CAA Marseille 26 juin 2026 n 25MA01482

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054358587

Cour administrative d'appel de Marseille, 5ème chambre, 26 juin 2026, n° 25MA01482 (inédit au recueil Lebon)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme G... E..., M. H... B... et M. I... B... ont demandé au tribunal administratif de Bastia, d'une part, d'annuler la délibération du 29 mars 2021 par laquelle le conseil municipal d'Ajaccio a approuvé la conclusion d'un contrat de concession immobilière d'une durée de 35 ans au profit de l'entreprise individuelle " La Crique " sur un terrain issu de la parcelle cadastrée section CP n° 97 et située route des Sanguinaires sur le territoire communal et, d'autre part, d'enjoindre à la commune d'Ajaccio de rectifier les illégalités du plan local d'urbanisme en classant la zone en espace remarquable ou caractéristique du littoral et en modifiant les dispositions du règlement de la zone Np pour la rendre inconstructible.

Par un jugement n° 2100651 du 4 avril 2025, le tribunal administratif de Bastia a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 3 juin 2025, Mme E... et MM. B..., représentés par Me Guiseppi, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, la délibération du 29 mars 2021 ;

3°) d'enjoindre à la commune d'Ajaccio, en application des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, de rectifier les illégalités du plan local d'urbanisme en classant la zone en espace remarquable ou caractéristique du littoral et en modifiant les dispositions du règlement de la zone Np afin de la rendre inconstructible ;

4°) de mettre à la charge de la commune d'Ajaccio, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, la somme de 1 500 euros au titre des frais de première instance et de 1 500 euros au titre des frais d'appel.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable car elle n'est pas tardive et ils ont capacité et intérêt pour agir ;

- le tribunal administratif n'a pas répondu à leur moyen tiré du caractère dérisoire du montant de la redevance mise à la charge de la concessionnaire ;

- la délibération attaquée est entachée d'un vice de forme pour ne pas avoir visé, en application des dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et de son décret d'application du 31 janvier 2014, un arrêté du maire déterminant les questions sur lesquelles le premier adjoint devait s'abstenir d'exercer ses compétences ;

- la délibération attaquée est entachée d'un détournement de procédure dès lors que son véritable objet est de régulariser la paillote qui a été édifiée sans permis de construire mais qui n'est pas régularisable eu égard au classement de la parcelle d'assiette en secteur Np du plan local d'urbanisme ;

- cette délibération méconnaît les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme en vertu desquelles la bande littorale des cent mètres est inconstructible ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 121-23 et du 7° de l'article R. 121-4 du même code qui rendent inconstructibles les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et notamment les parties naturelles des sites inscrits ou classés ;

- elle méconnaît l'orientation n° 3 du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, tendant à protéger et mettre en valeur les espaces naturels ;

- elle méconnaît les dispositions des articles L. 2111-1, L. 2111-2 et L. 2122-2 du code général de la propriété des personnes publiques car le terrain en cause, qui fait partie du domaine public et non du domaine privé, ne pouvait faire l'objet que d'une occupation temporaire ;

- elle méconnaît les dispositions combinées de l'article L. 321-9 du code de l'environnement et de l'article L. 2121-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui protègent l'usage libre et gratuit des plages ;

- elle méconnaît les dispositions des articles L. 2122-20 et L. 2123-1 du code général de la propriété des personnes publiques et des articles L. 1311-2 à L. 1311-4 et L. 1311-1 à L. 1311-8 du code général des collectivités territoriales ;

- le montant de la redevance annuelle qu'elle prévoit est dérisoire ;

- elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle artificialise une zone naturelle soumis à des risques majeurs de submersion et d'érosion côtière ;

- elle a été prise sur le fondement de dispositions du plan local d'urbanisme qui, par voie d'exception, sont illégales pour ne pas classer la zone en cause en espace remarquable ou caractéristique du littoral, pour ne pas tenir compte de la présence d'un couloir de biodiversité ni du risque de submersion marine, en violation des dispositions des articles L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme, des dispositions de ce code relatives à la bande littorale des cent mètres, des dispositions des articles L. 371-1 et suivants du code de l'environnement et de l'annexe 5 du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, et pour être entachées de contradiction avec les intentions des auteurs du plan local d'urbanisme telles qu'exprimées dans le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durables et le règlement de ce plan.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 septembre 2025, la commune d'Ajaccio, représentée par Me Matharan, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à l'entreprise La Crique qui n'a pas produit de mémoire.

