

CONSEIL D'ETAT

HD

statuant

au contentieux

N° 400825

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SCI APS

Mme Liza Bellulo

Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies)

M. Romain Victor

Rapporteur public

Sur le rapport de la 8^{ème} chambre
de la section du contentieux

Séance du 6 septembre 2017

Lecture du 22 septembre 2017

Vu la procédure suivante :

Le préfet de l'Hérault a déféré devant le tribunal administratif de Montpellier la société civile immobilière (SCI) APS comme prévenue d'une contravention de grande voirie, sur la base d'un procès-verbal en date du 28 mars 2011 constatant la présence d'enrochements, de remblais de matériaux et l'aménagement d'une piste de circulation sur le domaine public maritime sur le territoire de la commune de Vias (Hérault). Par un jugement n° 1201287 du 22 septembre 2014, le tribunal administratif de Montpellier a condamné la SCI APS à payer une amende de 2 000 euros, à retirer sans délai les matériaux déposés sur le domaine public maritime et à remettre en état les dépendances dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, ainsi qu'à verser à l'Etat la somme de 100 euros au titre des frais exposés pour l'établissement du procès-verbal.

Par un arrêt n° 14MA04602 du 21 avril 2016, la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par la SCI APS contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 21 juin et 21 septembre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la SCI APS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

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

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le premier protocole additionnel à cette convention ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de procédure pénale ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Liza Bellulo, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Romain Victor, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat de la SCI APS ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'un procès-verbal de contravention de grande voirie a été dressé le 28 mars 2011 à l'encontre notamment de la SCI APS, propriétaire d'une parcelle cadastrée section AC n° 212 sur le territoire de la commune de Vias (Hérault) pour avoir procédé sans autorisation à l'apport et au dépôt d'encrochements sur deux dépendances du domaine public maritime d'une superficie respective de 420 mètres carrés et 700 mètres carrés situées au droit de sa parcelle, ainsi qu'à la mise en place d'une piste de circulation sur une emprise de 630 mètres carrés, en vue de reconstituer une digue légalement érigée en 1969 et érodée par les eaux ainsi que l'assiette de la parcelle que cette digue avait pour objet de protéger. Le préfet de l'Hérault a déféré le 13 mars 2012 la SCI APS devant le tribunal administratif de Montpellier. Par un jugement du 22 septembre 2014, le tribunal a condamné la SCI APS au paiement d'une amende de 2 000 euros, lui a enjoint de retirer les matériaux déposés sur le domaine public maritime sans délai, de remettre en état les dépendances de ce domaine dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, et de verser à l'Etat une somme de 100 euros au titre des frais d'établissement du procès-verbal. La SCI APS se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 21 avril 2016 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement.

Sur la prescription de l'action publique :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article 7 du code de procédure pénale : « *En matière de crime, l'action publique se prescrit par dix années révolues à compter du jour où le crime a été commis si, dans cet intervalle, il n'a été fait aucun acte d'instruction ou de poursuite* ». Et aux termes de l'article 9 du même code : « *En matière de contravention, la prescription de l'action publique est d'une année révolue ; elle s'accomplit selon les distinctions spécifiées à l'article 7 ci-dessus* ». Il résulte de ces dispositions que seules peuvent être regardées comme des actes d'instruction ou de poursuite, en matière de contraventions de grande voirie, outre les jugements rendus par les juridictions et les mesures d'instruction prises par ces dernières, les mesures qui ont pour objet soit de constater régulièrement l'infraction, d'en connaître ou d'en découvrir les auteurs, soit de contribuer à la saisine du tribunal administratif ou à l'exercice par le ministre de sa faculté de faire appel ou de se pourvoir en cassation. La communication des mémoires aux parties, faite en application des prescriptions de l'article R. 611-1 du code de justice administrative, qui figurent au livre VI de la partie réglementaire du code de justice administrative relatif à l'instruction, est au nombre des actes d'instruction, au sens de l'article 7 du code de procédure pénale, qui interrompent la prescription de l'action publique prévue par l'article 9 de ce code. Il en va de même des avis par lesquels les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel informent les parties, en application de l'article R. 711-2 du code de justice administrative, du jour où l'affaire sera appelée à l'audience.

3. Il en découle qu'en relevant, d'une part, que le tribunal administratif de Montpellier avait communiqué le 29 juillet 2013 au préfet de l'Hérault un mémoire en défense produit le 25 juillet 2013 par la société APS, d'autre part, que les avis d'audience prévus par l'article R. 711-2 du code de justice administrative avaient été adressées aux parties le 16 juillet 2014, pour en déduire que la prescription de l'action publique n'était pas acquise à la date à laquelle, le 22 septembre 2014, ce tribunal avait rendu son jugement, la cour administrative d'appel n'a pas méconnu les articles 7 et 9 du code de procédure pénale, la communication du mémoire de la société APS ayant eu pour effet de rouvrir l'instruction et d'interrompre le cours de la prescription, sans qu'une telle réouverture soit subordonnée, contrairement à ce qui est soutenu, à l'intervention d'un acte formel à cette fin, et l'envoi des avis d'audience l'ayant de nouveau interrompu.

Sur le bien-fondé de l'action publique et de l'action domaniale :

4. Aux termes de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Le domaine public maritime naturel de L'Etat comprend :/ 1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer./ Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'ou les plus*

hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (...)».

