

N° 447797

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

CONSERVATOIRE DE L'ESPACE
LITTORAL ET DES RIVAGES
LACUSTRES

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies)

Mme Hortense Naudascher
Rapporteure

Sur le rapport de la 5^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Maxime Boutron
Rapporteur public

Séance du 21 avril 2023
Décision du 7 juin 2023

Vu la procédure suivante :

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a déféré au tribunal administratif de Marseille, comme prévenu d'une contravention de grande voirie, M. B... A... et lui a demandé, d'une part, de constater l'occupation et l'utilisation sans titre par ce dernier du domaine public, constitutives de la contravention prévue par l'article L. 322-10-4 du code de l'environnement et de le condamner au paiement d'une amende de 1 500 euros et, d'autre part, d'enjoindre à M. A... d'évacuer et de remettre les lieux en état dans un délai de quinze jours sous astreinte de 500 euros par jour de retard, de l'autoriser en cas d'inexécution dans un délai d'un mois à procéder d'office aux remises en état aux frais du contrevenant, de lui permettre le cas échéant de recourir au concours de la force publique, et enfin de se réserver le droit de liquider les astreintes prononcées. Par un jugement n°1804425 du 23 janvier 2020, le tribunal administratif a condamné M. A... au paiement d'une amende de 500 euros au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lui a enjoint d'évacuer les lieux dans un délai de neuf mois sous astreinte de 50 euros par jour de retard et de les remettre au Conservatoire dans l'état dans lequel ils se trouvaient au 1^{er} janvier 2017, a autorisé le Conservatoire à recourir le cas échéant au concours de la force publique et a rejeté le surplus des conclusions.

Par un arrêt n° 20MA01368, 20MA01470 du 16 octobre 2020, la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de M. A..., en premier lieu, annulé ce jugement en tant qu'il condamnait M. A... à payer au Conservatoire une somme de 500 euros et qu'il

enjoignait à M. A... d'évacuer les lieux dans un délai de neuf mois sous astreinte et de les remettre au Conservatoire dans l'état dans lequel ils se trouvaient au 1er janvier 2017, et en tant qu'il autorisait le Conservatoire à recourir, le cas échéant, au concours de la force publique, en deuxième lieu, relaxé M. A... des fins des poursuites engagées à son encontre sur le fondement du procès-verbal établi le 28 mars 2018 et, en dernier lieu, prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions relatives à l'exécution du jugement du 23 janvier 2020 du tribunal administratif.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 15 décembre 2020, le 2 mars 2021 et le 17 mai 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de M. A... ;

3°) de mettre à la charge de M. A... la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code civil ;
- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Hortense Naudascher, auditrice,
- les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Delvolvé et Trichet, avocat de la société Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de M. A...

Considérant ce qui suit :

1. D'une part, aux termes du I de l'article L. 322-1 du code de l'environnement : « *Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'Etat à caractère administratif qui 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 : (...)* ». Aux termes de l'article L. 322-9 du même code : « *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 domaine propre du conservatoire est constitué des terrains dont il est devenu propriétaire et qu'il décide de conserver afin d'assurer sa mission définie à l'article L. 322-1. Le domaine relevant du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres est du domaine public à l'exception des terrains acquis non classés dans le domaine propre. Dans la limite de la vocation et de la fragilité de chaque espace, ce domaine est ouvert au public. / Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants. Priorité est donnée, si elles le demandent, aux collectivités locales sur le territoire desquelles les immeubles sont situés. Les conventions signées à ce titre entre le conservatoire et les gestionnaires prévoient expressément l'usage à donner aux terrains, cet usage devant obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 322-1, ainsi que le reversement périodique au conservatoire du surplus des produits qui n'ont pas été affectés à la gestion du bien. / 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. / Dans le cas d'un usage de ce domaine public associé à une exploitation agricole, priorité est donnée à l'exploitant présent sur les lieux au moment où les immeubles concernés sont entrés dans le domaine relevant du conservatoire. (...). La convention avec celui-ci fixe les droits et obligations de l'exploitant en application d'une convention-cadre approuvée par le conseil d'administration et détermine les modes de calcul des redevances / (...)* ».

2. D'autre part, aux termes, successivement, du premier alinéa de l'article R. 322-7 du même code : « *Le domaine propre du conservatoire, mentionné à l'article L. 322-3, est constitué des terrains dont il est devenu propriétaire et qu'il décide de conserver et de classer afin d'assurer la sauvegarde du littoral, le respect des sites naturels et l'équilibre écologique. / Le conseil d'administration du conservatoire classe dans son domaine propre, mentionné à l'article L. 322-9, les biens immobiliers qui lui appartiennent lorsqu'ils constituent un ensemble permettant l'établissement d'un plan de gestion conformément à l'article R. 322-13. Il procède dans les meilleurs délais à la cession des immeubles qui n'ont pas vocation à être classés dans son domaine propre.*», de l'article R. 322-10 : « *La gestion du domaine relevant du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est réalisée dans les conditions prévues aux articles L. 322-9 (...)* » et du dernier alinéa de l'article R. 322-11 : « *Les conventions d'usage mentionnées à l'article L. 322-9 sont signées conjointement par le conservatoire et le gestionnaire. Elles peuvent avoir une durée supérieure à celle de la convention de gestion. Dans ce cas, le gestionnaire n'est lié au titulaire de la convention d'usage que jusqu'à l'échéance de la convention de gestion* ». En outre, l'article R. 322-13 prévoit que, lorsque les immeubles relevant du conservatoire constituent un site cohérent au regard des objectifs poursuivis, le conservatoire

