# Conseil d'État, 9 octobre 2026, n° 501638

Conseil d'État | 8ème et 3ème chambres réunies | 9 octobre 2026


## Résumé

24-01-02-01-01-02 1) Il résulte des dispositions des articles L. 2122-1, L. 2124-1, L. 2124-4, et R. 2124-13 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et L. 321-9, L. 322-1, L.322-6 et L. 322-9 du code de l'environnement, qu'il incombe au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lorsqu'il entend conclure une convention ayant pour objet l'aménagement, l'exploitation et l'entretien d'une…


## Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Saint-Martin
20/04/2022
N° 200008

Cour administrative d'appel - Bordeaux
6ème chambre (formation à 3)
18/12/2024
N° 22BX01625

**Conseil d'État**
8ème et 3ème chambres réunies
09/10/2026
N° 501638

Vu la procédure suivante :

La société en nom collectif (SNC) Pinel a demandé au tribunal administratif de Saint-Martin d'annuler, d'une part, la convention d'occupation temporaire du domaine public du 22 octobre 2019 relative à l'exploitation d'une aire de restauration réversible sur le site de l'îlet Pinel, conclue entre le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et la société Karibuni et, d'autre part, la convention d'occupation temporaire du domaine public du 31 octobre 2019 relative à l'exploitation d'une aire de restauration réversible sur le site de l'îlet Pinel conclue entre le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et la société P2D2. Par un jugement n°s 200008, 200009 du 20 avril 2022, le tribunal a prononcé la résiliation, passé un délai de deux mois suivant la notification de son jugement, de ces deux conventions.

Par un arrêt n°22BX01625 du 18 décembre 2024, la cour administrative d'appel de Bordeaux a, sur appel de la société Karibuni, annulé l'article 1er du jugement du 20 avril 2022 du tribunal administratif de Saint-Martin annulant la convention du 22 octobre 2019 et rejeté la demande d'annulation de cette convention présentée par la société Pinel devant le tribunal administratif.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 18 février et 31 mars 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Pinel demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la société Karibuni la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la cour administrative d'appel de Bordeaux a :

- insuffisamment motivé son arrêt en ne répondant pas aux moyens tirés, d'une part, de ce que l'offre de la société Karibuni était irrégulière en ce qu'elle proposait l'utilisation d'équipements et d'installations non démontables et, d'autre part, de ce que la convention litigieuse ne laissait pas libres au moins 80% de la longueur du rivage et 80% de la surface de la plage, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 2124-16 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- commis une erreur de droit en jugeant que la convention en litige était susceptible de revêtir un caractère autre que celui d'une concession de plage au sens des articles L. 321-9 du code de l'environnement et R. 2124-13 du code général de la propriété des personnes publiques et qu'elle pouvait, par conséquent, être passée sans respecter la procédure particulière prévue à l'article L. 2124-4 de ce dernier code ;

- inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que cette convention n'avait pas le caractère d'une concession de plage ;

- commis une erreur de droit en jugeant que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres avait pu traduire des appréciations littérales par des notes comportant des décimales ;

- dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis en jugeant que la notation était cohérente par rapport à la méthode proposée ;

- dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis en estimant que l'autorité administrative n'avait pas cherché à favoriser les exploitants en place et en écartant le moyen tiré d'une rupture de l'égalité entre les candidats et d'une partialité du gestionnaire du domaine.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 juillet 2025, la société Karibuni conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société Pinel au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens du pourvoi ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 août 2025, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres conclut au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société Pinel au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que les moyens du pourvoi ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code général de la propriété des personnes publiques ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie Prévot, maîtresse des requêtes

- les conclusions de M. Charles-Emmanuel Airy, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de la société Pinel, la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat de la société Kariburi et la SARL Delvolve et Trichet, avocat du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 21 septembre 2026, présentée pour la société Karibuni ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, affectataire d'une parcelle située sur l'îlet de Pinel qui fait partie de la réserve naturelle de Saint-Martin, a passé le 22 octobre 2019 une convention d'occupation du domaine public avec la société Karibuni en vue de l'exploitation, sur cette parcelle, d'une aire de restauration. La société Pinel, qui avait été candidate pour l'exploitation de cette aire, se pourvoit en cassation contre l'arrêt par lequel la cour administrative de Bordeaux a, sur appel de la société Karibuni, d'une part, annulé le jugement du 20 avril 2022 du tribunal administratif de Saint-Martin en tant que celui-ci a prononcé la résiliation de la convention du 22 octobre 2019 et, d'autre part, rejeté la demande de première instance de la société Pinel d'annulation cette convention.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ». Selon les dispositions de l'article L. 2124-1 du même code : « Les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la

vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique. (…) ». Selon les dispositions de l'article L. 2124-4 de ce code : « I. – L'accès des piétons aux plages et leur usage libre et gratuit par le public sont régis par les dispositions de l'article L. 321-9 du code de l'environnement. / II. – Les concessions de plage sont accordées ou renouvelées après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Elles respectent les principes énoncés à l'article L. 321-9 du même code. (…)/ III. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ». L'article L. 321-9 du code de l'environnement dispose que : « L'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines. (…) Les concessions de plage sont accordées dans les conditions fixées à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Elles préservent la libre circulation sur la plage et le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative tout le long de la mer. (…) ». Enfin, aux termes de l'article R. 2124-13 du code général de la propriété des personnes publiques : « L'Etat peut accorder sur le domaine public maritime des concessions ayant pour objet l'aménagement, l'exploitation et l'entretien de plages. / Le concessionnaire est autorisé à occuper une partie de l'espace concédé, pour y installer et exploiter des activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire. Ces activités doivent avoir un rapport direct avec l'exploitation de la plage et être compatibles avec le maintien de l'usage libre et gratuit des plages, les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ainsi qu'avec la vocation des espaces terrestres avoisinants. /La durée de la concession ne peut excéder douze ans ».

3. D'autre part, l'article L. 322-1 du code de l'environnement relatif au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dispose que celui-ci « (…) a pour mission de mener, après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressés, une politique foncière ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que celle des biens culturels qui s'y rapportent (…). II. - Afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié. ». Il résulte par ailleurs des dispositions de l'article L. 322-6 du même code que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est substitué à l'Etat dans la gestion des immeubles qui lui sont affectés et passe toutes conventions les concernant, notamment celles visées à l'article L. 322-9. En vertu de ce dernier article : « Le domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres comprend les biens immobiliers acquis ainsi que ceux qui lui sont affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'Etat. (…) / Le conservatoire et le gestionnaire peuvent autoriser par voie de convention un usage temporaire et spécifique des immeubles dès lors que cet usage est compatible avec la mission poursuivie par le conservatoire, telle que définie à l'article L. 322-1 (…) ».

4. Il résulte des dispositions citées aux points 2 et 3 ci-dessus, qui sont applicables à Saint-Martin en vertu de l'article L. 5311-1 du code général de la propriété des personnes publiques et des articles LO. 6313-1 et LO. 6314-3 du code général des collectivités territoriales, qu'il incombe au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lorsqu'il entend conclure une convention ayant pour objet l'aménagement, l'exploitation et l'entretien d'une plage relevant du domaine public maritime qui lui est affecté ou confié par l'Etat, de respecter le régime des concessions de plage résultant des dispositions des articles L. 321-9 du code de l'environnement et L. 2124-4 du code de général de la propriété des personnes publiques et des règlements pris pour leur application.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la convention litigieuse conclue avec la société Karibuni le 22 octobre 2019 porte sur l'occupation, pour une durée de neuf ans, d'une parcelle incluant une part importante de la surface d'une plage naturelle, prévoyant l'exploitation d'une aire de restauration, l'installation et la location d'équipements de plage et fixant au bénéficiaire des obligations en termes de propreté du site et d'entretien de la plage, en particulier des plantations réalisées pour la fermeture visuelle, l'ombrage et l'érosion de la plage, ainsi que des obligations d'entretien des toilettes installées sur le site au bénéfice du public, sans exclusivité pour la clientèle du restaurant, ainsi qu'un rôle pédagogique d'information et de sensibilisation du public sur la fragilité du site. Par suite, en jugeant que cette convention n'avait pas le caractère d'une concession de plage soumise aux dispositions des articles L. 321-9 du code de l'environnement et L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques, la cour a inexactement qualifié les faits.

6. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de sa requête, la société Pinel est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Karibuni la somme de 3 000 euros à verser à la société Pinel au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font, en revanche, obstacle à ce que soient mises, à ce titre, à la charge de cette dernière, qui n'est pas la partie perdante, les sommes demandées au même titre par la société Karibuni et par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

D E C I D E :

---

Article 1er : L'arrêt du 18 décembre 2024 de la cour administrative d'appel de Bordeaux est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Article 3 : La société Karibuni versera à la société Pinel la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées par la société Karibuni et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la société en nom collectif Pinel, à la société par actions simplifiées Karibuni et au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 septembre 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte, Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; M. Jonathan Bosredon, Mme Nathalie Escaut, M. Laurent Cytermann, M. Pierre Boussaroque, conseillers d'Etat, Mme Juliette Amar-Cid, maîtresse des requêtes et Mme Marie Prévot, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Lu en séance publique le 9 octobre 2026.

Le président :

Signé : M. Denis Piveteau

La rapporteure :

Signé : Mme Marie Prévot

La secrétaire :

Signé : Mme Magali Méaulle

mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :

## Composition de la juridiction

### Président

- M. Denis Piveteau

### Rapporteur

- Mme Marie Prévot