

AJDA 2010 p.1311**Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public...****Arrêt rendu par Cour européenne des droits de l'homme****29-03-2010**

n° 34044/02

Sommaire :

Décevant les attentes des requérants qui sont en litige avec l'Etat français depuis 1994 - mais aussi celles d'une partie de la doctrine -, la Cour européenne des droits de l'homme vient de juger que ne portent pas atteinte au droit au respect des biens, protégé par l'article 1^{er} du protocole n° 1, les décisions les obligeant à quitter les maisons d'habitation qu'ils occupaient depuis plusieurs dizaines d'années mais qui avaient été construites sur le domaine public maritime, et à remettre celui-ci dans son état antérieur auxdites constructions.

Texte intégral :**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 34044/02) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet état, M. Louis Depalle « le requérant » a saisi la Cour le 4 septembre 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e P. Blondel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Le gouvernement français (« le gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait en particulier que le refus des autorités françaises de l'autoriser à continuer d'occuper une parcelle du domaine public sur laquelle est édiflée une maison lui appartenant depuis 1960 et l'injonction qui lui est faite de la détruire portent atteinte à son droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du protocole n° 1 et au respect de son domicile au sens de l'article 8 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (art. 52 § 1 du règlement). Le 14 juin 2005, la requête a été déclarée en partie irrecevable par une chambre de ladite section composée des juges Ireneu Cabral Barreto, Jean-Paul Costa, Karel Jungwiert, Volodymyr Butkevych, Mindia Ugrekhelidze, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström, ainsi que de Sally Dollé, greffière de section. Le 29 avril 2008, à la suite d'un changement de section, la requête a été déclarée recevable sous l'angle des articles 1 du protocole n° 1 et 8 de la Convention par une chambre de la cinquième section, composée des juges Peer Lorenzen, Snejana Botoucharova, Jean-Paul Costa, Karel Jungwiert, Rait Maruste, Mark Villiger, Isabelle Berro-Lefèvre, ainsi que de Claudia Westerdiek, greffière de section. Le 25 septembre 2008, la chambre de ladite section, composée des juges Peer Lorenzen, Rait Maruste, Jean-Paul Costa, Karel Jungwiert, Renate Jaeger, Mark Villiger, Isabelle Berro-Lefèvre, ainsi que de Claudia Westerdiek, greffière de section, s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, aucune des parties ne s'y étant opposée (art. 30 de la Convention et 72 du règlement).

5. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 § 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

6. Tant le requérant que le gouvernement ont déposé des mémoires.

7. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 11 février 2009 (art. 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

a) pour le gouvernement

M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères, agent,

M^{me} A.-F. Tissier, sous-directrice des droits de l'homme à la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères,

M^{me} M.-G. Merloz, rédactrice à la sous-direction des droits de l'homme de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères,

M^{me} C. Stoven, chargée d'études pour le développement économique et touristique des plages et chargée de contentieux du domaine public maritime naturel du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement durable,

M^{me} D. Medjaed, auditrice de justice en stage à la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères,

M. P. Bourreau, directeur départemental, bureau chargé des missions domaniales de la direction générale des finances publiques du ministère du budget, conseiller ;

b) pour le requérant

Me P. Blondel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,

Conseil.

La Cour a entendu en leurs déclarations Me Blondel et M^{me} Belliard.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPECE

8. Le requérant est né en 1919 et réside à Monistrol-d'Allier.

A. La maison litigieuse

9. Le 3 novembre 1960, le requérant et son épouse firent l'acquisition par acte notarié d'une maison à usage d'habitation édifée sur un terrain de la commune d'Arradon, dans le département du Morbihan. Cette maison avait été bâtie sur un terre-plein recouvrant partiellement une parcelle située en bord de mer appartenant au domaine public maritime.

10. De l'historique de la maison, il ressort que, par arrêté du 5 décembre 1889, le préfet du Morbihan avait, en contrepartie du paiement d'une redevance, autorisé A. à « conserver sur le domaine public maritime dans l'anse de Kérior, commune d'Arradon, un terre-plein [...] supportant une maison d'habitation ». Cette maison aurait été édifée antérieurement à cet arrêté malgré un refus d'autorisation de construire opposé en 1856. L'arrêté de 1889 précisait que « l'existence de ce terre-plein avec maison d'habitation sur le domaine public maritime a été constatée en 1886 [...] et que le pétitionnaire s'engage à payer la redevance à partir du 1^{er} janvier 1887 ». Il soulignait également que le terre-plein, de forme irrégulière d'une superficie de 359,40 m² supportant la maison d'habitation de 7,60 m de longueur sur 6,60 m de largeur, « ne peut nuire en rien à la navigation ni à la circulation sur le rivage maritime à la condition de ménager un escalier à chaque extrémité sur ce terrain pour faciliter la circulation publique » et que l'administration « se réservait la faculté de modifier ou retirer l'autorisation sans que le pétitionnaire puisse réclamer pour ce fait aucune indemnité ou dédommagement ; il devra s'il en est requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif ».

