

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 22NT03526

SAS OCDL

M. Derlange
Rapporteur

M. Pons
Rapporteur public

Audience du 13 juin 2023
Décision du 30 juin 2023

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La Fédération d'associations de protection de l'environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), l'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan (ACR56), l'association Qualité de Vie à Larmor-Baden (AQVLB) et l'association Les Amis du Golfe du Morbihan (AGM) ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler la décision implicite née le 23 mars 2021 par laquelle le préfet du Morbihan a refusé de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre de la société Omnium de constructions développements locations (OCDL) en raison de son occupation irrégulière du domaine public maritime sur l'île de Berder et d'enjoindre au préfet du Morbihan, de dresser un tel procès-verbal.

Par un jugement n° 2102583 du 26 septembre 2022, le tribunal administratif de Rennes a annulé la décision implicite par laquelle le préfet du Morbihan a refusé de dresser procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre de la société OCDL et lui a enjoint d'en dresser un, dans le délai de trois mois suivant la notification de ce jugement.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 16 novembre 2022 et le 23 mars 2023, ce dernier non communiqué, la SAS OCDL, représentée par Me Fleischl, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 2102583 du tribunal administratif de Rennes du 26 septembre 2022 ;

2°) de rejeter la demande et l'appel incident de la FAPEGM, de l'ACR56, de l'AQVLB et de l'AGM ;

3°) de mettre à leur charge solidaire la somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- au regard de leur objet statutaire, les associations demanderesse n'avaient pas qualité leur donnant intérêt pour contester la décision litigieuse, les faits dénoncés se rapportant uniquement aux modalités de l'occupation intérieure d'un bâtiment existant, lesquelles sont sans portée sur les sites ou le patrimoine ;

- l'article 5 de l'arrêté du 28 novembre 2016 implique que la partie du bâtiment dit de « La Pêcheurie » édifée sur le domaine public maritime devra accueillir des activités liées à la mer, ce qui n'impose pas son affectation exclusive à de telles activités ;

- aucune norme, notamment les articles L. 2122-1, L. 2122-2 ou L. 2122-3 du code général de la propriété des personnes publiques, ne permet de qualifier d'infraction son affectation à un usage d'habitation ;

- le tribunal administratif a omis de se prononcer sur ce moyen ;

- les critères jurisprudentiels imposant une intervention du préfet au titre de son pouvoir de police de la conservation du domaine ne sont pas remplis ;

- en tout état de cause, seule une injonction de réexamen pouvait s'imposer dès lors qu'une régularisation est possible au moyen d'une concession d'endiguage, voire d'une nouvelle autorisation d'occupation du domaine public maritime.

Par un mémoire, enregistré le 21 février 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires indique qu'il n'entend pas présenter d'observations après le désistement de sa requête liée n° 22NT03672.

Par un mémoire, enregistré le 23 février 2023, la FAPEGM, l'ACR56, l'AQVLB et l'AGM demandent à la cour de réformer le jugement du 26 septembre 2022 en tant qu'il a jugé irrecevable la demande de l'ACR56, de rejeter la requête de la société OCDL et d'enjoindre au préfet du Morbihan de dresser procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre de la société OCDL et d'engager des poursuites devant la juridiction administrative, le cas échéant sous astreinte, le tout, dans un délai de deux mois à compter de l'arrêt à intervenir et 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.

