituées ; par ailleurs l'infraction de contravention de grande voirie en cas d'occupation irrégulière du domaine public est une infraction continue ;
- le cours d'eau entre la parcelle N167 et N239 appartient bien au domaine public fluvial ; le procès-verbal de constat du 4 septembre 2024 dressé par la SCP H. Vernaudon - T. Vernaudon, à la demande de Mme E, fait état d'un filet d'eau présent sur le lit du cours d'eau en septembre, durant la saison sèche ; la présence d'un ouvrage public réalisé par la direction de l'équipement dans ce cours d'eau ne peut qu'emporter la conviction quant à la qualification effective de domaine public fluvial ;
- il y a bien occupation illégale de la servitude de curage et présence d'un remblai sur le domaine public fluvial ; la contrevenante ne peut valablement s'appuyer sur la situation des propriétaires voisins dont rien n'indique qu'ils n'aient pas obtenu préalablement une autorisation administrative pour ériger leurs constructions, pour justifier ces actes ;
- aucune demande d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, ni aucune demande de réduction de la largeur de la servitude de curage du domaine public fluvial n'a été effectuée par Mmes E ou B ; la Polynésie n'avait pas à motiver sa décision pour justifier le retrait des constructions litigieuses

ou les avantages qu'elle en tireraient ;

- sur l'enrochement et le remblai illégal, c'est en l'absence d'autorisation préalable que des travaux ont été réalisés dans le cours d'eau appartenant au domaine public fluvial : la construction d'un mur de soutènement en enrochements situé à l'embouchure du cours d'eau pour 113 m³, la construction d'un muret de soutènement des berges de la rive droite du cours d'eau sur un linéaire de 80 mètres et la réalisation d'un remblai sur le cours d'eau pour un volume de 162 m³ ; dès lors quand bien même ces ouvrages ont été édifiés " dans le but de protéger la propriété des remontées de houles ", leur réalisation constitue une infraction au titre de l'article 27 de la délibération de 2004 ;

- la direction de l'équipement a établi un chiffrage de la remise en état à hauteur de 87.919.259 F CFP, incluant le coût nécessaire à la réalisation des travaux, soit 71.479.072 F CFP mais également celui des études techniques effectuées préalablement pour déterminer les opérations des travaux techniques, le type de marché qui sera confié au(x) prestataire(s), soit une somme évaluée à 16.440.187 F CFP ; la contrevenante n'apporte aucune preuve et aucun document permettant de remettre en cause le chiffrage établi par la direction de l'équipement ;

Par des mémoires en défense enregistrés les 20 septembre et 31 octobre 2024, Mme A G E, représentée par Me Bouchet, conclut, dans le dernier état de ses écritures :

- au prononcé de la relaxe des fins de poursuite au titre d'une contravention de grande voirie ;

- au rejet de la requête ;

- à ce que soit mise à la charge de la Polynésie française une somme de 500 000 F CFP à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- Mme B, mère de Mme E également destinataire d'une contravention de grande voirie est décédée et c'est sa fille, Mme E, qui vient aujourd'hui à ses droits ;

- les constructions envisagées datent d'il y a plus de 30 ans, avant l'adoption de la délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public de la Polynésie française qui constitue le fondement juridique de l'action de la Polynésie française ; il ne peut donc être sérieusement reproché aux constructions concernées de ne pas respecter une règle qui n'existait pas encore à la date de leur érection ; la Polynésie française tente une substitution de motifs mais cela n'est toutefois pas possible en matière de contravention de grande voirie ; en tout état de cause il n'existe aucune servitude de curage identique dans la délibération n° 78-128 du 3 août 1978, si une servitude de curage est bien mentionnée à l'article 2-2°, elle n'est pas précisément délimitée, c'est une simple servitude de passage des engins, sans distance particulière ;

- le procès-verbal de contravention de grande voirie comporte de nombreuses inexactitudes factuelles :

. le " petit cours d'eau " est essentiellement un caniveau le plus souvent à sec, ce qui est corroboré par la classification de la zone dans le schéma PPR de la commune d'Arue est dans une zone risque " nul à faible " laissant à penser que les autorités elles-mêmes considèrent qu'il n'y a plus vraiment de cours d'eau ; ce " cours d'eau " n'est pas identifié sur les cartes topographiques ;

