

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA MARTINIQUE**

N°2400130

M. Jean-Philippe G.

M. Vincent Phulpin
Rapporteur

M. Sébastien de Palmaert
Rapporteur public

Audience du 5 décembre 2024
Décision du 19 décembre 2024

24-01-01-02-01-01
24-01-02

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de la Martinique

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 7 février 2024, et un mémoire complémentaire, enregistré le 12 septembre 2024, M. Jean-Philippe G., représenté par la Selarl Lazare Avocats, agissant par l'intermédiaire de Me Ghaye, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 22 août 2023 par laquelle le préfet de la Martinique a rejeté sa demande de cession onéreuse d'une parcelle située sur le domaine public maritime de l'Etat, au lieu-dit Pointe Chaudière au Vauclin, ainsi que la décision du 29 novembre 2023 portant rejet de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Martinique de réexaminer sa demande dans un délai de soixante jours à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée du 22 août 2023 portant rejet de sa demande de cession est entachée d'incompétence dès lors que son signataire ne justifie d'aucune délégation suffisamment précise et limitée dans son étendue, et dont le plafond est supérieur au prix de la cession ;
- la décision attaquée ne satisfait pas aux exigences de motivation ;
- le préfet a commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation dès lors que la parcelle objet de la demande de cession n'est pas couverte par la plus haute mer et relève bien des espaces

urbanisées ou d'urbanisation diffuse mentionnés aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques pour lesquels la cession onéreuse est possible ;

- la demande de substitution de motif du préfet n'est pas fondée puisqu'elle ne respecte pas les conditions fixées par la jurisprudence *société Pludis* de 2014 (n° 367815) et qu'il avait qualité pour solliciter la cession onéreuse du terrain.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 juillet 2024, et un mémoire complémentaire, enregistré le 16 octobre 2024, le préfet de la Martinique, représenté par la Selas Alliage société d'avocat, agissant par l'intermédiaire de Me Alban-Kévin Auteville, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce qu'il soit mis à la charge de M. G. une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- M. G. ne disposait d'aucune qualité pour déposer la demande de cession onéreuse de parcelle litigieuse alors même que l'acte de propriété portant sur la construction qui est édiflée sur la parcelle a été établi au nom de la SARL Les villas du Cap ;

- les moyens soulevés par M. G. ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la propriété des personnes publiques ;

- la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 ;

- le décret n° 55-885 du 30 juin 1955 ;

- 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. Phulpin,

- les conclusions de M. de Palmaert, rapporteur public,

- et les observations de Me Gaye, avocat de M. G., ainsi que de Me Alban-Kévin Auteville, avocat du préfet de la Martinique.

Considérant ce qui suit :

1. M. Jean-Philippe G. a présenté auprès des services de la préfecture de la Martinique, le 26 juillet 2023, une demande de cession à titre onéreux, sur le fondement de l'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques, d'une parcelle située sur le domaine public maritime de l'Etat, au lieu-dit Pointe Chaudière au Vauclin. Le préfet de la Martinique a rejeté cette demande par une décision du 22 août 2023. L'intéressé a alors formé un recours gracieux, qui a été rejeté par une nouvelle décision du préfet de la Martinique du 29 novembre 2023. Dans la présente instance, M. G. demande au tribunal administratif d'annuler les deux décisions du préfet de la Martinique des 2 août 2023 et 29 novembre 2023, ainsi que d'enjoindre à l'administration, sous conditions de délai et d'astreinte, de réexaminer sa demande de cession onéreuse de la parcelle.

Sur la légalité des décisions attaquées :

2. L'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques dispose : *« Les terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, délimités conformément aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2, peuvent être déclassés aux fins de cession aux personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1er janvier 2010, ou à leurs ayants droit, des constructions à usage d'habitation. / A défaut d'identification des personnes mentionnées à l'alinéa précédent, ces terrains peuvent être déclassés aux fins de cession à titre onéreux aux occupants de constructions affectées à leur habitation édifiées avant le 1er janvier 2010 (...) »*. L'article L. 5112-1 du même code, auquel il est ainsi renvoyé, dispose : *« L'autorité compétente délimite, après consultation des communes, à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques, d'une part, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse et, d'autre part, les espaces naturels. La décision administrative portant délimitation de ces espaces constate l'état d'occupation du sol (...) »*. L'article L. 5112-2 du même code, auquel il est également renvoyé, dispose : *« L'autorité compétente délimite après consultation des communes, à l'intérieur des terrains soustraits artificiellement à l'action du flot et des lais et relais de la mer dépendant du domaine public maritime de l'Etat formés avant le 1er janvier 1995 et situés hors de la zone des cinquante pas géométriques, d'une part, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, d'autre part, les espaces naturels. La décision administrative portant délimitation de ces espaces constate l'état d'occupation du sol (...) »*.

