



## Lexbase Hebdo édition publique n°478 du 26 octobre 2017

**Domaine public** Jurisprudence

### La fin de l'impunité pour les exploitants de plages privées sur la Côte d'Azur ?

N° Lexbase : N0911BXZ



par Benoist Busson, Avocat à la Cour

Réf. : TA Nice, 3 octobre 2017, n° 1 701 481 (N° Lexbase : A8475WT3)

**Dans un jugement rendu le 3 octobre 2017, le tribunal administratif de Nice indique que des plages privées implantées de manière illégale encourent la destruction. Cette décision est l'occasion de rappeler un certain nombre de principes constants qui régissent les conditions d'occupation du domaine public.**

Les faits sont les suivants : M. Gilles E. exploite comme commerçant, "sur la 'Plage du Soleil' située [...] à Vallauris Golfe-Juan [...] sous l'enseigne commerciale 'Chez Nounou' un bâtiment d'une surface de 216,50 m<sup>2</sup> destiné à la restauration, une terrasse bar en maçonnerie, carrelée et fermée non couverte, des sanitaires, des vestiaires cabines, des douches, des WC, un local d'accueil et des jardinières en béton. Il ressort du même procès-verbal que la plage est occupée par des transats, des parasols et des tables basses".

Ne disposant d'aucune autorisation de l'Etat, qui considère que les lieux relèvent du domaine public maritime, le commerçant a fait l'objet d'un procès-verbal de contravention de grande voirie le 3 août 2016, transmis au tribunal administratif afin d'obtenir sa condamnation à une amende, la condamnation à une amende de 500 euros par jour d'occupation illégale, la remise en état des lieux sous astreinte et, à défaut, l'autorisation de procéder d'office à l'exécution à ses frais et risques.

Le jugement fait droit à la demande du préfet (sauf en ce qui concerne l'amende journalière), condamne l'exploitant à démolir ses installations dans un délai de trois mois à compter de sa notification et autorise le préfet, passé ce délai, à procéder à l'exécution d'office.

#### I — L'appartenance des terrains en cause au domaine public maritime

En droit, on sait que le domaine public maritime (sur le territoire de la métropole) s'étend jusqu'aux plus hautes eaux, en dehors de tout phénomène météorologique exceptionnel, y compris les "lais et relais" qui ont été incorporés par l'Etat par acte exprès après la loi du 1er décembre 1963, ainsi que les terrains soustraits à l'action des flots par suite de travaux de l'homme telle une concession d'endiguage (C. gen. prop. pers. pub., art. L. 2111-4 N° Lexbase : L0402H4N).

L'article reprend l'ordonnance royale d'août 1681, sur la marine, dite "de Colbert", qui interdisait dès cette époque, pour des motifs tirés de la défense des côtes, d'y établir le moindre ouvrage.

C'est dire que les exceptions à ces principes sont rares et doivent être constituées par des titres acquis du pouvoir royal sous l'Ancien régime ou de l'Etat et qui se seraient transmis jusqu'à nos jours (exemple : concession d'endiguage remettant au concessionnaire les terrains soustraits à l'action des flots (1)).

En l'espèce, curieusement, les parties ne mentionnent pas l'existence du plus haut flot (d'hiver). Il faut sans doute en déduire qu'il était acquis que la mer gagne les installations durant la basse saison. Il est vrai que, pour ceux qui connaissent les lieux, la bande de plage, quasi plane, est très étroite. Le débat s'est focalisé en réalité sur l'existence de lais (alluvions apportées par la mer) et relais (terrains délaissés par la mer quand elle se retire) s'intercalant entre la plage proprement dite et la voirie qui la longe.

Constatant que le préfet des Alpes-Maritimes avait, par arrêté datant de 1973, incorporé ces lais et relais au domaine public maritime, le tribunal administratif en a donc déduit qu'ils appartenaient à celui-ci.

Le fait que la plage ait été ensuite élargie dans sa partie haute et "engraissée" par apport de sable ne change rien à l'affaire : depuis 1963, quels que soient les travaux réalisés, ils l'ont été sur le domaine public, imprescriptible (2), et s'ils ont fait reculer la limite des plus hautes eaux, les terrains soustraits relèvent quand même du domaine public maritime.

Il ressortait donc des pièces du dossier que les installations étaient situées sur les lais ou relais eux-mêmes et/ou la partie de la plage remodelée par travaux successifs.

## II – Les travaux autorisés sur les parties naturelles du rivage

A cet égard, il faut rappeler que les travaux autorisés sur les parties naturelles du rivage appartenant au domaine public maritime sont strictement énumérés à l'article L. 2124-2 du Code général de la propriété des personnes publiques (N° Lexbase : L0406H4S) (3) : *"En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique [...]".*

Contrairement à l'idée répandue, la réalisation d'aménagements tels un parking, de la voirie, un jardin public, etc., sur une plage (jusqu'au plus haut flot) n'est donc pas possible (voir pour la création d'un jardin public par remblaiement d'une plage au contact de la ville : CAA Marseille, 19 mars 2012, n° 09MA00 464 N° Lexbase : A1504IKW).

Et ce quand bien même la plage, comme dans l'affaire rapportée, est en contact avec un secteur très urbanisé et est "anthropique" comme le relève le tribunal : à l'origine, il s'agit d'un espace naturel qui ne peut recevoir aucun aménagement autre que ceux limitativement énumérés par la loi.

En l'espèce, les installations ayant été construites "en dur", elles ne pouvaient être autorisées sur le domaine public naturel et ce au moins depuis la loi du 3 janvier 1986. Pourtant, l'Etat n'avait pas été très regardant puisqu'il avait reconduit jusqu'en 2002 la concession d'occupation du domaine public maritime à la commune qui la sous-concédaient au commerçant, continuant ensuite de la sorte à travers deux autorisations d'occupation temporaire délivrées en 2004 et en 2005.