. il est faux d'indiquer que seuls les clôtures et murs dressés sur les parcelles N239 et N167 ne

permettent pas l'accès au cours d'eau ; en effet, les aménagements de la route elle-même ne permettent pas cet accès ;

- . comme l'indique l'administration dans son procès-verbal, l'embâcle naturel est ici constitué " d'une accumulation de pierres, de branchages, de bois flottés, et de sable venu de la mer " et non pas apporté depuis l'amont du cours d'eau, montrant l'absence d'écoulement ; il n'y a ici aucune " alimentation par une source " et pas la moindre trace d'eau en amont de ladite route ;
- . la servitude de curage est tout autant rendue impossible par le mur de la rive gauche et il n'en est pas fait mention dans le PV ; il n'est pas expliqué en quoi la " seconde maison " pose une difficulté d'accès au cours d'eau, alors qu'il s'agit principalement d'un garage " ouvert " ;
- . ce sont les services de l'équipement qui ont " bétonné " ce caniveau, lui donnant son aspect actuel, sur une largeur d'1m50, non pas au milieu de l'espace laissé entre les deux propriétés mais contre la limite cadastrale du terrain de Mlle E pour ne pas imposer la démolition de la construction sur la parcelle N167 ; il en est de même pour l'enrochement qui a été réalisé à l'embouchure du cours d'eau sur une distance de 11m dans la continuité de l'ouvrage réalisé par l'équipement afin que la protection de la berge puisse se prolonger jusqu'à rejoindre l'enrochement de bord de mer servant de rempart contre les épisodes cycloniques et de très forte houle ; il résulte de ces constructions qu'elles font passer les constructions en question dans le domaine public " artificiel " en application de l'article 3 de la délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 ; les services de l'équipement ont manifestement empiété sur la propriété de l'exposante lors de la construction du caniveau - mais sans jamais régulariser cet empiètement par les démarches nécessaires, notamment une expropriation éventuelle, une indemnisation de cet empiètement, et un classement de la zone dans le domaine public artificiel de la Polynésie française ;
- . le " mur " de parpaings avec un grillage, dont il est fait mention dans le rapport annexé à la contravention est en réalité construit sur la propriété de la défenderesse ;
- . il n'y a pas de risque pour l'environnement ; la " modification du tracé des berges " ne peut être imputée aux propriétaires alors que le tracé actuel est le résultat de l'intervention des services de l'équipement ; il n'y a aucune crue ; il ne s'agit pas vraiment ici d'une zone particulièrement remarquable au niveau de la biodiversité : aucun entretien " régulier " n'a été réalisé par la direction de l'équipement depuis plus de 30 ans, sauf pour un désensablement, et à la demande de la mairie ;
- le procès-verbal n'évoque qu'une atteinte au domaine public fluvial et la requête de la Polynésie française qui porte sur le domaine public maritime est donc dépourvue de base légale ; s'il y a pu avoir dans un lointain passé une " rivière " à cet endroit conduisant à la topographie particulière du terrain, celle-ci a abandonné ce lit particulier, qui est donc sorti du domaine public fluvial en application des dispositions de l'article 4 de la délibération n° 2004-34 ; l'absence de cours d'eau enlève la prétendue servitude de curage ;
- l'accès à la " rivière " n'est pas impossible il se fait très bien par la plage, comme l'indique d'ailleurs le procès-verbal ; elle a déjà laissé les engins de la Polynésie française accéder par la plage au caniveau, sur demande de la commune pour curage de l'embouchure ;