3. En l'espèce, M. G. a sollicité la cession à titre onéreux, en application de l'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques, d'une parcelle sur laquelle a été édifiée une construction à usage d'habitation, située sur le domaine public maritime de l'Etat, au lieu-dit Pointe Chaudière au Vauclin. Pour rejeter cette demande de cession par la décision attaquée du 22 août 2023, le préfet de la Martinique s'est fondé sur le motif tiré de ce que la construction était édifiée sur un terrain exondé non cadastré qui n'était ainsi pas intégré aux limites fixées aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

4. En premier lieu, l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques dispose : *« Le domaine public maritime naturel de L'Etat comprend : / 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. / Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ; / (...) 4° La zone bordant le littoral définie à l'article L. 5111-1 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ; / (...) Les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot demeurent compris dans le domaine public maritime naturel sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession translatifs de propriété légalement pris et régulièrement exécutés. »* L'article L. 5111-1 du même code dispose : *« La zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques définie à l'article L. 5111-2 fait partie du domaine public maritime de l'Etat. »* L'article L. 5111-2 du même code dispose : *« La réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique (...) »*. Aux termes de l'article 3 du décret n° 55-855 du 30 juin 1955, relatif notamment à l'introduction dans le département de la Martinique de la législation et de la réglementation métropolitaines concernant le domaine public maritime et modifiant le statut de la zone dite "des cinquante pas géométriques" existant dans ce département, dispose : *« La réserve domaniale dite "des cinquante pas géométriques" est constituée par une bande de terrain (...) présentant, dans les départements (...) de la Martinique, une largeur de 81,20 m comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il aura été délimité en application de la législation et de la réglementation visées à l'article 1er. »*

5. Il ressort des pièces du dossier que, d'une part, M. G. a fait l'acquisition le 28 janvier 2020, par l'intermédiaire d'une société commerciale dénommée la SARL Les villas du Cap dont il est le gérant, d'une maison d'habitation qui a été édifiée sur un terrain en bord de mer qui jouxte une mangrove, situé au lieu-dit Pointe Chaudière au Vauclin. Ce terrain, qui ne bénéficie d'aucune référence cadastrale propre et fait au contraire partie d'une parcelle beaucoup plus vaste, inscrite au cadastre sous la référence DP 45, incluant l'ensemble de la mangrove, a été soustrait artificiellement à l'action des flots, après réalisation de travaux d'assèchement de la portion de mangrove qu'il abritait initialement. La réalisation de ces travaux par les anciens occupants du terrain n'a pas eu pour effet de détacher le terrain du domaine public maritime naturel de l'Etat, auquel celui-ci appartenait, pour le rattacher à la réserve dite des "cinquante pas géométriques". Il s'ensuit que le terrain litigieux est implanté sur le domaine public maritime naturel de l'Etat tel qu'il a été défini au 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Il constitue ainsi un terrain soustrait artificiellement à l'action du flot et des lais et relais de la mer dépendant du domaine public maritime de l'Etat et situé hors de la zone des cinquante pas géométriques. D'autre part, il ressort de l'absence de réponse du préfet de la Martinique à la mesure d'instruction que lui a adressée le tribunal par courrier du 25 octobre 2024 qu'aucun arrêté de délimitation des terrains mentionnés à l'article L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques n'est intervenu au niveau de la commune du Vauclin suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 qui a introduit cette disposition. Toutefois, alors même qu'un tel arrêté de délimitation présente un caractère purement reconnaissant, cette circonstance n'est pas de nature à exclure les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot qui remplissent les conditions fixées à L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques du champ du mécanisme de cession onéreuse prévu à l'article L. 5112-6 du même code. Il ressort des vues aériennes et cartographies, en particulier celle annexée à l'arrêté préfectoral du 11 mai 1999 portant délimitation des différents espaces au sein de la zone des cinquante pas géométrique au Vauclin en application de l'article 1^{er} de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, que le terrain objet de la demande de cession est situé dans un secteur occupé par une urbanisation diffuse. Il ressort en outre des attestations et de l'acte de propriété, lequel retrace l'historique de l'occupation du terrain et mentionne l'existence d'une construction d'habitation dès 1973, que ledit terrain soustrait artificiellement à l'action du flot a été formé avant le 1^{er} janvier 1995. Dans ces conditions, M. G. est fondé à soutenir que le préfet de la Martinique a commis une erreur de droit et une erreur d'appréciation en estimant que le terrain objet de la demande de cession onéreuse ne relevait pas des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse visés à l'article L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Les moyens ainsi soulevés doivent, par suite, être accueillis.