11. Auparavant, le 2 décembre 1889, la direction générale de l'enregistrement et des domaines écrivait ce qui suit au préfet :

« [...] Prenant en considération l'état de réelle indigence du sieur A., ancien marin arrivé à un âge avancé et qui est dans l'impossibilité absolue de payer la redevance ordinaire, et, d'un autre côté estimant qu'il serait d'une rigueur extrême de provoquer la démolition de la petite maison qu'il a édifée sur le terrain soustrait à l'action de la mer et qui lui sert d'habitation, j'ai abaissé au minimum la redevance destinée à constater la précarité de l'occupation et à prévenir la prescription des droits de l'Etat.

Dans ces conditions, j'estime [...] que rien ne s'oppose plus désormais à ce que cette affaire soit terminée par un arrêté de concession, mais au décès du sieur A., ses héritiers devraient être mis en demeure, soit d'acquérir le terrain usurpé, soit d'acquitter la redevance au taux adopté pour les occupations privatives du domaine public maritime ».

12. A la suite du décès de A., ses deux filles sollicitèrent de l'administration l'autorisation de conserver la maison dans les mêmes conditions que leurs auteurs, ce qui leur fut accordé par arrêté du 9 juillet 1897

emportant autorisation d'occupation temporaire du domaine public concerné. Cette maison fut par la suite cédée en 1909 puis vendue en 1957, les actes stipulant toujours que la petite maison construite sur le terrain maritime est comprise dans la vente. L'acte de 1957 est ainsi libellé :

« Propriété jouissance : les acquéreurs seront propriétaires du terrain et de la petite maison de Kérion présentement vendus à compter de ce jour par la libre disposition, le tout étant libre de location et d'occupation [...] ».

13. Les passages pertinents de l'acte de vente de 1960 se lisent comme suit :

« *Propriété - Jouissance* » :

Les acquéreurs seront propriétaires de l'immeuble vendu par le fait des présentes, et ils en auront la jouissance par la prise de possession réelle à compter de ce jour [...].

Ils paieront du jour de leur entrée en jouissance tous impôts et toutes redevances dont la maison vendue avec le terrain sur lequel elle est édifée peut et pourra être assujettie [...].

[...] La présente vente est consentie et acceptée moyennant le prix principal de trois mille nouveaux francs [...] ».

14. A la suite de cet achat, et afin d'accéder légalement à la maison, le requérant et son épouse bénéficièrent d'autorisations d'occupations temporaires du domaine public maritime régulièrement renouvelées en 1961 (année au cours de laquelle le requérant fut autorisé à agrandir le terre-plein et où un passage fut aménagé pour le public au pied du terre-plein donnant sur la mer), 1975, 1986 et 1991. L'autorisation d'occupation temporaire datant de 1986 précise que le requérant demande « le renouvellement de l'arrêté préfectoral du 17 août 1961 qui l'autorisait à construire un terre-plein, supportant une maison d'habitation [...] ». La dernière convention leur autorisant d'occuper le domaine public expira le 31 décembre 1992. Les arrêtés précisaient que « le terre-plein demandé ne pourra nuire en rien à la navigation à condition d'être arasé au-dessus du niveau des plus hautes mers, ni à la circulation sur le rivage maritime à condition d'être accessible au public en tout temps » et que « conformément à l'article A 26 du code du domaine de l'Etat (§ 40 ci-dessous), l'administration se réserve la faculté de modifier ou de retirer l'autorisation si elle le jugeait utile, pour quelque cause que ce soit, sans que le permissionnaire puisse réclamer, pour ce fait, aucune indemnité ou dédommagement. Il devra, s'il en est requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif, par démolition des installations édifées sur le domaine public, y compris celles existantes à la date de signature de l'arrêté. S'il ne remplissait pas cette obligation, il y serait pourvu, par l'administration, d'office à ses frais ».

B. Procédures administratives

15. Par une lettre datée du 14 mars 1993, le requérant et son épouse sollicitèrent du préfet du Morbihan le renouvellement de leur autorisation d'occupation.

16. En réponse, le 6 septembre 1993, le préfet du Morbihan fit savoir au requérant que l'entrée en vigueur de la loi no 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (ci-après loi Littoral), et en particulier son article 25, ne lui permettait plus de renouveler l'autorisation dans les conditions antérieures, celui-ci précisant que les utilisations du domaine public maritime doivent tenir compte de la vocation des zones concernées, ce qui exclut toute utilisation privative notamment pour des maisons d'habitation. Toutefois et afin de tenir compte de l'ancienneté de l'occupation et du caractère affectif accordé par le requérant à la maison objet du litige, il lui proposa, sous forme contractuelle, une autorisation limitée comportant notamment une autorisation strictement personnelle d'utilisation interdisant toute cession ou transmission du terrain et de la maison, une interdiction de réaliser des travaux exceptés d'entretien, et une possibilité pour l'Etat, à l'expiration de l'autorisation, de faire remettre les lieux dans leur état initial ou de réutiliser les installations.

