



HAL
open science

La qualification domaniale des plages des étangs salés et ses conséquences- Observations sous CAA Bordeaux, 22 oct. 2020, n° 18BX01379

Nelly Sudres

► **To cite this version:**

Nelly Sudres. La qualification domaniale des plages des étangs salés et ses conséquences- Observations sous CAA Bordeaux, 22 oct. 2020, n° 18BX01379. Le Droit Maritime Français, 2021. <hal-03685507>

HAL Id: hal-03685507

<https://hal.science/hal-03685507v1>

Submitted on 2 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

La qualification domaniale des plages des étangs salés et ses conséquences

Nelly SUDRES

*Maître de conférences en droit public à la
Faculté de droit et de science politique de
l'Université de Montpellier
Membre du CREAM (EA 2038)
Directrice du D.U. Droit, mer et littoral*

**Cour appel de bordeaux (1^{ère} ch.) – 22 octobre 2020
n° 18BX01379**

OBSERVATIONS

De manière assez inédite, la cour administrative d'appel de Bordeaux a été amenée à incorporer les plages des étangs salés dans le domaine public communal. La solution de cette affaire dépasse le cas de l'étang salé dit lac d'Hossegor en cause pour intéresser gestionnaires et occupants de ces espaces qui rythment d'autres parties du littoral français.

Afin d'exploiter une activité commerciale en période touristique sur la plage Blanche du lac, le requérant, M. G., avait conclu en 2004 avec la commune de Soorts-Hossegor une convention d'occupation temporaire, reconduite les années suivantes. Sa demande pour l'année 2016 a été rejetée¹. La commune avait préféré lancer une procédure de mise en concurrence des candidats à l'occupation de la parcelle, comme elle pouvait spontanément le faire avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017².

A l'appui de son recours en contestation de la validité de la convention d'occupation signée avec un concurrent, M. G. invoque notamment l'incompétence de la commune pour octroyer ce qu'il qualifie de concession de plage au sens de l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques. La solution du litige impliquait, par conséquent, de déterminer si la plage d'un étang salé appartient au domaine public maritime. Contrairement à une décision de Cour de cassation datant de 1865³, les juges bordelais retiennent que « *le domaine public maritime ne s'étend pas à l'estran éventuellement constaté sur les rives des*

¹ Conformément à l'absence de droit au renouvellement des titres d'occupation du domaine public : CE, 14 oct. 1991, n° 95857, *Hélie*.

² CE, Sect., 3 déc. 2010, n°338272, *Assoc. Paris Jean-Bouin*. A noter toutefois que sur le fondement de la jurisprudence européenne *Promoimpresa* (CJUE, 14 juill. 2016, n°C458-14 et C67-15), le Conseil d'Etat reconnaît que la directive dite « Service » du 12 décembre 2006 imposait la soumission à une telle procédure de sélection avant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2017 si l'octroi des titres domaniaux était limité par la rareté des ressources naturelles ou les capacités techniques utilisables (CE, 10 juill. 2020, n° 434582, *Soc. Paris Tennis*).

³ Cass., 22 nov. 1865, *Gilles, D.* 1865, I, 109 : jugeant, concernant les étangs salés, que « *leurs rivages, comme ceux de la mer, font partie du domaine public et sont à ce titre destinés à l'usage public* ».

étangs salés ». Ils en concluent que « *l'emplacement en cause [est] situé sur le domaine public communal et non sur le domaine public maritime naturel de l'Etat* ».

Cette qualification est d'autant plus déconcertante (I) que l'inapplication du régime protecteur de la domanialité publique maritime naturelle n'est pas sans conséquence (II).

I. UNE QUALIFICATION DOUBLEMENT DECONCERTANTE

Comme le relève le Pr. Ph. Yolka, la qualification retenue bute sur de « *sérieuses objections* »⁴. Par une lecture restrictive du code général de la propriété des personnes publiques, la domanialité publique maritime est écartée (A) au profit de l'affirmation, non justifiée, de la domanialité publique communale (B).