- elle n'a pas à remettre en état, à ses frais, un " cours d'eau " inexistant et à démolir, à ses frais, les aménagements mis en place par la Polynésie française ;
 - il est incompréhensible que la demande ne vise qu'elle alors que aucune action n'est entreprise concernant la propriété de la rive gauche du caniveau - dont le mur est encore plus imposant et que de l'autre côté de la route, les constructions ne respectent pas non plus cette prétendue servitude ; si l'administration reste libre de poursuivre - ou pas - les autres propriétaires, il ne lui appartient en revanche en aucune manière de faire peser sur la seule Mme E l'obligation de curage sauf à entraîner une rupture manifeste de l'égalité des citoyens devant les charges publiques
 - la Polynésie française n'indique pas en quoi pourrait bien consister une " remise en état des lieux " ; les murs d'enrochement sont essentiels pour garantir la protection des propriétés qui sont sinon soumises aux assauts incessants des vagues ; il n'est pas suffisamment justifié que l'enrochement à l'embouchure du cours d'eau empièterait sur le domaine public ; l'enrochement n'impacte en aucune façon le prétendu " cours d'eau " ;
 - sur la suppression/démolition de la maison et du garage, la Polynésie française n'indique à aucun moment en quoi ces constructions seraient problématiques et en quoi leur destruction serait nécessaire pour " permettre une remise en état des lieux " ou pour garantir la servitude de curage, qui peut légalement faire moins de 5 m en application de l'article 24 de la délibération n° 2004-34 ou être déléguée aux riverains ;
 - les montants proposés sont grossièrement exagérés et très anxiogènes ; il est ainsi mentionné un titre de désamiantage pour la maison, pour la somme de 39.550.000 F CFP, alors même que la maison n'a aucune trace d'amiante, s'agissant d'une maison construite dans les années 60 en bois principalement.
- Vu le procès-verbal de constat n° 2123/DEQ/GEG/BM du 18 juillet 2024 ;
- Par une ordonnance du 31 octobre 2024, la clôture de l'instruction a été prononcée au 15 novembre 2024 à 11h (heure locale).

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 et notamment son article 22 ;
- la délibération n° 2004-34 APF du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française ;
- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de l'aménagement de la Polynésie française ;
- 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. Devillers, président,
- les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique,
- les observations de M. C, représentant la Polynésie française et celles de Me Algan représentant Mme E.

Une note en délibéré, présentée pour Mme E, a été enregistrée le 4 avril 2025.

Considérant ce qui suit :

1. La Polynésie française défère comme prévenues d'une contravention de grande voirie Mmes F B et A G E, propriétaires de la parcelle N 269, à qui il est reproché la réalisation de travaux ayant conduit à la réduction de la section hydraulique d'un cours d'eau au niveau de la Pointe Maivi, sur la plage Lafayette à Arue, et la présence de constructions édifiées dans les servitudes de curage. Les infractions ainsi constatées par le procès-verbal de constat n° 2123/DEQ/GEG/BM du 18 juillet 2024 à la suite d'un contrôle sur place le 19 juin 2024 par M. D, contrôleur assermenté de la direction de l'équipement, sont la construction d'un mur de soutènement en enrochements à l'embouchure du cours d'eau, pour un volume de 113 m³, la construction d'une maison dans la servitude de curage, pour une superficie de 350 m², la construction d'un garage dans la servitude de curage, pour une superficie de 40 m², la construction d'un muret de soutènement des berges de la rive droite du cours d'eau, pour un linéaire de 80 mètres, la construction d'une clôture grillagée sur la servitude de curage, pour un linéaire de 80 mètres, enfin la réalisation d'un remblai sur le cours d'eau, pour un volume de 162 m³.
2. Le président de la Polynésie française, ayant refusé, par courrier du 10 octobre 2024, l'engagement d'une médiation judiciaire, il résulte des termes de l'article L. 213-7 du code de justice administrative que les conclusions présentées en ce sens par Mme E, ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées.

Sur l'action publique :

3. Aux termes de l'article 2 de la délibération n° 2004-34 de l'assemblée de la Polynésie française du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française sur laquelle se fondent les poursuites : " Le domaine public naturel comprend : le domaine public fluvial qui se compose de l'ensemble des cours d'eau, avec leurs dépendances, des lacs, de toutes les eaux souterraines et sources () ". Aux termes de l'article 6 de la même délibération : " Nul ne peut sans autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente, effectuer aucun remblaiement, travaux, extraction, installation et aménagement quelconque sur le domaine public, occuper une dépendance dudit domaine ou l'utiliser dans les limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous() ". L'article 24 de cette délibération dispose : " les cours d'eau naturels ou artificiels sont assortis d'une servitude de curage de 5 mètres le long des berges () ". L'article 27 de ladite délibération dispose que : " Les infractions à la réglementation en matière de domaine public () constituent des contraventions de grande voirie et donnent lieu à poursuite devant le tribunal administratif, hormis le cas des infractions à la police de la conservation du domaine public routier qui relèvent des juridictions judiciaires. Les contrevenants pourront être punis des peines d'amende ou des peines privatives ou restrictives de droit, telles que définies dans le code pénal pour les contraventions de la cinquième classe. En cas de récidive, le montant maximum de l'amende pourra être doublé. En outre, l'auteur d'une contravention de grande voirie pourra être tenu de réparer le dommage causé, au besoin sous astreinte ". Selon l'article 131-13 du code pénal applicable en Polynésie française, l'amende pour les contraventions de 5ème classe est de la contre valeur en francs Pacifique de 1 500 euros au plus, montant qui peut être porté à 3 000

euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit et l'article 131-41 du même code précise que le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par le règlement qui réprime l'infraction lorsque le règlement le prévoit. Enfin, l'article D. 712-1 du code monétaire et financier fixe la parité du franc CFP exprimée en milliers d'unités à 8,38 euros.

4. Il résulte de l'instruction que Mme F B est décédée avant même l'enregistrement de la requête de la Polynésie française. Ainsi, l'action publique est éteinte. Par suite, les conclusions de la requête tendant à la condamnation de Mme B au paiement d'une amende et à la remise en état du domaine public sont irrecevables.

En ce qui concerne l'appartenance du cours d'eau au domaine public fluvial :

5. Il résulte tant des plans sur lesquels il figure en descente de la montagne que des photographies produites montrant les aménagements réalisés pour le canaliser sur une grande longueur jusqu'à son débouché maritime le long de la propriété de la requérante que ce cours d'eau, quand bien même son débit apparaît très faible, appartient au domaine public fluvial de la Polynésie française.

En ce qui concerne la construction d'une maison et d'un garage en méconnaissance de la servitude de curage :

6. Il résulte de l'instruction et n'est pas contesté que ces constructions sont antérieures à l'adoption de la délibération n° 2004-34 de l'assemblée de la Polynésie française du 12 février 2004 instituant en son article 24 une servitude de curage de 5 mètres le long des berges. La Polynésie française demande, comme elle est fondée à le faire, que soit substituée à la base légale initialement invoquée la précédente délibération n° 78-128 du 3 août 1978 portant réglementation en matière d'occupation du domaine public. Aux termes de l'article 2 de cette délibération : " Le domaine public naturel du territoire comprend : () 2° le domaine public fluvial qui comprend l'ensemble des cours d'eau et lacs du territoire, toutes les eaux souterraines et sources, ainsi qu'une servitude de halage et du passage des engins de curage le long des cours d'eau ". Les photographies et constats réalisés montrent que le garage est implanté en léger retrait des berges, laissant un passage, justifiant la relaxe de l'intéressée de ce fait, alors que la maison est construite juste en limite de celles-ci, rendant impossible le passage des engins de curage, en méconnaissance des dispositions précitées alors applicables.

En ce qui concerne la construction d'un mur de soutènement en enrochements situé à l'embouchure du cours d'eau pour 113 m³ :

7. Cette construction sur les domaines publics fluvial et maritime de la Polynésie française, constituée de blocs de roche liés entre eux, sur un linéaire de 25 mètres, une hauteur moyenne de 3 mètres et une largeur de 1,50 mètres, représentant un volume d'enrochement de 113 m³, a été réalisée sans autorisation et constitue également une contravention de grande voirie.

En ce qui concerne la construction d'un muret de soutènement des berges de la rive droite du cours d'eau, sur un linéaire de 80 mètres :

8. Il ressort du procès-verbal que cette partie de la berge est constituée d'un mur de soutènement droit, réalisé à partir de parpaings, d'une hauteur d'1 mètre, qui se poursuit sur un linéaire d'environ 80

mètres. Toutefois, ainsi qu'il résulte de l'attestation de l'ancien directeur des services techniques de la commune d'Arue, non utilement contredite, le bétonnage du cours d'eau sur toute sa longueur jouxtant notamment la propriété de Mme E a été réalisé par les services de la direction de l'équipement de la Polynésie française. Il convient donc de la relaxer des poursuites.