Elles soutiennent que :

- elles justifient de leur intérêt pour agir ;

- l'occupation du domaine public par la société OCDL n'est pas conforme à l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) délivrée mettant en place un usage exclusif de « La Pêcheurie » pour l'accueil d'activités liées à la mer ;

- le moyen tenant à l'absence de norme d'incrimination est inopérant ;

- l'intervention du préfet se justifie avant le 1^{er} janvier 2022, en raison de la méconnaissance des conditions de délivrance de l'AOT et à partir de cette date du fait de l'absence de renouvellement de l'autorisation ;

- le tribunal avait obligation d'enjoindre au préfet de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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. Derlange,
- les conclusions de M. Pons, rapporteur public,
- et les observations de Me Fleischl pour la société OCDL et de Me Dubreuil pour la FAPEGM, l'ACR56, l'AQVLB et l'AGM.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 28 novembre 2016, le préfet du Morbihan a autorisé la SAS Omnium de constructions développements locations (OCDL) à occuper temporairement des dépendances du domaine public maritime sur l'île de Berder dans le Golfe du Morbihan, pendant cinq ans, durée qu'il a étendue jusqu'au 31 décembre 2021 par un arrêté du 31 mars 2021. Constatant qu'un des bâtiments emblématiques de l'île de Berder, dit « La Pêcherie », concerné par l'arrêté du 28 novembre 2016 dès lors qu'environ la moitié de sa surface est assise sur le domaine public maritime, était occupé dans le cadre d'un usage d'habitation privatif, la Fédération d'associations de protection de l'environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), l'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan (ACR56), l'association Qualité de Vie à Larmor-Baden (AQVLB) et l'association Les Amis du Golfe du Morbihan (AGM) ont demandé au préfet du Morbihan de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre de la société OCDL en raison de cette occupation jugée irrégulière du domaine public. Le préfet ayant rejeté cette demande par une décision implicite née le 23 mars 2021, elles ont saisi du litige le tribunal administratif de Rennes qui, par un jugement du 26 septembre 2022, a annulé la décision implicite du 23 mars 2021 et a enjoint au préfet du Morbihan de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre de la société OCDL. Cette dernière relève appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. En premier lieu, il ressort de ses statuts que l'association Les Amis des Chemins de Ronde du Morbihan (ACR56), qui a notamment pour objet « de veiller à la préservation du patrimoine culturel (notamment patrimoine bâti ancien, religieux, militaire maritime,...) et du patrimoine paysager de l'ensemble du territoire des communes littorales et communes d'estuaires du Morbihan. », justifie d'un intérêt à agir contre la décision litigieuse par laquelle le préfet du Morbihan a refusé de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre de la société OCDL en raison d'une occupation du domaine public maritime qu'elle estime irrégulière, quand bien même l'usage de « La Pêcherie » à des fins d'habitation ne serait pas apparent de l'extérieur de ce bâtiment, dès lors que le respect de l'affectation de cette dépendance du domaine public maritime entre dans son objet social tendant à la préservation du site. Par suite, les associations intimées sont fondées à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont estimé que l'association ACR56 ne justifiait pas d'un intérêt pour agir contre le refus

du préfet du Morbihan de dresser contravention de grande voirie. Dès lors, il y a lieu, de réformer le jugement du 26 septembre 2022 du tribunal administratif de Rennes, en tant qu'il a rejeté comme irrecevable la demande de l'association ACR56 pour défaut d'intérêt à agir.

3. En second lieu, aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : « *Les jugements sont motivés.* ».

4. Le tribunal administratif de Rennes, qui n'était pas tenu de répondre à tous les arguments présentés par les parties, a jugé au point 6 du jugement attaqué, que « La Pêcherie » était utilisée à usage d'habitation par le gérant de la société OCDL, lorsqu'il réside sur l'île de Berder, ce qui entraînait un changement de destination de ce bâtiment, non conforme aux prescriptions de l'arrêté du 28 novembre 2016, de nature à porter atteinte à l'affectation du domaine public à l'utilité publique, si bien que le préfet du Morbihan aurait dû, en constatant la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, et en l'absence d'un intérêt général, notamment en lien avec les nécessités de l'ordre public, y faisant obstacle, mettre en œuvre ses pouvoirs de police pour assurer le respect de l'affectation du domaine public. Ce faisant, les premiers juges ont répondu au moyen tiré de ce qu'un usage d'habitation serait incompatible avec l'appartenance au domaine public de « La Pêcherie » et n'ont pas omis de se prononcer sur le moyen tiré de ce qu'aucune norme, notamment l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, ne permettrait de qualifier d'infraction l'affectation du bien à un usage d'habitation. La SAS OCDL n'est donc pas fondée à soutenir que le jugement attaqué serait irrégulier en raison d'une insuffisante motivation sur ce point.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la recevabilité de la demande de première instance :

