

**N° 398659**  
**Conservatoire de l'espace**  
**littoral et des rivages**  
**lacustres**

**7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies**  
**Séance du 21 novembre 2016**  
**Lecture du 5 décembre 2016**

**CONCLUSIONS**

**M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public**

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, plus connu sous le nom de conservatoire du littoral, a acquis en mars 2005 une ancienne réserve de chasse dénommée « Mas du Taxil » d'une superficie de 160 ha située dans la commune des Saintes-Maries de la Mer, en Camargue, sur laquelle M. C... et Mlle M... s'étaient installés 10 ans auparavant, d'abord dans une caravane puis en occupant un logement attenant au pavillon de chasse autrefois affecté au régisseur du domaine. Ils y élèvent des chevaux. Par une délibération du 21 novembre 2013, le conseil d'administration du Conservatoire du littoral a décidé de classer ces parcelles dans son domaine propre, décision qui a pour effet, en vertu de l'article L. 322-9 du code de l'environnement, de les intégrer au domaine public. L'établissement a ensuite proposé à M. C... de régulariser sa situation en concluant une convention d'occupation du domaine public, moyennant une redevance de 8 391 euros. L'intéressé a répondu en envoyant un chèque de 1 612 euros, correspondant à sa propre évaluation du montant de la redevance. Cette relation, dont on voit qu'elle ne s'était pas engagée sur de bonnes bases, ne s'est pas améliorée : M. C... semble avoir mal accueilli une visite d'un garde du conservatoire du littoral et a fait la même réponse à une nouvelle proposition dans le même sens de l'établissement public. Celui-ci a fini par saisir le juge du référé du TA de Marseille de conclusions tendant à ce qu'il ordonne, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, l'expulsion en urgence de celui qu'il estime être un occupant sans titre du domaine public.

Par une ordonnance du 22 mars 2016 contre laquelle le Conservatoire du littoral se pourvoit en cassation, le juge du référé a rejeté la demande au motif qu'elle se heurtait à une contestation sérieuse dès lors que M. C... avait introduit devant le Tribunal paritaire des baux ruraux une requête tendant à la reconnaissance d'un bail rural verbal dont il serait titulaire sur les parcelles en cause et que l'existence d'un bail rural verbal ne pouvait être tranchée que par la juridiction judiciaire.

Ce motif est certainement entaché de l'erreur de droit que le Conservatoire du littoral soulève à son encontre. Il appartient toujours au juge du référé mesures utiles d'apprécier lui-même si la contestation de l'absence de titre de l'occupant qui fonde la demande d'expulsion est ou non sérieuse. Il ne peut ainsi se borner à constater qu'à la date à laquelle il statue

l'occupant est dépourvu de titre lorsque celui-ci conteste le non renouvellement du titre dont il disposait, mais doit rechercher si les illégalités invoquées à l'encontre de la décision de non renouvellement sont de nature à caractériser une contestation sérieuse de la mesure d'expulsion demandée par le gestionnaire du domaine (Sect, 16 mai 2003, *SARL Icotomex*, n° 249880). La situation est en l'espèce inverse, mais le même principe, qui vise à éviter « les recours dilatoires opérés dans le seul but de paralyser la procédure de référé »<sup>1</sup>, commande la même solution : le juge du référé ne pouvait se borner à constater que l'occupant avait formé devant le juge judiciaire un recours tendant à se voir reconnaître un titre d'occupation pour juger qu'il existait une contestation sérieuse. Il devait lui-même apprécier les chances de succès de ce recours, alors même qu'il était porté devant le juge judiciaire. En effet, le juge, qu'il soit administratif ou judiciaire, ne doit laisser au juge de l'autre ordre de juridiction le soin de trancher une question qui relève de la compétence de ce dernier que lorsqu'elle présente une difficulté sérieuse (par ex : TC, 12 déc 2011, *Sté Green Yellow et autres*, n° 3841, au rec). Le juge du référé devait donc apprécier lui-même le caractère sérieux du recours formé devant le juge judiciaire dont l'issue pouvait faire obstacle à la demande dont il était saisi.

Vous annulerez donc l'ordonnance attaquée et, réglant l'affaire au titre de la demande de référé, vous devrez trancher la question plus délicate de l'appartenance des parcelles occupées au domaine public, qui conditionne votre compétence pour statuer sur ce recours (voyez, en ce sens, votre décision du 11 juin 2004, *Cne de Mantes-la-Jolie* (n° 261260, au rec), par laquelle vous avez jugé qu'un juge des référés s'était à bon droit déclaré incompétent pour statuer sur une demande tendant à ce que soit ordonnée l'expulsion d'un occupant du domaine privé et votre décision très récente de Sect, 5 février 2016, *M. B...* (n° 393540), réaffirmant que le juge du référé mesures utiles ne peut être saisi que de demandes qui ne sont pas manifestement insusceptibles de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif).

L'appartenance au domaine public des biens immobiliers acquis par le Conservatoire du littoral résulte de l'application des dispositions législatives spéciales de l'article L. 322-9 du code de l'environnement, aux termes duquel « *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 (...). Le domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est du domaine public à l'exception des terrains acquis non classés dans le domaine propre* ». Il ressort de ces dispositions que l'appartenance d'un bien acquis par le conservatoire du littoral à son domaine public est subordonnée à une décision de sa part de le classer dans son domaine propre. Elles dérogent par conséquent à la règle générale du caractère recognitif de la décision de classement dans le domaine public que pose l'article L. 2111-3 du code général de la propriété des personnes publiques, sous réserve de disposition législative contraire.

En l'espèce, cette décision d'intégration des terrains litigieux dans le domaine propre de l'établissement, qui relève en application de l'article R. 322-7 du code de l'environnement

---

<sup>1</sup> Conclusions G. Bachelier s/ SARL Icomatex.

de la compétence de son conseil d'administration, a bien été prise, par la délibération du 21 novembre 2013 que nous avons évoquée.