6. En second lieu, l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

7. Le préfet de la Martinique soutient en défense que M. G. ne disposait d'aucune qualité pour déposer la demande de cession onéreuse du terrain dans la mesure où l'acte de propriété portant sur la maison d'habitation édifiée sur le fonds a été établi au nom de la SARL Les

villas du Cap et non de M. G.. Ce faisant, le préfet de la Martinique doit être regardé comme demandant au juge de l'excès de pouvoir, par l'intermédiaire de son avocat, de substituer ce motif au motif illégal censuré précédemment au point 5.

8. Les dispositions citées précédemment au point 2. de l'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques, qui permettent le déclassement de fonds situés dans la zone des cinquante pas géométriques et de terrains soustraits artificiellement à l'action du flot et des lais et relais de la mer dépendant du domaine public maritime de l'Etat et situés hors de la zone des cinquante pas géométriques en vue de leur cession, donnent une priorité aux personnes ayant édifié ou participé à l'édification d'une construction sur ces terrains ou à leurs ayants-droits. Ce n'est que faute d'identification de ces personnes que ces terrains peuvent être cédés aux occupants de constructions affectées à leur habitation.

9. En l'espèce, il est constant que M. G. a emménagé avec sa famille en décembre 2020 dans la maison d'habitation édifiée sur le terrain objet de la demande de cession, qui constitue désormais le domicile familial de l'intéressé. Il s'ensuit que le requérant a la qualité d'occupant des constructions édifiées sur le terrain, au sens de l'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques, et ce quand bien même l'acte de propriété portant sur ces constructions n'a été pas été établi à son nom, mais à celui de la SARL Les villas du Cap dont il est le gérant. M. G. est dès lors susceptible, si les conditions légales sont remplies, de pouvoir bénéficier d'une cession du terrain en application du deuxième alinéa de l'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques. Dans ces conditions, le motif invoqué en défense par l'administration n'est pas de nature à fonder légalement la décision attaquée du préfet de la Martinique du 22 août 2023 rejetant la demande de cession onéreuse formée par M. G. La demande de substitution de motif doit, par suite, être rejetée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres conditions auxquelles une telle substitution est subordonnée.

10. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens soulevés par M. G., que la décision attaquée du préfet de la Martinique du 22 août 2023 doit être annulée ainsi que, par voie de conséquence, la décision du 29 novembre 2023 portant rejet du recours gracieux du requérant.

Sur l'injonction :

11. L'exécution du présent jugement implique nécessairement que l'administration réexamine la demande de cession onéreuse de M. G. Par suite, il est enjoint au préfet de la Martinique de procéder à ce réexamen dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par M. G.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. G., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que le préfet de la Martinique demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. G. et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision attaquée du préfet de la Martinique du 22 août 2023 est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Martinique de réexaminer la demande de cession onéreuse de M. G. dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à M. G. une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de M. G. est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de l'Etat présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. Jean-Philippe G., à l'agence des cinquante pas géométriques de la Martinique et à la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation.

Copie sera adressée pour information au préfet de la Martinique.

Délibéré après l'audience du 5 décembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Laso, président,

M. Phulpin, premier conseiller,

Mme Monnier-Besombes, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 décembre 2024.

Le rapporteur,

V. Phulpin

Le président,

J-M. Laso

Le greffier,

J-H. Minin

La République mande et ordonne à la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation en ce qui la concerne ou 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.