17. Par une lettre datée du 19 novembre 1993, le requérant et son épouse refusèrent la proposition du préfet et sollicitèrent l'octroi d'une concession d'endigage valant transfert de propriété sur le fondement de l'article L. 64 du code du domaine de l'Etat (§ 43 ci-dessous).

18. Le 9 mars 1994, le préfet du Morbihan, se fondant sur l'article 25 de la loi littoral, estima qu'aucun motif d'intérêt général n'existait en l'espèce afin de justifier l'octroi d'une telle concession. Il renouvela cependant sa proposition d'octroyer au requérant et à son épouse une autorisation d'occupation temporaire sous conditions.

19. Le 5 mai 1994, ces derniers saisirent le tribunal administratif de Rennes en vue d'obtenir l'annulation de la décision du préfet du 9 mars 1994. A l'appui de ce recours, ils invoquèrent l'illégalité du refus de leur accorder la concession d'endigage.

20. Par une lettre datée du 4 juillet 1994, le préfet du Morbihan adressa au requérant et à son épouse

une mise en demeure les enjoignant de régulariser leur situation d'occupant sans titre du domaine public. Cette mise en demeure fut renouvelée le 10 avril 1995.

21. Le 6 septembre 1995, la direction départementale de l'équipement du Morbihan établit un procès-verbal de contravention de grande voirie constatant l'occupation des lieux par le requérant, sans autorisation, en infraction aux dispositions de l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat (§ 40 ci-dessous).

22. Le 20 décembre 1995, le préfet du Morbihan déposa une requête devant le tribunal administratif de Rennes déférant le requérant et son épouse comme prévenus d'une contravention de grande voirie pour avoir persisté à occuper le domaine public sans autorisation. Il demanda leur condamnation au paiement d'une amende et à la remise du rivage de la mer dans son état antérieur à l'édification de la maison et du terre-plein sur lequel celle-ci était édifiée, dans un délai de trois mois.

23. Le 19 février 1996, la direction des services fiscaux notifia au requérant, au titre de l'occupation sans titre du domaine public, les sommes dues au titre des années 1995 et 1996 soit au total 56 754 F.

24. Par deux jugements distincts rendus tous deux le 20 mars 1997, le tribunal administratif de Rennes statua tant sur le recours introduit le 5 mai 1994 par le requérant (instance n° 941506) que sur la requête introduite par le préfet du Morbihan le 20 décembre 1995 (instance n° 953517).

La demande tendant à l'annulation de la décision de refus du préfet de leur accorder une concession d'endigage (instance n° 941506) fut rejetée aux motifs suivants :

« [...] Considérant que si les requérants, pour soutenir l'appartenance au domaine privé maritime de la parcelle sur laquelle est édifiée la maison d'habitation, produisent aux débats une autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime datant de 1889, celle-ci, toutefois, ne constate que l'exondation de la parcelle sans attester de sa régularité et ne remet ainsi pas en cause la domanialité publique de ladite parcelle ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 64 du code du domaine de l'Etat : « L'Etat peut concéder, aux conditions qu'il aura réglées [...] le droit d'endigage » ; que si l'article 27 de la loi du 3 janvier 1986 [loi Littoral] a réduit le champ d'application de l'article précité, il précise toutefois que « les exondements antérieurs à la présente loi demeurent régis par la législation antérieure » ; qu'en conséquence, sont seuls applicables en l'espèce l'article L. 64 du code précité et la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime disposant « que sont incorporés au domaine public maritime [...] sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot » ; que si le préfet pour opposer un refus à la demande dont il était saisi s'est appuyé sur les principes directeurs et orientations fixées par la circulaire interministérielle du 3 janvier 1973 définissant la politique à suivre pour l'utilisation du domaine public maritime, il ne s'est pas mépris, en examinant la situation particulière du projet de concession formulé par les requérants, sur la portée de ladite circulaire qui n'abroge, ni ne modifie les dispositions législatives susmentionnées mais se borne à en faire application ;

Considérant par ailleurs que la circulaire précitée, donnant pour directive aux autorités chargées de statuer sur les concessions d'endigage de ne pas aliéner la propriété des parcelles créées et de n'y accepter que l'implantation d'équipements à usage collectif, à l'exclusion de l'habitat privatif, est intervenue dans une matière où les autorités compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire ; qu'il n'apparaît pas que le préfet en faisant référence aux principes posés par la circulaire, ait procédé à une exacte interprétation des dispositions législatives, ni qu'il n'ait pas examiné la spécificité du projet des requérants, avant d'estimer qu'aucune particularité n'était de nature à justifier qu'il fut dérogé aux directives sus-analysées » ;

La requête du préfet du Morbihan (instance n° 953517) fut, quant à elle, accueillie. Le tribunal fit valoir que « la parcelle sur laquelle est édifiée la maison d'habitation des époux Depalle fait bien partie dudit domaine ». Sur l'existence d'une contravention de grande voirie, le tribunal considéra ce qui suit :