Par une lettre du 30 avril 2026, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'injonction de rectification des dispositions du plan local d'urbanisme.

Par une lettre du 12 mai 2026, la commune d'Ajaccio a été invitée, en application des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, à produire des pièces en vue de compléter l'instruction.

Les éléments demandés ont été enregistrés le 19 mai 2026 pour la commune d'Ajaccio et communiqués le 20 mai 2026 aux requérants et à la société La Crique.

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 des relations entre le public et l'administration ;

- le code de l'urbanisme ;

- la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 ;

- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 ;

- le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 ;

- 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. Flavien Cros, rapporteur ;

- les conclusions de M. Olivier Guillaumont, rapporteur public ;

- et les observations de Me Priest, avocat de la commune d'Ajaccio.

Considérant ce qui suit :

1. Mme F... C... exploite en nom propre un établissement de restauration de plage à l'enseigne " La Crique " sur une parcelle appartenant à la commune d'Ajaccio, située route des Sanguinaires sur le territoire communal et cadastrée section CP n° 97 à l'époque des faits. Par une délibération du 29 avril 2019, le conseil municipal d'Ajaccio a approuvé le principe de la passation de contrats de concession immobilière, au sens des dispositions du chapitre VI de la loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, en vue de régulariser l'occupation de huit établissements commerciaux implantés sur des parcelles sises route des Sanguinaires et relevant du domaine privé de la commune, dont notamment l'établissement " La Crique ". Par une délibération du 29 mars 2021, il a approuvé la conclusion d'un contrat de concession immobilière au profit de l'entreprise individuelle de Mme C..., ayant pour objet de mettre à disposition de celle-ci, pour une durée de 35 ans, un terrain de 444 m^2 issu de la parcelle cadastrée CP 97, moyennant le paiement d'une redevance annuelle d'un montant de 8 880 euros augmenté de 1,2 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise. Mme E... et ses deux enfants A.... B..., qui sont respectivement usufruitière et nus-propriétaires de la parcelle cadastrée CP 160 située en face de la parcelle en cause, ont demandé au tribunal administratif de Bastia, d'une part, d'annuler cette dernière délibération et, d'autre part, de rectifier les illégalités du plan local d'urbanisme en classant la zone en espace remarquable ou caractéristique du littoral et en modifiant les dispositions du règlement de la zone Np afin de la rendre inconstructible. Ils relèvent appel du jugement du 4 avril 2025 par lequel le tribunal administratif a rejeté leur demande.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. En l'absence d'autre précision, le moyen de la requête tiré de ce que les premiers juges n'auraient " pas répondu à l'ensemble de l'argumentation développée par les appelants " doit être regardé comme se rapportant au paragraphe qui précède, relatif au caractère dérisoire du montant de la redevance prévue par la délibération attaquée. Contrairement à ce qui est soutenu, le tribunal administratif a, au point 7 de son jugement, suffisamment répondu à ce moyen contestant le montant de la redevance. A supposer que les requérants aient entendu invoquer une insuffisance de motivation du jugement sur d'autres points, ils n'assortissent pas ce moyen de précisions suffisantes pour permettre à la cour d'en apprécier le bien-fondé.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 29 mars 2021 :

3. En premier lieu, aux termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération attaquée : " I. - Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. / Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation : / (...) 2° (...) les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ; / (...) Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article (...) ". Selon l'article 6 du décret du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013

relative à la transparence de la vie publique : " Le présent article est applicable (...) aux conseillers municipaux (...) lorsqu'ils sont titulaires (...) d'une délégation de signature (...) du maire (...). / Lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, les personnes mentionnées au précédent alinéa en informent le délégant par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. / Un arrêté du délégant détermine en conséquence les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences ".