élabore un plan de gestion qui définit les objectifs et les orientations selon lesquels ce site doit être géré. Par ailleurs, en vertu du 4° du II de l'article R. 322 26, le conseil d'administration du conservatoire délibère notamment sur le classement des immeubles dans le domaine propre de l'établissement.

3. Enfin, l'article L. 322-10-4 du même code dispose que : « *Sans préjudice des sanctions pénales encourues, toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou de nature à compromettre son usage, constitue une contravention de grande voirie constatée, réprimée et poursuivie par voie administrative. / (...) / Les personnes condamnées sont tenues de réparer ces atteintes et encourent les amendes prévues pour les contraventions de cinquième classe et les cas de récidive. (...). / Le directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (...), ont compétence pour saisir le tribunal administratif, dans les conditions et suivant les procédures prévues par le code de justice administrative ».*

4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, en vue de les faire entrer dans son domaine propre, a acquis, par un acte notarié du 31 mars 2005, du groupement foncier agricole (GFA) du Mas de Taxil des parcelles du domaine du Mas de Taxil situées sur le territoire de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône) dont une fraction avait été donnée à bail rural, à compter du 1^{er} avril 1995, verbalement à M. A..., éleveur de chevaux. Par un jugement du 15 mai 2019, devenu définitif, le tribunal paritaire des baux ruraux de Tarascon a reconnu, à compter du 1^{er} avril 1995, l'existence d'un bail rural par la suite renouvelé conformément aux dispositions des articles L. 411-50 et suivants du code rural et de la pêche maritime et en a fixé l'échéance au 30 mars 2022 sans possibilité de renouvellement compte tenu de l'incorporation des parcelles occupées et exploitées par M. A... dans le domaine public du conservatoire à compter du 1^{er} janvier 2017, en vertu d'une délibération du 21 novembre 2013 du conseil d'administration du conservatoire ayant fait l'objet d'une mesure de publicité adéquate postérieurement à la décision n° 398659 du 5 décembre 2016 du Conseil d'Etat statuant au contentieux. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ayant déféré M. A... au tribunal administratif de Marseille comme prévenu d'une contravention de grande voirie prévue et réprimée par l'article L. 322-10-4 du code de l'environnement, sur la base d'un procès-verbal dressé le 28 mars 2018, à raison d'une occupation sans droit ni titre des parcelles qu'il occupait et exploitait au lieu-dit le Mas de Taxil à la suite de leur incorporation au domaine public du conservatoire, le tribunal administratif a, par un jugement du 23 janvier 2020, condamné l'intéressé à payer à cet établissement public une amende de 500 euros, enjoint à l'exploitant d'évacuer les lieux dans un délai de neuf mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 50 euros par jour de retard, et de remettre ces biens immobiliers au conservatoire dans l'état dans lequel ils se trouvaient au 1^{er} janvier 2017. Le conservatoire se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 16 octobre 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel de M. A..., annulé ce jugement et relaxé ce dernier des fins des poursuites engagées au titre de la police de contravention de grande voirie après avoir constaté qu'à la date du procès-verbal du 28 mars 2018, d'une part, M. A... n'était pas dépourvu d'un titre d'occupation du domaine public et, d'autre part, il n'avait pas, en raison de son activité pastorale et de coupe de roselière sur les parcelles occupées, porté atteinte à l'intégrité du domaine public relevant du conservatoire.

5. En vertu des dispositions de l'article L. 322-9 du code de l'environnement rappelées au point 1, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou l'une des personnes morales mentionnées au deuxième alinéa de cet article avec laquelle il a passé une

convention de gestion, peut autoriser par voie de convention un usage temporaire et spécifique des immeubles compris dans son domaine public dès lors que cet usage est compatible avec sa mission, qui comprend notamment la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que, le cas échéant, avec le plan de gestion élaboré en application de l'article R. 322-13 du même code.

6. Lorsque le conservatoire procède à l'intégration dans le domaine public de biens immobiliers occupés et mis en valeur par un exploitant déjà présent sur les lieux en vertu d'un bail rural en cours de validité, ce bail constitue, jusqu'à son éventuelle dénonciation, un titre d'occupation de ce domaine qui fait obstacle à ce que cet exploitant soit expulsé ou poursuivi au titre d'une contravention de grande voirie pour s'être maintenu sans droit ni titre sur le domaine public. Ce contrat ne peut, en revanche, une fois ces biens incorporés au domaine public, conserver un caractère de bail rural en tant qu'il comporte des clauses incompatibles avec la domanialité publique.