« [...] *Sur la domanialité publique :*

[...] Considérant que la contravention de grande voirie vise à préserver l'intégrité du domaine public ; qu'il résulte du jugement rendu ce jour par le tribunal dans l'instance n° 941506 que la parcelle sur laquelle est édifiée la maison d'habitation des époux Depalle fait bien partie dudit domaine ;

Considérant que le juge administratif subordonne la détermination de la consistance du domaine public artificiel à l'interprétation judiciaire des titres privés qui seraient produits lorsque leur examen soulève une difficulté sérieuse ; qu'en l'espèce le terre-plein et la maison ne sont pas un bien du domaine public eu égard à l'utilisation exclusivement privative qui en est faite et à leur non-appartenance à une collectivité publique, confirmée par l'acte de vente en date du 8 décembre 1960 ; que dès lors en l'absence de contestation sérieuse de l'appropriation privée du bien litigieux, il n'y a pas lieu de surseoir à

statuer [...] ;

Sur l'existence d'une contravention de grande voirie :

Considérant que si la maison d'habitation occupée par les époux Depalle leur appartient en pleine propriété et s'ils soutiennent ne pas être, dès lors, des occupants irréguliers du domaine public, il est constant toutefois que la construction d'un ouvrage de caractère permanent ne pouvait être régulièrement entreprise sur le domaine public qu'en vertu soit d'une concession d'endigage, soit d'un autre type de concession ; qu'il résulte de l'instruction et notamment de l'absence de tels actes de concession, que la maison d'habitation dont il s'agit a été irrégulièrement édifiée sur le domaine public maritime ; qu'en conséquence, et alors même que les propriétaires produisent des titres de propriété non contestés, le préfet est fondé à demander la condamnation de M. Depalle à une amende et à la remise du rivage de la mer dans son état antérieur à l'édification dudit ouvrage ;

Sur l'action publique :

[...] qu'il y a lieu de condamner M. Depalle au paiement d'une amende de 500 F ;

Sur l'action domaniale :

Considérant qu'il y a lieu de condamner M. Depalle à remettre les lieux en l'état antérieur à l'édification des constructions, et ce, dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement ; qu'à l'expiration de ce délai, M. Depalle versera une astreinte d'un montant de 100 F par jour de retard en cas d'inexécution du présent jugement et l'administration sera autorisée à le faire aux frais, risques et périls du contrevenant [...] »

25. Le 2 juillet 1997, le requérant et son épouse interjetèrent appel du jugement rendu dans l'instance n° 953517. Le 7 juillet 1997, ils interjetèrent appel de celui rendu dans l'instance n° 941506.

A l'appui de l'appel formé contre le jugement rendu dans l'instance n° 941506, le requérant et son épouse contestèrent notamment l'appartenance du terrain litigieux au domaine public de l'Etat. Ils arguèrent de l'appartenance du terrain au domaine privé de l'Etat. Ceci entraînerait l'application de la prescription acquisitive du droit privé à leur situation et l'incompétence des juridictions administratives pour trancher le litige.

26. Par un arrêt du 8 décembre 1999, la cour administrative de Nantes décida de joindre les deux procédures en raison de leur connexité et de rejeter les appels formés par le requérant et son épouse, aux motifs suivants :

« *Sur la requête [...] relative à la contravention de grande voirie :*

En ce qui concerne l'action domaniale :

Considérant en premier lieu qu'il n'est pas contesté que la parcelle où se trouve le terre-plein sur lequel est édifiée la maison qui était occupée par M. et M^{me} Depalle était entièrement recouverte par le flot, en dehors de circonstances météorologiques exceptionnelles, avant l'exondement effectué pour réaliser ce même terre-plein ; qu'il n'est pas établi, ni même d'ailleurs allégué par les requérants, que la surface non exondée de cette parcelle aurait jamais été soustraite depuis lors à l'action du flot ; qu'il résulte, par ailleurs, de l'instruction, que le terre-plein est le produit d'exondements réalisés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 1963 [...] et qui, n'ayant pas été réalisés dans les formes prévues pour les concessions d'endigage, n'ont pu, nonobstant l'intervention des diverses autorisations d'occupation temporaires accordées par l'administration, avoir eu pour effet de faire sortir du domaine public maritime cette partie de la parcelle ainsi soustraite à l'action du flot ; qu'en raison des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public, les circonstances invoquées par M. et M^{me} Depalle que la maison a été régulièrement édifiée et que son occupation a été acceptée par l'administration pendant une très longue durée et même tolérée après l'expiration de la dernière autorisation d'occupation sont sans influence sur l'appartenance des lieux au domaine public maritime ;