5. Il ressort de leurs statuts que l'association Les Amis du Golfe du Morbihan (AGM), qui a notamment pour objet « la sauvegarde de l'environnement et du patrimoine : naturel, terrestre, maritime et culturel », la Fédération d'associations de protection de l'environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM), qui a notamment pour objet « de protéger l'environnement terrestre et côtier, qu'il s'agisse notamment (...) du patrimoine naturel, historique ou culturel... », et l'association Qualité de Vie à Larmor-Baden (AQVLB), qui a notamment pour objet, sur la commune de Larmor-Baden dont dépend l'île Berder, de : « sauvegarder et améliorer (...) la protection des sites (...) de la commune de Larmor-Baden », justifient d'un intérêt à agir contre la décision litigieuse par laquelle le préfet du Morbihan a refusé de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie à l'encontre de la société OCDL en raison de cette occupation du domaine public qu'elles estiment irrégulière. Par suite, la SAS OCDL n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont considéré que leur demande était recevable.

En ce qui concerne la légalité de la décision du préfet du Morbihan :

6. D'une part, aux termes de l'article L. 2121-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. / Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation.* ». Aux termes de l'article L. 2122-1 du même code : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 2132-2 du même code : « *Les contraventions de grande voirie sont instituées par la loi ou par décret, selon le montant*

de l'amende encourue, en vue de la répression des manquements aux textes qui ont pour objet, pour les dépendances du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière, la protection soit de l'intégrité ou de l'utilisation de ce domaine public, soit d'une servitude administrative mentionnée à l'article L. 2131-1. Elles sont constatées, poursuivies et réprimées par voie administrative. ». Les autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public maritime sont tenues, par application des principes régissant la domanialité publique, de veiller à l'utilisation normale des rivages de la mer et d'exercer à cet effet les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur, y compris celui de saisir le juge des contraventions de grande voirie, pour faire cesser les occupations sans titre et enlever les obstacles créés de manière illicite qui s'opposent à l'exercice par le public de son droit à l'usage du domaine maritime. Si l'obligation ainsi faite à ces autorités trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont elles ont la charge et, notamment, dans les nécessités de l'ordre public, elles ne sauraient légalement s'y soustraire pour des raisons de simple convenance administrative.

7. D'autre part, l'arrêté du préfet du Morbihan du 28 novembre 2016 portant autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime prévoit que cette autorisation est délivrée « ... pour trois cales, un terre-plein sur lequel est édifié en partie le bâtiment dit « La Pêcherie » et une chaussée situés au lieu-dit Île de Berder, sur la commune de Larmor-Baden », et précise dans son article 5 que : « (...) *La partie du bâtiment dit de « La Pêcherie » édifée sur le domaine public maritime devra accueillir des activités liées à la mer (...)* ».

8. En premier lieu, la société OCDL se borne à soutenir que ces dispositions n'interdisent pas une affectation de « La Pêcherie » non liée à la mer, en particulier un usage d'habitation, mais n'apporte aucun élément permettant d'établir l'affectation de ce bâtiment à une activité liée à la mer, son argumentation se résumant à envisager des exemples de telles activités. Dans ces conditions, alors qu'il est constant que « La Pêcherie » est utilisée comme habitation par le gérant de la société OCDL lorsqu'il réside sur l'île de Berder, il ne ressort pas des pièces du dossier que ce bâtiment soit occupé conformément à l'objet qui a été autorisé par l'article 5 de l'arrêté du 28 novembre 2016, si bien que cette occupation privative du domaine public, dénuée de titre l'autorisant, est irrégulière au regard des dispositions précitées de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques. La SAS OCDL n'est donc pas fondée à soutenir qu'aucune occupation irrégulière, ni aucune disposition n'impliquait l'intervention du préfet du Morbihan au titre de ses pouvoirs de police de la conservation du domaine public maritime.