7. Il s'ensuit qu'après l'incorporation au domaine public de terres mises en valeur par un exploitant, le conservatoire peut décider de dénoncer le bail rural qui n'était pas encore parvenu à expiration, pour mettre fin à cette occupation et priver par conséquent l'exploitant du droit et du titre d'occupation procédant de ce bail. Dans l'hypothèse où, après cette dénonciation, le conservatoire considère que l'usage des biens relevant de son domaine propre peut être associé à une exploitation agricole, il peut alors proposer de conclure avec ce même exploitant, qui dispose pour la poursuite de son activité d'une priorité en vertu des dispositions de l'article L. 322-9 citées au point 1, ou, en l'absence d'accord avec celui-ci, avec un autre exploitant, une convention d'usage temporaire et spécifique qui, en vertu des dispositions de cet article, et ainsi qu'il est dit au point 5, permet un usage des terres compatible avec les missions confiées à l'établissement public, notamment la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels, ainsi que, le cas échéant, avec le plan de gestion élaboré à cette fin en application de l'article R. 322-13 du même code. Dans le cas où le bail conclu antérieurement à l'incorporation n'est pas dénoncé et au plus tard jusqu'à sa prochaine échéance - date à laquelle, en tout état de cause, le régime de la domanialité publique fait obstacle à ce qu'il puisse être renouvelé -, il est loisible au conservatoire de laisser l'occupant, en vertu du titre dont il dispose et qui procède du bail initial, poursuivre à titre précaire cette occupation associée à une exploitation agricole, en se fondant sur les clauses de ce bail qui ne sont pas incompatibles avec la domanialité publique et les missions confiées au conservatoire. Dans tous les cas, une exploitation agricole des biens incorporés au domaine propre de l'établissement public qui porte atteinte à l'intégrité ou à la conservation de ce domaine constitue, en vertu de l'article L. 322-10-4 du code de l'environnement cité au point 3, et sans préjudice des sanctions pénales encourues, une contravention de grande voirie qu'il appartient au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres de constater, réprimer et poursuivre par voie administrative.

8. Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant, sur la base des faits rappelés au point 4, qu'elle a souverainement appréciés sans les entacher de dénaturation, et par un arrêt qui est suffisamment motivé et qui n'avait d'ailleurs pas, au regard de la motivation retenue, à se prononcer sur la question d'une identité de litige entre celui soumis au tribunal paritaire des baux ruraux de Tarascon et celui relevant du tribunal administratif de Marseille, que le bail rural de M. A..., dont la validité a été reconnue jusqu'au 30 mars 2022 par un jugement du 15 mai 2019 du tribunal paritaire des baux ruraux, ne pouvait, en dépit d'une vaine invitation adressée par le conservatoire à M. A... à signer une convention d'usage temporaire et spécifique au cours de l'année 2014, être regardé comme dénoncé à la date d'établissement du procès-verbal

d'infraction du 28 mars 2018 et que, par suite, M. A..., exploitant présent sur les lieux à la date d'incorporation des parcelles du domaine du Taxil dans le domaine public du conservatoire, ne pouvait être regardé à la date de ce procès-verbal, faute de dénonciation par le conservatoire du contrat de bail qui le liait à M. A..., comme un occupant sans droit ni titre de ce domaine, la cour administrative d'appel, qui n'avait d'ailleurs pas à rechercher si le conservatoire avait l'intention de lui octroyer un tel droit dès lors qu'il lui appartenait le cas échéant d'en constater elle-même l'existence, n'a pas commis d'erreur de droit ni d'erreur de qualification juridique des faits. Elle n'a pas davantage commis d'erreur de droit en jugeant qu'à compter du 1^{er} janvier 2017 et jusqu'à son expiration, ce bail dont elle n'a d'ailleurs pas, contrairement à ce qui est soutenu, considéré, en vertu du régime de la novation prévu aux articles 1329 et suivants du code civil, que s'y était substituée une convention d'usage temporaire et spécifique établie conformément aux dispositions de l'article L. 322-9 du code de l'environnement, a pu néanmoins, jusqu'à sa dénonciation ou son expiration, conférer à son titulaire un droit d'occupation et d'usage précaire sur cette partie du domaine public du conservatoire. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres n'est, par suite, pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

9. M. A... a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, et sous réserve que la SCP Lyon-Caen et Thiriez, avocat de M. A..., renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat, de mettre à la charge du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres une somme de 3 000 euros à verser à cette société au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. A... qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est rejeté.

Article 2 : Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres versera la somme de 3 000 euros à la SCP Lyon-Caen et Thiriez, au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, sous réserve que cette société renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et à M. B... A....

Délibéré à l'issue de la séance du 21 avril 2023 où siégeaient : Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Alain Seban, conseiller d'Etat, Mme Suzanne von Coester, Mme Fabienne Lambolez, conseillères d'Etat, M. Olivier Yeznikian, M. Cyril Roger-Lacan, M. Laurent Cabrera, conseillers d'Etat et Mme Hortense Naudascher, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 7 juin 2023.

La présidente :
Signé : Mme Christine Maugüé

La rapporteure :
Signé : Mme Hortense Naudascher

La secrétaire :
Signé : Mme Anne-Lise Calvaire