Considérant, en deuxième lieu, que, comme il a été dit, la dernière autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime dont ont bénéficié M. et M^{me} Depalle est venue à expiration le 31 décembre 1992 ; qu'en l'absence, depuis cette date d'un titre d'occupation régulier, le préfet du Morbihan est fondé à demander qu'il soit imparti à M. Depalle, si ce n'est déjà fait, de remettre les lieux dans leur état antérieur à l'édification de la maison sur le domaine public maritime ; que les requérants ne peuvent utilement se prévaloir, pour contester cette obligation, de l'ancienneté de l'occupation des lieux, ni de ce que l'administration a toléré la poursuite de cette occupation après le 31 décembre 1992 et leur a proposé, pour régulariser la situation, des projets de convention d'occupation, auxquels ils n'ont d'ailleurs pas donné suite [...] ;

Considérant, en cinquième lieu, que l'obligation de procéder à la remise en état des lieux] ne constitue

pas une mesure prohibée par la stipulation de l'article 1^{er} du protocole n° 1 en vertu de laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique [...].

Sur la requête relative au refus de concession d'endiguage :

« [...] Considérant en deuxième lieu, que, l'article 27 de la loi du 3 janvier 1986 susvisée précisant que les exondements antérieurs à cette loi demeurent régis par la législation antérieure, sont applicables à la présente espèce les dispositions codifiées sous l'article L. 64 du code du domaine de l'Etat aux termes desquelles « l'Etat peut concéder, aux conditions qu'il aura réglées [...] le droit d'endiguage [...] ;

Considérant que, pour refuser d'accorder à M. et M^{me} Depalle la concession d'endiguage sollicitée, le préfet du Morbihan s'est fondé sur les principes directeurs définis par la circulaire du 3 janvier 1973 des ministres de l'économie et des finances et de l'aménagement du territoire, relative à l'utilisation du domaine public en dehors des ports de commerce et de pêche, et a relevé qu'aucun motif d'intérêt général ne justifiait qu'il soit fait droit à la demande des intéressés ;

Considérant qu'en donnant pour directive aux autorités chargées de statuer sur les demandes de concessions d'endiguage qu'aucune parcelle dépendant, à un titre quelconque, du domaine public ne devra être déclassée pour faire l'objet d'une cession en pleine propriété, les ministres signataires de la circulaire du 3 janvier 1973 n'ont pas édicté de règles de droit modifiant ou complétant les dispositions précitées de l'article L.64 du code du domaine de l'Etat dont ils se sont bornés à faire application : qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la parcelle en cause appartient au domaine public de l'Etat ; qu'il ne ressort des pièces du dossier ni que le préfet, avant de prendre sa décision, n'ait pas examiné les circonstances particulières qui motivaient le projet présenté par M. et M^{me} Depalle, ni qu'il ait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant qu'aucune particularité de ce projet ou aucune considération d'intérêt général ne justifiait qu'il fût dérogé aux directives susmentionnées » ;

27. Le 21 février 2000, le requérant se pourvut en cassation contre l'arrêt du 8 décembre 1999. Le commissaire du gouvernement, dans ses conclusions, communes à une affaire similaire, fit valoir que la valeur actualisée du prix d'acquisition de la maison s'élevait à 1 067 143 €. Il poursuivit en ces termes :

« [...] Mais d'une part, la constitution de droits réels n'est pas autorisée par la loi du 25 juillet 1994 sur le domaine public naturel de l'Etat [...], d'autre part, elle n'était pas admise avant l'intervention de ce texte [...]. Les intéressés n'ont pu acquérir aucun droit de propriété sur leurs maisons et les cessions successives n'aboutissent pas davantage à la constitution de droits réels sur le domaine public. Compte tenu de la situation précaire de ces immeubles, leur valeur vénale ne pouvait être établie sans prise en considération de cette circonstance primordiale et il faut espérer que les requérants avaient été dûment informés de ces éléments lorsque les actes d'acquisition ont été rédigés [...]. Finalement et même si les solutions auxquelles on aboutit ne suscitent de notre part qu'un enthousiasme très relatif, nous ne pouvons que conclure au rejet des conclusions des requérants. [...] Ceux-ci ont sans doute commis des maladresses en refusant l'offre réitérée du préfet. Même si elle ne les enchantait guère, elle était à tout le moins préférable à une démolition pure et simple qui devra être opérée à leurs frais par décision de justice. Tout espoir n'est peut-être pas perdu de renouer les fils du dialogue avec l'administration afin de trouver une solution peut-être moins expéditive.

L'Etat n'est peut-être pas à l'abri le cas échéant d'une action en responsabilité pour avoir laissé espérer pendant près d'un siècle que les occupants du domaine public ne seraient pas brutalement contraints de démolir leurs biens. Il faut bien voir toutefois que les chances de réussite d'une telle action sont assez minces en raison de la protection légitime dont bénéficie le domaine public. En toute hypothèse, il est évident que si la responsabilité de la personne publique devait être retenue, il s'agirait d'une responsabilité que les contrevenants partageraient largement avec l'administration ».