A. La domanialité publique maritime catégoriquement refusée

Pour qualifier la plage Blanche, les juges d'appel se réfèrent méthodiquement aux dispositions de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Y sont listées les dépendances du domaine public maritime naturel et notamment, « *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 (...); 2°Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer; 3°Les lais et relais de la mer* ». L'énumération limitative du code se fonde sur des critères qui résultent principalement de phénomènes naturels⁵. Cela explique que l'acte de délimitation du domaine public maritime n'a qu'une valeur recognitive⁶. D'une part, sa légalité dépend de sa conformité au constat de la situation de fait au moment où il est pris. D'autre part, ce dernier ne fixe pas cette situation qui peut, par la suite, évoluer. Ainsi, le requérant ne pouvait utilement se contenter d'invoquer un arrêté préfectoral de 1982 excluant la plage Blanche du domaine public maritime.

En l'absence de difficulté à qualifier le lac d'Hossegor comme constituant un étang salé, la cour ne s'attache pas à préciser que la communication avec l'océan ne résulte pas d'un ouvrage artificiel mais d'une issue directe et naturelle et qu'il est une prolongation de cet océan formé des mêmes eaux et peuplé des mêmes poissons⁷. Elle adopte, ensuite, une lecture séparatiste des éléments listés à l'article L. 2111-4 en excluant que le domaine public maritime se déploie sur la zone des étangs régulièrement submergée. Le refus d'appliquer les dispositions du code relatives au rivage de la mer peut se réclamer d'une interprétation orthodoxe. Néanmoins, il s'éloigne de la logique qui préside à l'inclusion des étangs salés dans le domaine public maritime en tant qu'ils en constituent le prolongement. Ils devraient alors pouvoir partager avec lui la définition de ses limites. En ce sens, le tribunal administratif de Marseille retient que « *les*

⁴ Ph. Yolka, « L'étang et l'estran : être ou ne pas être (dans le domaine public maritime) », *Droit de la voirie*, 2021, p. 24.

⁵ Démontrant le caractère volontariste du recours à ces critères : N. Foulquier, « Le domaine public maritime naturel », comm. sous Cons. const. n° 2013-316, *SCI Pascal*, *AJDA* 2013, p. 2260.

⁶ par ex. : CE, 25 sept. 2013, n°354677, *Tomaselli*. En ce sens, depuis la loi n° 2020-1525 modifiant l'art. L. 2111-5 du code, il est question d'un « *acte administratif portant constatation du rivage* ».

⁷ par ex. : Crim. 24 juin 1842, S. 1842. 1. 887 ; CE 19 mars 2003, n° 228229, *Cts Temple-Boyer*.

critères de la domanialité publique susceptibles de s'appliquer aux étangs salés doivent être regardés comme semblables à ceux concernant le rivage, les lais et relais de la mer »⁸.

Les juges bordelais évincent, enfin, l'application des dispositions ayant trait aux lais et relais. De façon cohérente, le juge s'arc-boute sur la référence faite par le code à la relation d'appartenance des lais et relais -tout comme des rivages- à la mer. Ici encore, on regrettera que les dépendances des étangs salés, « *accessoires à la mer* »⁹, n'aient pas bénéficié d'une lecture combinée des éléments de l'article L. 2111-4.

En dernier lieu, on peut s'interroger sur l'applicabilité de la théorie de la domanialité publique globale des biens qui « *s'intègrent dans une emprise foncière globalement affectée à un service public et aménagée à cette fin, voire affectée à l'usage de tous* »¹⁰. En ce sens, la cour administrative d'appel de Marseille en a recherché l'application pour un autre domaine public naturel défini par le législateur, le domaine public fluvial¹¹. Il ne paraît pas inenvisageable d'analyser l'estran comme constituant un ensemble homogène avec le sol et le sous-sol de l'étang et globalement affecté à la satisfaction des besoins d'intérêt public maritime, balnéaire ou touristique. C'est toutefois en utilisant une autre voie que la cour de Bordeaux a conclu à la domanialité publique de la plage du lac d'Hossegor.

B. La domanialité publique communale laconiquement affirmée

De l'exclusion de la domanialité publique maritime, les juges semblent déduire la domanialité publique communale. Cette qualification n'est justifiée ni sur le point concernant l'appropriation de la parcelle par la collectivité territoriale ni sur la question de son affectation à l'utilité publique.