4. Si les requérants font valoir que le premier adjoint au maire d'Ajaccio, M. D... C..., était en situation de conflit d'intérêts pour être le fils de l'exploitante de l'entreprise individuelle " La Crique " faisant l'objet de la délibération en litige, ils ne font état, en se bornant à invoquer de manière générale la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et le décret du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de cette loi, d'aucune disposition qui aurait imposé, à peine d'irrégularité de la délibération en litige, de viser un arrêté du maire d'Ajaccio déterminant les questions pour lesquelles son premier adjoint devait s'abstenir d'exercer ses compétences. A supposer que les requérants aient entendu invoquer les dispositions précitées du dernier alinéa de l'article 6 de ce décret, ces dispositions portent sur l'exercice des délégations de signature consenties par le maire aux conseillers municipaux et non sur l'édiction des délibérations du conseil municipal et, au surplus, ne prescrivent pas la mention d'un tel visa. Par suite, le moyen tiré du vice de forme doit être écarté. Au demeurant, il ressort des mentions de la délibération attaquée que le premier adjoint au maire était absent lors de cette délibération et n'avait pas donné pouvoir de voter en son nom.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article 48 de la loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière : " La concession immobilière est le contrat par lequel le propriétaire d'un immeuble ou partie d'immeuble, bâti ou non bâti, en confère la jouissance à une personne dénommée concessionnaire, pour une durée de vingt années au minimum et moyennant le paiement d'une redevance annuelle (...) ".

6. La délibération attaquée, qui a pour seul objet d'approuver la conclusion d'un contrat de concession immobilière au sens des dispositions précitées avec l'exploitante de l'établissement " La Crique ", n'a ni pour objet ni pour effet de régulariser une construction à usage de " paillotte " dont les requérants prétendent qu'elle aurait été édifiée sans le permis de construire requis. Dès lors, le moyen tiré du détournement de procédure doit être écarté.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, en vigueur depuis le 1er juillet 2006 : " Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ". Selon l'article L. 2111-2 du même code : " Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ". L'article L. 2122-2 de ce code dispose que : " L'occupation ou l'utilisation du domaine public ne peut être que temporaire ".

8. Une parcelle communale ne peut être regardée comme affectée à l'usage direct du public en l'absence d'intention de la commune de l'y affecter.

9. Il ressort des plans produits par la commune d'Ajaccio que le terrain de 444 m^2 faisant l'objet de la concession immobilière approuvée par la délibération attaquée, qui est issu de la parcelle alors cadastrée CP 97, correspond à l'assiette de constructions à usage de restaurant de plage, comprenant 117 m^2 de surface bâtie et 185 m^2 de terrasses, et à leurs abords immédiats. Ce terrain n'inclut pas le parking librement accessible situé le long de la route des Sanguinaires ni l'accès piétonnier reliant ce parking à la plage par un escalier doté d'une rampe. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le terrain ainsi délimité ait été affecté par la commune d'Ajaccio à l'usage direct du public ou à un service public, ni qu'il constituerait l'accessoire indissociable d'un bien relevant du domaine public. Il s'ensuit que ce terrain relève du domaine privé de la commune. Dès lors, le moyen tiré du caractère non temporaire de l'occupation d'une dépendance du domaine public doit être écarté.

10. En quatrième lieu, la délibération attaquée, qui se borne à approuver la conclusion d'un contrat de concession immobilière en vue de la mise à disposition d'un terrain, n'a pas pour objet d'autoriser l'édification de construction nouvelles. S'il existe physiquement sur ce terrain des constructions dont les requérants allèguent, sans d'ailleurs l'établir, qu'elles seraient irrégulières, la délibération attaquée n'a pas, en tout état de cause, pour objet de régulariser ces constructions ni d'autoriser leur modification. Le contrat de concession immobilière conclu le 13 janvier 2022 sur le fondement de cette délibération prévoit d'ailleurs que tous travaux de construction, amélioration ou aménagement sur le terrain en cause exigent l'autorisation préalable de la commune ainsi que le respect des règles d'urbanisme. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la délibération attaquée méconnaîtrait les dispositions des articles L. 121-16, L. 121-23 et R. 121-4 du code de l'urbanisme ni l'orientation n° 3 du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme.

11. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 321-9 du code de l'environnement : " L'accès des piétons aux plages est libre (...). / L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages (...) ". Selon 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 ".