28. Par un arrêt rendu le 6 mars 2002, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi du requérant. Il jugea qu'il ne pouvait se prévaloir d'aucun droit réel sur la parcelle litigieuse et sur les immeubles qui y avaient été édifiés et que l'obligation de remise en état de la parcelle sans indemnisation préalable n'était donc pas une mesure prohibée par l'article 1^{er} du protocole n° 1. Par ailleurs, il considéra que le requérant ne pouvait se prévaloir de la tolérance de l'administration à l'égard de l'occupation des lieux pour faire valoir une remise en état des lieux à celle existant à la date d'acquisition de la maison.

29. A la suite d'un incendie en 2005, le requérant fit une demande de permis de construire portant sur la réfection à l'identique de la maison. Par un arrêté du 5 septembre 2005, un permis de construire lui fut délivré après avis favorable de l'architecte des bâtiments de France au titre de la loi littoral. Le permis fut cependant retiré suite à une demande du préfet au maire d'Arradon au motif qu'il était illégal, car pris en méconnaissance des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public.

30. En 2007 et 2008, la direction des impôts adressa au requérant des avis de régularisation de la redevance pour les années 2006 et 2007 de montants respectifs de 5 518 et 5 794 € auxquels devait s'ajouter l'impôt foncier.

31. Le requérant produit une évaluation de sa maison faite par une agence immobilière en novembre 2008 : « une maison à usage d'habitation [...] Le tout sur un terrain de 850 m² [...] Compte tenu de la situation géographique de cette propriété, de l'état de la construction, de la surface du plancher, de son implantation sur le domaine public maritime (DPM), du marché immobilier local, et sous réserve que les propriétaires puissent justifier d'un contrat de concession sur le DPM, cette propriété a une valeur de l'ordre de 1 150 000 à 1 200 000 € ».

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS


A. Le domaine public maritime (DPM) et sa gestion

1. La garde du domaine public maritime

32. L'idée que le rivage de la mer appartient aux « choses communes », c'est-à-dire n'est pas susceptible d'appropriation privée et est géré par la puissance publique, vient de l'époque romaine (Institutes de Justinien, Livre II, Titre I De rerum divisione) où déjà une autorisation était nécessaire pour construire sur le bord de la mer. C'est l'ordonnance de la marine d'août 1681 de Colbert qui, codifiant ce principe, constituait encore récemment le fondement de la gestion par l'Etat du DPM. Après avoir défini ce que comprenait le « bord et rivage de la mer », elle précisait également le régime applicable : « Faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucun pieu, ni de faire aucun ouvrage, qui puisse porter préjudice à la navigation à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amendes arbitraires ». A la Révolution prend corps l'idée que le DPM est géré par les gouvernants dans l'intérêt de la nation, et non comme un simple élément de patrimoine autrefois de la Couronne, aujourd'hui de l'Etat. Cette conception guide encore aujourd'hui largement la gestion du DPM, car au-delà même de la propriété de l'Etat sur ce domaine, sa conservation et sa gestion relèvent plus de la mise en oeuvre d'une police de son utilisation que de l'exercice de droits « civils » du propriétaire. Le préfet tient un rôle principal dans la garde du DPM, il est l'autorité qui en général en réglemente localement l'utilisation, permet les occupations privatives ou non et assure la défense de son intégrité en poursuivant les auteurs des atteintes à ce domaine (source : www.mer.gouv.fr, consultée le 3 février 2010).

L'ordonnance de la marine de Colbert a été définitivement abrogée en 2006. Depuis le 1^{er} juillet 2006, le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) a remplacé le code du domaine de l'Etat (datant de 1957). Il restructure le droit domanial de l'Etat et des personnes publiques et synthétise la réglementation du DPM en y incluant les dispositions relatives à l'environnement notamment.

2. Consistance du domaine public maritime naturel

33. Le DPM, déterminé à partir de phénomènes naturels, est compris entre la limite haute du rivage, c'est-à-dire au point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (CE ass. 12 oct. 1973, *Kreitmannn*, req. n° 86682 ) et la limite de la mer territoriale, côté large. Selon l'article L. 2111-4 du CGPPP, « 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 ;

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 :

a) Qui faisaient partie du domaine privé de l'Etat à la date du 1^{er} décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ;

b) Constitués à compter du 1^{er} décembre 1963.

[...]

5° Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'Etat.

« 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 ».