9. En second lieu, la société OCDL soutient qu'en tout état de cause des motifs d'intérêt général justifiaient de ne pas dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie à son encontre, s'agissant en particulier d'une occupation ne portant pas atteinte au domaine public maritime. Toutefois, les dispositions précitées de l'article L. 2132-2 du code général de la propriété des personnes publiques autorisent la répression des manquements à des textes ayant simplement pour objet la protection de l'utilisation du domaine public. En outre, la société requérante, en arguant qu'il serait opportun pour le préfet du Morbihan de ne pas dresser de procès-verbal alors que « des discussions sont entreprises entre l'Etat et la société OCDL afin que la partie de construction édifée sur le domaine public maritime puisse, de façon cohérente, être intégrée au surplus du patrimoine de l'île dont elle relève en pratique » (...) « étant observé que la conservation de ce terre-plein dans le domaine public de l'Etat ne présente, compte tenu des caractéristiques très particulières de la construction et notamment de son absence d'accès autonome, aucun intérêt général », se borne à évoquer son propre intérêt privé sans faire état d'aucun motif d'intérêt général de nature à justifier que le préfet se soustraie à son obligation de réprimer l'atteinte au domaine public maritime ainsi constatée.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la société OCDL n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a annulé la décision implicite née le 23 mars 2021 par laquelle le préfet du Morbihan a refusé de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie à son encontre en raison de son occupation irrégulière du domaine public maritime sur l'île de Berder.

Sur les conclusions à fin d'injonction, sous astreinte :

11. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. (...)* ». L'article L. 911-2 du même code dispose que : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé. / La juridiction peut également prescrire d'office l'intervention de cette nouvelle décision* ».

12. La SAS OCDL soutient que l'annulation retenue par les premiers juges impliquerait seulement une injonction de réexamen dès lors qu'une régularisation est possible au moyen d'une concession d'endigage, voire d'une nouvelle autorisation d'occupation du domaine public maritime. Toutefois, dès lors qu'elle n'apporte aucun élément sérieux de nature à établir l'existence, à la date du présent arrêt, d'une telle concession ou autorisation, ni même de leur imminence, il y lieu de maintenir l'injonction déjà prononcée par le jugement du tribunal administratif de Rennes du 26 septembre 2022, dont le dispositif est confirmé par le présent arrêt. Il en résulte que les conclusions des associations intimées à fin d'injonction devant la cour sont sans objet.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'articles L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la FAPEGM, l'ACR56, l'AQVLB et l'AGM, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, le versement de la somme que la SAS OCDL demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

14. Dans les circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la FAPEGM, l'ACR56, l'AQVLB et l'AGM tendant au versement par l'Etat de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société Omnium de Constructions Développements Locations (OCDL) est rejetée.

Article 2 : Le jugement n° 2102583 du 26 septembre 2022 du tribunal administratif de Rennes est annulé en tant qu'il a rejeté la demande de l'association ACR56 pour défaut d'intérêt à agir.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la Fédération d'associations de protection de l'environnement du Golfe du Morbihan (FAPEGM) représentant unique, à la société Omnium de constructions développements locations (OCDL), au secrétaire d'Etat chargé de la mer et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Une copie en sera transmise, pour information, au préfet du Morbihan.

Délibéré après l'audience du 13 juin 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Lainé, président de chambre,
- M. Derlange, président assesseur,
- Mme Chollet, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juin 2023.

Le rapporteur,

Le président,

S. DERLANGÉ

L. LAINÉ

Le greffier,

C. WOLF

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne, et 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.