A cet égard, le contrevenant invoquait le bénéfice de travaux réalisés en vue de l'exercice d'un "service public" des bains. Le moyen a été justement écarté par le tribunal car manquant en fait : aucune délégation de service public ne lui avait été délivrée.

La commune ne lui avait pas donné pour mission de surveillance des baignades ce qui aurait pu justifier la création (mais en partie seulement bien entendu) de ses installations (4).

Etaient pareillement inopérants les moyens tirés de l'inertie de l'Etat à dresser procès-verbal (et même à le transmettre au tribunal) ou le fait que des baux commerciaux avaient été conclus entre l'exploitant et la commune, concessionnaire de l'Etat et ce même si les installations étaient exploitées depuis plus de quarante ans.

L'imprescriptibilité du domaine public fait en effet obstacle au bénéfice que pourrait revendiquer l'exploitant d'une

situation illicite qui perdure, la Cour européenne des droits de l'Homme ne trouvant pas là matière à reproche (5).

### III — L'action répressive et l'action domaniale

L'action répressive est originale en ce que sa procédure est régie par les articles L. 774-1 (N° Lexbase : L3245ALR) à L. 774-13 du Code de justice administrative, tandis que le régime général des peines relève d'articles issus du Code pénal, les règles de prescriptions étant quant à elles à rechercher dans les articles 7 (N° Lexbase : L0384LDL) et 9 (N° Lexbase : L0382LDI) du Code de procédure pénale.

L'article L. 2132-27 du Code général de la propriété des personnes publiques (N° Lexbase : L4591IQ4) issu de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques (N° Lexbase : L3736HI9), dispose aussi que les occupants sans titre du domaine public peuvent être condamnés à une amende pour chaque jour où l'occupation est constatée quand cette occupation sans titre compromet notamment l'accès au domaine public.

Cette disposition a pour conséquence de donner un caractère continu à l'infraction d'occupation irrégulière du domaine public (6) qui ne sera donc plus prescrite qu'au bout d'un an après la cessation de l'occupation illicite.

Cette condition était remplie en l'espèce. Les installations occupant, avec les parasols et les matelas, l'intégralité de la plage, l'Etat avait sollicité la condamnation journalière de l'exploitant, demande finalement rejetée par le tribunal, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation en la matière.

Il faut dire que, en revanche, l'imprescriptibilité impose en principe au préfet d'assortir sa demande de contravention d'une demande de remise en état que le tribunal devra prononcer (7), la demande de remise en état étant elle-même imprescriptible (8).

Et c'est là bien entendu la principale sanction pour l'exploitant, de nature réelle, d'autant que le préfet, comme en l'espèce, peut demander l'autorisation au juge de procéder d'office à l'exécution aux risques et périls de l'exploitant et à sa charge, ce qu'il n'a pas manqué de faire en l'espèce.

### IV — Le devenir de la plage et son occupation future

L'appel n'étant pas suspensif, l'exploitant devra se résoudre à démolir ses installations sauf à prendre le risque que l'Etat y procède lui-même, en attendant un hypothétique sursis à exécution prononcé par la cour administrative d'appel.

Il n'est pourtant pas écrit que les paillotes seront rayées de la "plage du Soleil" de Valauris. En effet, indépendamment de la réalisation des travaux en dur, l'occupation des plages peut être privative si elle est compatible avec sa destination.

Plus précisément, les articles L. 2124-4 du Code général de la propriété des personnes publiques (N° Lexbase : L3500IZN) et L. 321-9 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L6113HIA), ainsi que le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006, relatif aux concessions de plage (N° Lexbase : L8540HI7), imposent :

- un contrat de concession entre l'Etat et la commune ou des exploitants privés, après mise en concurrence ;
- un minimum de 80 % de la longueur du rivage et de 80 % de la surface de la plage libre de toute occupation ;
- une occupation privative de six mois maximum, ce qui implique donc le démontage annuel de l'installation, excepté dans les stations de tourisme au sens de l'article L. 133-1 du Code du tourisme (N° Lexbase : L2376KG4).

La principale conséquence de la démolition des installations sera donc de permettre la réinstallation sur 20 % maximum de la surface de la plage (y compris lais et relais) d'une paillote.

Le libre accès du reste de la plage sera alors garanti au profit de tous conformément au principe selon lequel "*l'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages*" (C. env., art. L. 321-9, al. 2).

Sur les rivages de la Côte d'Azur, on avait fini par l'oublier.

(1) CE, 30 septembre 1979, Fontaine, Rec. 1465 : concession d'endigage remontant à Louis XV.

(2) C. gen. prop. pers. pub., art. L. 3111-1 (N° Lexbase : L7752IPS).

- 
- (3) Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement et à la protection du littoral, art. 27 (N° Lexbase : L4175AH4).
- (4) CE, 21 juin 2000, n° 212 100 (N° Lexbase : A0971AWU).
- (5) CEDH, 29 mars 2010, Req. 34 044/02 (N° Lexbase : A2354EUQ) et 34 078/02 (N° Lexbase : A2355EUR).
- (6) CE, 9 novembre 2011, n°s 341 399 (N° Lexbase : A9072HZZ) et 341 400 (N° Lexbase : A9073HZ3).
- (7) CE, 23 février 1979, n° 4467 (N° Lexbase : A2200AKP), concl. Bacquet.
- (8) CE, 1er mars 1967, n° 69 375 (N° Lexbase : A1096B7Q).