3. Protection du domaine public maritime

a) Principe d'inaliénabilité

34. Consacré par la jurisprudence, puis repris par le code du domaine de l'Etat (art. L. 52) et le CGPPP (art. L. 3111-1), le principe d'inaliénabilité du domaine public est indissociable de la notion de domaine public. Le fondement de ce principe tient à l'affectation du domaine à l'utilité publique : tant que cette affectation demeure, et qu'une décision expresse de déclassement d'une dépendance du domaine public n'a pas été prise, aucune cession du domaine ne peut être autorisée. C'est une protection contre l'usucapion ou la prescription acquisitive du droit privé, d'où le principe d'imprescriptibilité complémentaire à celui de l'inaliénabilité. Ainsi, dans son arrêt *Cazeaux*, à propos de parcelles proches du rivage de la mer dans le bassin d'Arcachon, le Conseil d'Etat a considéré que « alors même que les autorités publiques ont autorisé sur ces parcelles divers travaux, renoncé à plusieurs reprises à revendiquer la domanialité publique desdites parcelles [...], les auteurs de la société du domaine des prés-salés n'ont pu, de même que ladite société, acquérir aucun droit de propriété sur ces parcelles qui, faisant partie du domaine public, étaient inaliénables et imprescriptibles ».

35. Le Conseil constitutionnel a énoncé que l'inaliénabilité se limitait à ce que des biens du domaine public soient aliénés sans qu'ils aient été au préalable déclassés (Cons. const., 18 sept. 1986, décis. n° 86-217 DC, *Liberté de communication*). Il n'a toutefois pas reconnu au principe d'inaliénabilité une valeur constitutionnelle (Cons. const., 21 juill. 1994, décis. n° 94-346 DC, *Droits réels sur le domaine public*). Le Conseil d'Etat a rappelé récemment que « lorsqu'un bien appartenant à une personne publique a été incorporé dans son domaine public par une décision de classement, il ne cesse d'appartenir à ce domaine sauf décision expresse de déclassement » ; il a ainsi jugé qu'était sans incidence sur l'appartenance d'ateliers relais occupés par une société au domaine public le fait « que ces ateliers auraient vocation à être loués ou cédés à leurs occupants ou que les baux consentis en vue de leur occupation revêtaient le caractère de contrats de droit privé » (CE 26 mars 2008, *Société Lucofer*).



36. Conséquence du principe d'inaliénabilité, toute cession de biens du domaine public « non déclassés » est nulle. Cette nullité entraîne une obligation de restitution pour les tiers acquéreurs, même de bonne foi. En outre, l'inaliénabilité entraîne l'exclusion, en principe, de la constitution de droits réels sur le domaine public. Toutefois, en dérogation à ce principe, le législateur a, par l'adoption de deux lois, l'une du 5 janvier 1988 instituant le bail emphytéotique administratif, l'autre du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, donné la possibilité d'octroyer des droits réels à l'occupant à titre privatif sur le DPM. S'agissant de la première, elle ne concerne que le domaine public des collectivités territoriales et de leurs groupements. En ce qui concerne la seconde, elle vise le domaine maritime artificiel et les constructions et installations immobilières réalisées pour les besoins de l'activité autorisée (art. L. 34-1 C. dom. Et., puis art. L. 2122-6 CGPPP). Dans sa décision précitée du 21 juillet 1994, le Conseil constitutionnel a jugé cette possibilité conforme à la Constitution dès lors que la loi de 1994 assure la continuité des services publics et la protection de la propriété publique ; il a toutefois censuré la disposition permettant le renouvellement de l'autorisation au-delà de soixante-dix ans car il était susceptible de priver de réalité le droit de la personne publique au retour de plein droit et gratuit des installations et par suite de nature à porter atteinte à la « protection due à la propriété publique ».

37. La dernière conséquence du principe d'inaliénabilité est l'insaisissabilité des biens des personnes publiques (art. L. 2311-1 CGPPP). Cette conséquence a été atténuée par la jurisprudence du Conseil d'Etat dans une affaire que la Cour a eu à connaître par la suite (*Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro c/ France*, req. n° 57516/00, 26 sept. 2006).

b) Police de la conservation

38. Outre les servitudes administratives, visant à protéger le domaine public des empiètements des propriétés privées, dont celle, par exemple, concernant la servitude de passage le long du littoral, d'une largeur de trois mètres, sur les propriétés riveraines du DPM instituée par une loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, la police de la conservation du domaine assure la protection de l'intégrité matérielle du DPM, ainsi que celle de l'affectation et de l'utilisation de ses dépendances. Les infractions à la police de conservation du DPM sont réprimées par la contravention de grande voirie. Celle-ci est sanctionnée par une amende pénale prononcée par le juge administratif et implique pour le contrevenant une remise de droit des lieux en l'état. Les dispositions pertinentes relatives à la contravention de grande voirie sur le DPM ne font plus référence essentiellement à la navigation mais prennent en compte la protection du littoral, protégé pour lui-même (art. L. 2132-2 et L. 2132-3 CGPPP).