En ce qui concerne la construction d'une clôture grillagée sur la servitude de curage, pour un linéaire de 80 mètres linéaires :

9. Il ressort du procès-verbal que le mur de soutènement d'environ 80 mètres précité a été réhaussé d'un grillage métallique de 1 mètre de haut. Cette réalisation sans autorisation est de nature à empêcher les opérations de curage et l'accès du ruisseau. Si la défenderesse expose que le muret de soutènement des berges est sur sa propriété, elle ne l'établit pas par le seul plan produit à ce titre, imprécis. Cette construction constitue également une contravention de grande voirie.

10. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'infliger à Mme E une amende de 150 000 F CFP.

Sur l'action domaniale :

11. Le juge, saisi d'un litige relatif à l'évaluation par l'administration du dommage causé au domaine public par l'auteur d'une contravention de grande voirie, n'en remet pas en cause le montant, sauf si ce dernier présente un caractère anormal. Le gestionnaire du domaine public a notamment droit au remboursement des frais supportés par lui utiles tant pour apprécier les circonstances de la survenue du dommage que pour déterminer le montant représentatif de l'atteinte causée au domaine public.

12. Eu égard à ce qui précède, il convient de soustraire du montant total de 87 919 259 F CFP mis en compte par la Polynésie française pour la remise en état du domaine public les sommes de 1 582 000 F CFP pour la démolition du garage et de 2 046 656 F CFP pour la démolition du muret béton. Il en va de même de la somme de 39 550 000 F CFP correspondant à la " Dépollution - Désamiantage Maison " de la défenderesse qui n'est pas contredite lorsqu'elle affirme que sa maison essentiellement construite en bois ne contient pas d'amiante. La somme de 43 178 656 F CFP doit ainsi être soustraite des montants correspondant aux travaux de retrait des constructions occupant sans autorisation le domaine public. Les postes de retrait de constructions justifiant une facturation sont ainsi le retrait du mur de soutènement / enrochement à l'embouchure pour 2 553 800 F CFP, la démolition de la maison pour 13 842 500 F CFP et le retrait de la clôture grillagée pour 452 000 F CFP, soit un total de 16 848 300 F CFP. Les " dépenses communes " à ces travaux sont l'installation, signalisation et repli de chantier pour 2 825 000, F CFP l'évacuation des remblais pour 366 120 F CFP, la remise en état des berges de la rivière RD pour 2 966 250 F CFP et le total des études et honoraires d'un montant de 16 440 187 F CFP, soit un total général de dépenses communes de 22 597 557 F CFP. Dès lors que les travaux de retrait de constructions justifiés représentent 28% du total de ces travaux de retrait des constructions occupant sans autorisation le domaine public, il sera fait une équitable appréciation du montant des dépenses communes engagées pour procéder à cette remise en état en l'évaluant proportionnellement à la somme de 6 327 316 F CFP, soit un coût total à mettre à la charge de Mme E de 23 175 616 F CFP.

Sur les frais d'établissement du procès-verbal :

13. La Polynésie française demande également à être remboursée des frais d'établissement du procès-

verbal d'infraction pour un montant de 129 496 F CFP. Eu égard à ce qui précède, il y a lieu, dans la même proportion de 28%, de proratiser ces frais, par ailleurs non contestés, et de faire droit à cette demande dans la limite de 36 259 F CFP.

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

14. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la Polynésie française une somme au titre des frais exposés par Mme A G E et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Les conclusions de la requête présentée par la Polynésie française et tendant à la condamnation de Mme F B sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions de Mme E tendant à l'application de l'article L. 213-7 du code de justice administrative sont rejetées

Article 3 : Mme A G E est condamnée à payer une amende de 150 000 F CFP à la Polynésie française.

Article 4 : Mme A G E est condamnée à payer une somme de 23 175 616 F CFP à la Polynésie française en réparation des dommages causés à son domaine public.

Article 5 : Mme A G E est condamnée à payer à la Polynésie française une somme de 36 259 F CFP correspondant aux frais d'établissement du procès-verbal de contravention de grande voirie.

Article 6 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 7 : Les conclusions de Mme G E tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 8 : Le présent jugement sera adressé à la Polynésie française pour notification à Mme A G E dans les conditions prévues à l'article L.774-6 du code de justice administrative.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 avril 2025.

Le président,

P. DevillersLa greffière,

D. Oliva-GermainLa République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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,

Un greffier,

N°2400358