En premier lieu, la propriété publique semble présumée par l'affectation à l'usage de tous du bien en question. La solution serait inspirée de celle dégagée par le Conseil d'Etat au sujet de la propriété d'un mur longeant une voie en l'absence de titre de propriété¹². Comme le résume le Pr. N. Foulquier, « *les personnes privées n'ont pas habituellement vocation à détenir des biens affectés à l'utilité générale* », ce qui explique que « *si un bien ne fait pas l'objet d'un titre de propriété et qu'il faut déterminer s'il appartient à une personne privée ou à une personne publique, le juge s'appuie sur son affectation* »¹³. La décision de la cour de Bordeaux qui semble appliquer cette présomption pose, en creux, la question de la propriété d'un estran non affecté à l'utilité publique...

Quant à la question d'une telle affectation de la plage hossegorienne, elle ne peut se fonder sur « *la simple ouverture, au sens de la simple accessibilité physique de la parcelle* »¹⁴, ainsi que l'ont rappelé les Sages du Palais royal¹⁵. Une telle affectation des rives peut, en revanche, être

⁸ TA Marseille, 30 nov. 2017, n°1501272, *M. et Mme C.*, cité par Ph. Yolka, « L'étang et l'estran : être ou ne pas être (dans le domaine public maritime) », *préc.*

⁹ S. Déliancourt, « La plage de l'étang salé d'Hossegor n'appartient pas à l'Etat », *JCP-A.* 2021, 2014.

¹⁰ F. Melleray, « Précisions sur le périmètre du domaine public », *AJDA* 2013, p. 1789.

¹¹ CAA Marseille, 17 mai 2019, n° 17MA03239, *Mme D. c. VNF.*

¹² CE, 15 avril 2015, n° 369339, *Cne de Nederveen.*

¹³ N. Foulquier, « La propriété publique des biens affectés à l'intérêt général, une présomption simple, mais une présomption tout de même », *AJDA* 2015, p. 1369.

¹⁴ J. Lessi, « Pas d'incorporation au domaine public à l'insu du propriétaire », *AJDA* 2016, p. 204.

¹⁵ CE, 2 nov. 2015, n° 373896, *Cne de Neuves-Maisons.*

révélee par les aménagements réalisés par la commune de Sorts-Hossegor¹⁶. Cette solution s'inscrit dans la droite ligne de la décision *Dame Gozzoli* dans laquelle le Conseil d'Etat juge qu'une partie de plage non incluse dans le domaine public maritime « est affectée à l'usage du public et fait l'objet d'un entretien dans des conditions telles qu'elle doit être regardée comme bénéficiant d'un aménagement spécial à cet effet »¹⁷.

Si la qualification du rivage des étangs salés prête à discussion c'est parce que le régime spécifique de la domanialité publique maritime naturelle ne peut plus s'y appliquer. Il faut alors en mesurer les conséquences.

II. DES CONSEQUENCES DIVERSEMENT DETERMINANTES

Sans rechercher à être exhaustif, certaines des implications de l'inapplication du régime de la domanialité publique maritime doivent être soulignées. Les conséquences diffèrent selon qu'il est question de l'inapplicabilité du régime protecteur des contraventions de grande voirie (A), des règles encadrant les concessions de plage (B) ou enfin de l'interdiction d'exploiter un fonds de commerce sur le domaine public naturel (C).

A. Les implications limitées de l'inapplication de la police de la conservation

Les contraventions de grande voirie visent à réprimer les atteintes à la conservation et à la destination de certaines dépendances du domaine public identifiées par un texte spécial¹⁸. En ce sens, les articles L. 2132-3 à L. 2132-4 du code général de la propriété des personnes publiques encadrent la répression de telles atteintes portées au domaine public maritime. Par conséquent, cette police de la conservation ne couvre pas les rives d'un étang salé « *nonobstant la circonstance que, du fait d'aménagements spéciaux et d'une affectation à l'usage public, ce terrain aurait été de nouveau soumis à un régime de domanialité publique* »¹⁹.