5. En premier lieu, par une décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution sous la réserve, énoncée au considérant 8 de cette décision, que le propriétaire ayant, sur le fondement de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, élevé à ses frais une digue à la mer sur sa propriété privée ne soit pas forcé de la détruire à ses frais lorsque cet ouvrage se trouve par la suite incorporé au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer. Si le Conseil constitutionnel a ainsi admis la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui, confirmant un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique pour fixer, sur le rivage de la mer, la limite entre le domaine public maritime naturel et les propriétés privées, prévoient que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne peuvent faire l'objet d'une propriété privée, et s'il a jugé, écartant une argumentation tirée de ce que le législateur aurait omis de prévoir une juste et préalable indemnité en cas d'incorporation de parcelles au domaine public naturel, que ces dispositions n'entraînaient ni une privation de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ni une atteinte contraire à l'article 2 de cette Déclaration, il ne ressort nullement de sa décision qu'il aurait interprété les dispositions du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques comme excluant, en toute hypothèse, toute possibilité d'indemnisation de la part de la puissance publique. Par suite, en jugeant que, si les dispositions législatives en cause n'instituent pas un droit à indemnisation au profit du propriétaire dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer, elles ne font pas obstacle à ce que ce propriétaire obtienne une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour lui une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général de protection du rivage de la mer dans l'intérêt de l'ensemble des usagers poursuivi par ces dispositions, la cour administrative d'appel n'a pas, contrairement à ce qui est soutenu, méconnu l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel consacrée par l'article 62 de la Constitution.

6. En deuxième lieu, dès lors que la loi fixe, de manière continue depuis l'entrée en vigueur de l'article 2 du titre VII du Livre IV de l'ordonnance royale d'août 1681, une limite entre le domaine public maritime et les propriétés privées en se fondant sur un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique, tiré de la seule reconnaissance, sous le contrôle du juge, de la progression naturelle des flots de la mer, un propriétaire riverain du rivage ne dispose d'aucune espérance légitime de pouvoir conserver son titre de propriété sur les terrains qui sont incorporés au domaine public maritime par la progression du rivage de la mer. La préoccupation de s'assurer de la conformité de l'affectation du domaine public ainsi constitué à l'utilité publique ou à d'autres objectifs légitimes, tirés notamment du libre accès au rivage de la mer, de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire justifie que la puissance publique interdise à un tel propriétaire de conserver la propriété d'une parcelle incorporée au domaine public maritime naturel par l'effet

de la progression du rivage de la mer et d'y procéder à des travaux, fût-ce d'endiguement, sans autorisation préalable. Par ailleurs, si le législateur n'a prévu aucun droit à indemnisation au profit des propriétaires dont tout ou partie de la propriété s'est trouvée incorporée au domaine public maritime naturel du fait de la progression du rivage de la mer, les dispositions du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques ne font pas obstacle, ainsi que l'a jugé la cour administrative d'appel sans méconnaître la portée de la décision du Conseil constitutionnel, à ce que ces propriétaires obtiennent une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour eux une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par ces dispositions. Ces mêmes propriétaires sont également fondés, le cas échéant, en vertu d'une jurisprudence constante, à se prévaloir d'un droit à indemnisation dans l'hypothèse où ils justifient que l'incorporation au domaine public maritime de leur propriété résulte de l'absence d'entretien ou de la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou de la construction de tels ouvrages. Dans ces conditions, la société requérante n'est fondée à soutenir ni que les dispositions du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques seraient incompatibles avec les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni, par voie de conséquence, que les emprises au titre desquelles les poursuites ont été engagées n'auraient pas été incorporées au domaine public maritime par l'effet de ces dispositions.

7. En troisième lieu, tant l'action publique que l'action domaniale peuvent être exercées contre tout aménagement, ouvrage ou dépôt de matériaux effectué sans autorisation préalable de la puissance publique sur le domaine public maritime, indépendamment de sa finalité. Il en résulte que la cour administrative d'appel n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit en jugeant sans incidence sur le bien-fondé de ces actions la circonstance que la société avait été autorisée en 1969 à déposer des enrochements sur ce qui était alors sa parcelle en vue d'assurer la protection de celle-ci contre les eaux et n'avait procédé aux travaux d'entretien de la digue ainsi constituée que dans le but d'éviter la disparition de cette protection et de prévenir une nouvelle incorporation de sa propriété dans le domaine public maritime, dès lors qu'elle avait préalablement relevé qu'il n'était pas contesté qu'en raison de la progression naturelle du rivage de la mer, cette protection avait fait l'objet d'une incorporation au domaine public maritime dès l'année 2004.

8. En dernier lieu, si la société APS soutient que des motifs d'intérêt général faisaient obstacle à ce que le préfet de l'Hérault puisse légalement engager des poursuites à son encontre au titre des contraventions de grande voirie et que la cour administrative d'appel aurait entaché son arrêt de dénaturation en confirmant malgré cela sa condamnation, cette argumentation, qui n'est pas d'ordre public, n'a pas été soulevée devant la cour administrative d'appel et ne peut être utilement invoquée devant le juge de cassation.

9. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le pourvoi de la SCI APS doit être rejeté, y compris ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la société civile immobilière APS est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société civile immobilière APS et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.