12. Les requérants n'apportent aucune précision factuelle à l'appui du moyen tiré de la violation des dispositions citées au point précédent. En tout état de cause, si la parcelle dont est issu le terrain faisant l'objet de la délibération attaquée supporte un cheminement piétonnier permettant d'accéder à la plage, ce cheminement ne fait pas partie du terrain concédé et la délibération attaquée oblige le concessionnaire à " garantir un accès libre [des] piétons à la mer ", ce qui garantit nécessairement la possibilité d'emprunter ce cheminement. Par suite, ce moyen doit être écarté.

13. En sixième lieu, les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions des articles L. 2122-20 et L. 2123-1 du code général de la propriété des personnes publiques et des articles L. 1311-2 à L. 1311-4 et L. 1311-1 à L. 1311-8 du code général des collectivités territoriales ne sont pas assortis de précisions suffisantes pour permettre à la cour d'en apprécier le bien-fondé.

14. En septième lieu, il n'est pas démontré que la délibération attaquée qui, ainsi qu'il a été dit, a pour seul objet de concéder la jouissance d'une dépendance du domaine privé supportant une construction existante à usage de restaurant de plage et qui n'a pas pour effet d'augmenter l'artificialisation des sols, serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation au regard des risques de submersion marine et d'érosion côtière. Les requérants ne peuvent utilement invoquer, à cet égard, la violation du règlement ou du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme.

15. En huitième lieu, une personne publique ne peut légalement louer un bien à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé pour un loyer inférieur à la valeur locative de ce bien, sauf si cette location est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes.

16. Il ressort des pièces du dossier que le montant de la redevance annuelle mise à la charge du concessionnaire, qui s'élève à la somme de 20 euros par m^2 concédé soit 8 880 euros (20 euros x 444 m^2), majorée d'une part variable fixée à 1,2 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise, correspond à l'avis rendu le 19 avril 2019 par le service des domaines. Les requérants, qui se bornent à des généralités sur l'intérêt des lieux avoisinants, n'apportent aucun élément circonstancié de nature à démontrer que ce montant aurait été sous-évalué.

17. En neuvième lieu, l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale.

18. La délibération attaquée n'a pas été prise pour l'application du plan local d'urbanisme d'Ajaccio, lequel n'en constitue pas la base légale. Par suite, le moyen tiré, par voie d'exception, de l'illégalité entachant ce document d'urbanisme doit, dans son ensemble, être écarté comme inopérant.

19. En dernier lieu, à supposer que les requérants aient entendu soulever un tel moyen de manière autonome par rapport aux moyens précédemment examinés, il ne ressort pas des pièces du dossier que la délibération attaquée soit de nature, eu égard à son objet rappelé ci-dessus, à porter atteinte à des espèces faunistiques ou floristiques protégées.

20. Il résulte de ce qui précède que Mme E... et MM. B... ne sont pas, par les moyens qu'ils invoquent, fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bastia a rejeté leur demande d'annulation de la délibération du 29 mars 2021.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

21. Aux termes de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration : " L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal (...), que cette situation existe depuis son édiction ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures (...) ".

22. En dehors des cas prévus par les dispositions des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative, il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration.

23. Les conclusions des requérants tendant, sur le fondement des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, à enjoindre à la commune d'Ajaccio de rectifier les dispositions du plan local d'urbanisme relatives à la parcelle en cause, qui ne constituent pas l'accessoire de conclusions principales à fin d'annulation d'un refus d'abrogation de ce plan, sont constitutives d'une demande d'injonction à titre principal et n'entrent pas dans le champ d'application des articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative. Par suite, ces conclusions sont irrecevables par leur objet et doivent être rejetées.

Sur les frais d'instance :

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune d'Ajaccio, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des requérants une somme de 2 000 euros à verser à la commune au titre de ces dispositions.

D É C I D E :

Article 1er : La requête de Mme E... et MM. B... est rejetée.

Article 2 : Mme E... et MM. B... verseront à la commune d'Ajaccio une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme G... E..., à M. H... B..., à M. I... B..., à la commune d'Ajaccio et à la société La Crique.

Délibéré après l'audience du 12 juin 2026, à laquelle siégeaient :

- Mme Anne Menasseyre, présidente,

- Mme Florence Noire, première conseillère,

- M. Flavien Cros, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 26 juin 2026.

N° 25MA01482