Pour autant, le propriétaire ou le gestionnaire du domaine public est en droit de saisir le juge administratif afin de faire cesser les atteintes qui y seraient portées, au besoin en urgence en saisissant le juge des référés. Le juge administratif dispose des mêmes pouvoirs « *lui permettant d'ordonner l'évacuation d'une dépendance du domaine public irrégulièrement occupée et, le cas échéant, la remise en état des lieux* »²⁰. Le conseil d'Etat²¹ a achevé, concernant le régime de l'injonction et de l'astreinte, d'unifier le régime applicable « *pour l'ensemble des décisions d'évacuation des occupants irréguliers du domaine public* »²². Par conséquent, hormis la sanction de l'amende de contravention de grande voirie, les règles visant la libération des lieux irrégulièrement occupés ne diffèrent pas selon que la dépendance est ou non protégée au titre du régime des contraventions de grande voirie.

¹⁶ Tels qu'un cheminement piétonnier, des postes de secours, la mise à disposition de tiralos dans le cadre du label handiplage, ou encore la conclusion de conventions visant l'exploitation d'activités de location de matériel de sports nautiques, de clubs de plage pour enfants ainsi que de restauration.

¹⁷ CE, sect., 30 mai 1975, n° 83245, *Gozzoli*.

¹⁸ Art. L. 2132-2 CGPPP ; CE, 27 mars 2000, n° 195019, *Sinigaglia*.

¹⁹ Résumé sous CE, 27 mars 2000, n° 195019, *préc.*

²⁰ CE, 19 sept. 2016, n° 401016, *Soc. Cassis cap.*

²¹ CE, 27 mai 2020, n° 432977, *Barnabon*.

²² N. Bettio, « Spécificités du régime de l'injonction de libérer le domaine public irrégulièrement occupé », *Droit et Ville* 2021/1, p. 263.

B. Les risques générés par la non soumission au droit des concessions de plage

La notion de « plage » au sens du régime des concessions de plage réformé par le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 n'est pas définie. Les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques font uniquement référence au « *domaine public maritime* » c'est-à-dire aux plages naturelles et artificielles appartenant à l'Etat. La qualification opérée par la cour de Bordeaux pour les plages des étangs salés les exclut donc du droit des concessions de plage. Pour la conclusion d'une concession de plage avec l'Etat, les communes ou groupements de communes bénéficient d'un droit de priorité. Le cas échéant, ces dernières sont amenées à conclure des conventions d'exploitation par lesquelles elles confient à des sous-traitants tout ou partie de l'exploitation du service public balnéaire. Faute pour la plage Blanche d'être comprise dans le domaine public maritime, la commune s'en trouve gestionnaire sans avoir à se soumettre à la procédure spécifique détaillée aux articles R. 2124-22 et suivants (constitution d'un dossier conséquent, recueil de différents avis, enquête publique...). Elle n'a pas non plus à suivre la procédure spécifique de publicité et de mise en concurrence pour l'octroi des sous-traités d'exploitation de plage²³ et pourra délivrer les titres d'occupation de la plage selon la procédure, plus souple, fixée par l'ordonnance de 2017. Enfin, les règles de fond encadrant les concessions accordées sur les plages du domaine public maritime telles que celles concernant la surface de la plage concédée²⁴ et la période d'occupation²⁵ sont inapplicables aux plages d'un étang salé. Elles seront donc laissées à l'appréciation de la collectivité.

C. La possibilité d'exploiter un fonds de commerce à relativiser

Par extension à l'interdiction de conclure des baux commerciaux sur le domaine public²⁶, le juge administratif refusait de reconnaître la constitution d'un fonds de commerce sur ce domaine²⁷. Néanmoins, dans une logique d'approfondissement de la valorisation domaniale, la loi n°2014-626 du 18 juin 2014 a admis l'exploitation d'un tel fonds pour les titres délivrés après son entrée en vigueur²⁸. Les dispositions de l'article L. 2124-32-1 du code général de la propriété des personnes publiques la conditionnent à l'existence d'une clientèle propre, tandis que celles de l'article L. 2124-35 l'excluent pour le domaine public naturel. La « *sanctuarisation* » dont bénéficie ce dernier est justifiée « *par la nécessité d'une protection accrue de ces dépendances, particulièrement exposées aux appétits commerciaux* »²⁹. Le code fait ainsi référence au « *domaine public naturel* » sans le préciser. Or, à s'en tenir à une interprétation littérale des dispositions du code, les seules occurrences de l'expression « *domaine public naturel* » concernent le domaine public maritime de l'Etat et le domaine public fluvial. En ce sens, l'avis présenté au nom de la commission des lois du Sénat qui a adopté cet amendement souligne la nécessité d'« *exclure le domaine public naturel (plages, fleuves...) du*

²³ Art. R. 2124-31 CGPPP.