Mais il ne suffit pas qu'une décision soit prise pour qu'elle produise des effets juridiques.

Un acte administratif, quel qu'il soit, n'entre en vigueur et n'est opposable qu'à partir du moment où il a été porté à la connaissance du public, s'il est de portée générale, ou de ses destinataires, s'il est individuel. Les décisions de classement font partie de ces décisions qui ne sont ni réglementaires, ni individuelles (25 juillet 1980, *ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie c/ Société d'affichage et de publicité*, au Recueil p. 318 ; 22 mars 1999, *SA Dramont Aménagement*, au Recueil p. 76: classement d'un site ; 7 novembre 1986, *Geoffre de la Pradelle*, aux Tables p. 379, classement d'un site pittoresque ; 5 mai 1993 *Association de défense des riverains de l'aéroport de Deauville-Saint-Gatien*, aux tables p. 1057, classement d'un aérodrome). Vous l'avez encore jugé, dans un cas plus proche du classement dans le domaine public, à propos du classement d'une section de route nationale dans la voirie d'une collectivité territoriale (25 sept 2009, *Cne de Coulomby*, n° 310873, aux T).

Vous avez rappelé par cette dernière décision qu'en l'absence de disposition législative ou réglementaire prévoyant qu'un acte ni réglementaire ni individuel doit être notifié, il entre en vigueur et n'est opposable qu'à compter de sa publication. Cette solution s'inscrit la continuité de votre jurisprudence qui a toujours assimilé ces décisions d'espèce aux actes réglementaires pour ce qui concerne le régime de leur entrée en vigueur (29 novembre 1978, *dame M... et C...*, n°06922 aux Tables p. 692 ; 7 novembre 1986, *Geoffre de la Pradelle*, précitée, toutes décisions portant, comme la décision *Cne de Coulomby*, sur le point de départ du délai de recours contentieux). Cette assimilation est désormais consacrée par l'article L. 221-7 du code des relations entre le public et l'administration qui dispose que « l'entrée en vigueur des décisions ni réglementaires ni individuelles est régie par les dispositions des articles L. 221-2 et L. 221-3 », qui fixent les règles d'entrée en vigueur des actes réglementaires. Ce code n'était cependant pas en vigueur à la date du classement des parcelles litigieuses.

Seule une disposition législative peut déroger au principe selon lequel un acte réglementaire ou assimilé n'entre en vigueur qu'à compter de sa publication (par ex : Ass, 6 juil 1973, *Min du travail c/ Sieur G...*, n° 81649 ; ou encore l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui dispense de publication l'acte réglementaire autorisant certains traitements informatisés intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique : voir, pour une application : 31 juil 2009, *Association Aides et autres*, n° 320196, au rec). L'article R. 322-28 du code de l'environnement, dont se prévaut l'établissement requérant, ne saurait donc avoir un tel effet. Ce n'est d'ailleurs pas son objet. Il dispose en effet que « Les délibérations du conseil d'administration sont exécutoires à l'expiration d'un délai de huit jours si le ministre chargé de la protection de la nature n'a pas fait d'observations. » De telles dispositions réglementaires, fréquentes dans les statuts des établissements publics de l'Etat, n'ont d'autre objet que d'organiser les modalités d'exercice de la tutelle que l'Etat exerce sur eux. Elles posent une condition à leur entrée en vigueur qui s'ajoute à la condition générale tenant à leur publication.

Enfin, la circonstance qu'aucune disposition ne prescrive de formalité de publicité déterminée ne saurait en dispenser l'auteur de l'acte. Comme vous l'avez indiqué de manière générale par votre décision du 24 avril 2012, *Etbs public Voies navigables de France* (n° 339669, au rec) : « En l'absence de dispositions prescrivant une formalité de publicité déterminée, les délibérations ayant un caractère réglementaire d'un établissement public sont opposables aux tiers à compter de la date de leur publication au bulletin officiel de cet établissement ou de celle de leur mise en ligne, dans des conditions garantissant sa fiabilité, sur le site internet de cette personne publique. Toutefois, compte tenu de l'objet des délibérations et des personnes qu'elles peuvent concerner, d'autres modalités sont susceptibles d'assurer une publicité suffisante. »

En l'espèce, le conservatoire du littoral vous a confirmé qu'aucune publicité n'avait été donnée à la délibération de classement des parcelles litigieuses, en l'absence de publication officielle susceptible d'accueillir de telles publications. Cette raison, qui, comme nous venons de le voir, n'en est pas une, n'est pas non plus une excuse puisque le conservatoire du littoral dispose d'un site internet sur lequel ses décisions de classement pourraient être publiées.

Quoi qu'il en soit, l'absence d'entrée en vigueur et l'inopposabilité de la décision de classement font obstacle à ce que les parcelles litigieuses soient regardées, à la date à laquelle vous statuez, comme faisant partie du domaine public. Le litige ne relève donc manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, ce qui doit vous conduire à vous déclarer incompétents pour connaître de la demande de référé mesures utiles. Précisons pour finir que cette décision n'empêchera pas le Conservatoire du littoral, après avoir publié la délibération, de former une nouvelle demande d'expulsion au juge administratif du référé mesures utiles, qui sera alors bien compétent pour y répondre.

**EPCMNC** : - Annulation de l'ordonnance du juge des référés du TA de Marseille du 23 mars 2016 ;

- Rejet de la demande du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres comme présentée devant une juridiction incompétente pour en connaître ;

- A ce que vous mettiez à la charge du conservatoire du littoral le versement à M. Costes d'une somme de 3 000 euros au titre des frais qu'il a exposés dans cette instance.