²⁴ Au maximum 20 % de la longueur du rivage, par plage, et 20 % de la surface de la plage, dans les limites communales (50% pour les plages artificielles).

²⁵ Obligation de laisser libre de tout équipement et installation, par ailleurs démontable ou transportable, durant une période qui ne peut être inférieure, en principe, à six mois par an.

²⁶ CE, 17 janv. 2017, n°388010, *Cne de Cassis*.

²⁷ Interdisant la réparation de sa perte en cas de résiliation unilatérale fondée sur un motif d'intérêt général : CE, 31 juill. 2009, n°316534, *Soc. Jonathan Loisirs*.

²⁸ CE, 24 nov. 2014, n°352402, *Soc. des remontées mécaniques Les Houches-Saint Gervais*.

²⁹ C. Chamard-Heim et Ph. Yolka, « La reconnaissance du fonds de commerce sur le domaine public », *AJDA* 2014, p. 1641.

champ de cette procédure »³⁰. Ainsi la protection spécifique voulue ne s'étend pas, sauf à opter pour une lecture finaliste³¹, aux dépendances naturelles autres que celles des domaines publics maritime et fluvial.

L'exploitant d'une activité commerciale permise par l'occupation de l'estran d'un étang salé pourrait ainsi faire valoir les dispositions de la loi *Pinel*. Toutefois les conséquences qu'emportent la possibilité d'exploiter un fonds de commerce sur les plages des étangs salés doivent être relativisées. D'une part, la notion de clientèle propre se rapproche des critères classiques d'identification d'un fonds de commerce : une clientèle réelle, certaine et personnelle au titulaire du fonds³². Le point de savoir si l'attractivité de l'activité exploitée est indépendante ou non de son implantation sur le domaine public sera ainsi déterminant. Tout comme la conquête d'une clientèle pourra être contrariée par la remise en jeu périodique des titres. D'autre part, lors de la rédaction de ces derniers, la question se pose de savoir si « *la constitution du fonds de commerce échappe à la personne publique* »³³ ou si le code « *n'ouvre qu'une faculté pour une personne publique d'autoriser l'exploitation d'un fonds de commerce sur son domaine public artificiel* »³⁴ comme l'a jugé le tribunal administratif de Nice. Dans cette affaire, la cour administrative d'appel de Marseille qui a éludé la question³⁵ estime implicitement que la réparation de la perte du fonds due en cas de résiliation trouverait un équilibre dans le montant de la redevance alors valorisée par l'existence de ce fonds de commerce. C'est sous la réserve, toutefois, que la clientèle propre puisse être identifiée dès la rédaction des titres d'occupation...

La spécificité des dépendances naturelles du domaine public maritime a justifié la construction d'un régime de protection particulier. L'application ou non de ces règles au rivage des étangs salés ne devrait pas dépendre de la lecture, constructive ou littérale, du code mais d'une réflexion menée sur le périmètre de ce régime protecteur.

³⁰ Avis n° 446 (2013-2014), déposé le 9 avril 2014.

³¹ En ce sens : TA Nice, 26 juin 2018, n°1601897, *M. B.* qui traite d'un fonds de commerce sur le « *domaine public artificiel* » communal.

³²V. par ex. Cass., 3^{ème} civ., 5 avril 2018, n°17-10.466.

³³ C. Chamard-Heim, « Un maire peut-il s'opposer à la constitution d'un fonds de commerce sur le domaine public communal ? », *JCP-A.* 2019, 2033.

³⁴ TA Nice, 26 juin 2018, n°1601897, *préc.*

³⁵ CAA Marseille, 9 avril 2021, n°18MA03151, *M.C. A.*