39. Selon le Conseil d'Etat, les autorités chargées de la conservation ont une obligation de poursuite (CE 23 févr. 1979, *Ministre de l'équipement c/ Association des amis des chemins de ronde*). A propos d'une parcelle incorporée au domaine public maritime de la plage de Verghia (Corse-du-Sud), le Conseil d'Etat a décidé « que la circonstance que M.A. justifierait d'un titre de propriété sur la parcelle en cause et que

des autorisations lui ont été accordées pour y édifier des constructions, au titre de la législation de l'urbanisme, distincte de celle relative au domaine public maritime, est sans influence sur la matérialité de la contravention de grande voirie et n'est, en tout état de cause, pas de nature à l'exonérer des poursuites diligentées à son encontre par le préfet [...] » (CE 4 févr. 2008, req. n° 292956 ). S'agissant de la réparation du dommage causé au domaine public, il a été jugé que l'attitude concrète de l'administration antérieurement à la mise en oeuvre de la procédure tendant à la prononciation d'une condamnation de grande voirie de l'autorisation n'était pas sans créer au profit du contrevenant des droits et notamment celui à ne pas être obligé de procéder lui-même à une remise en l'état des lieux (CE 21 nov. 1969, *Koebelin*, req. n° 72878 .

4. Utilisation du domaine public maritime

40. L'usage du DPM peut être collectif ou privatif. L'utilisation collective qui permet à l'ensemble des citoyens de bénéficier du domaine public (navigation sur les cours d'eau, plages) est libre, égale pour tous et gratuite. Toutefois, le principe de gratuité n'a pas été repris expressément par le CGPPP car il fait l'objet de nombreuses dérogations.



Les occupations privatives doivent être compatibles ou conformes avec l'affectation du domaine public. Contrairement aux utilisations collectives, elles sont soumises à autorisation, délivrées à titre personnel, donnent lieu au paiement d'une redevance et ont un caractère précaire.

L'article L. 28 du code du domaine de l'Etat (art. L. 2122-1 CGPPP) prévoyait en effet que :

« Nul ne peut, sans autorisation délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public national ou l'utiliser dans des limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous.

Le service des domaines constate les infractions aux dispositions de l'alinéa précédent en vue de poursuivre, contre les occupants sans titre, le recouvrement des indemnités correspondant aux redevances dont le Trésor a été frustré, le tout sans préjudice de la répression des contraventions de grande voirie ». [L'article A 26 précisait que l'autorisation est révocable sans indemnité.]

41. Selon le Conseil d'Etat, « si dans l'exercice de ses pouvoirs de gestion du DPM, il appartient à l'administration d'accorder à titre temporaire et dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur des autorisations d'occupation privative dudit domaine, ces autorisations ne peuvent légalement intervenir que, si compte tenu des nécessités de l'intérêt général, elles se concilient avec les usages conformes à la destination du domaine que le public est normalement en droit d'y exercer, ainsi qu'avec l'obligation qu'a l'administration d'assurer la conservation de son domaine public » (CE 3 mai 1963, *Commune de Saint-Brévin-les-Pins*).

42. La précarité des autorisations résulte du principe d'inaliénabilité qui implique la protection du domaine public et donc sa disposition par l'administration. La jurisprudence énonce ainsi que « les autorisations d'occupation du domaine public sont accordées à titre précaire et révocable ; que, par suite, la circonstance, à la supposer établie, que I. était titulaire, avant l'intervention de la décision attaquée, d'une autorisation d'occupation de la partie du domaine public communal [...] est sans influence sur la légalité de la décision par laquelle le maire lui a demandé de démolir ses installations et de restituer au domaine public son état initial [...] » (CE 29 mars 2000, *Isas*, req. n° 199545 ). Elle rappelle très clairement aussi que les titulaires d'autorisation n'ont pas « de droits acquis » au renouvellement de l'autorisation (CE 14 oct. 1991, *Helie*, req. n° 95857 .

43. Les conditions d'occupation du domaine public sont fixées, soit dans des actes unilatéraux de l'administration (du type de celle évoquée plus haut à l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat), soit dans des contrats passés avec l'occupant. Ces derniers sont nommés concessions d'occupation domaniale, qui sur le DPM, peuvent être des concessions de plage et des concessions d'endiguage. Par cette concession, l'Etat autorise le concessionnaire à effectuer sur le rivage de la mer des travaux destinés à soustraire les terrains à l'action des flots. Sur le DPM naturel existe une ancienne procédure instituée en 1807, désignée traditionnellement sous le nom de concession d'endiguage translative de propriété (ancien art. L. 64 C. dom. Et.) : le concessionnaire était autorisé à exonder des emprises qui, soustraites à l'action des eaux, ne relevaient plus de la définition du DPM naturel et pouvaient donc être déclassées et cédées par l'Etat. Cette procédure, utilisée à l'origine pour l'aménagement de polders agricoles, l'a été plus récemment pour réaliser des constructions immobilières privées, sous forme de marinas, gagnées sur la mer. La réaction à ce qui était perçu comme une privatisation du rivage, a conduit à prohiber en 1973, par circulaire, la mise en oeuvre d'une telle procédure - interdiction confirmée par la loi Littoral qui prohibe plus largement l'atteinte au caractère naturel du rivage - ; dorénavant, il n'est plus possible de réaliser des opérations de type marinas ou polders par des concessions d'endiguage translatives de propriété et la procédure n'est plus applicable qu'aux exondements anciens dont elle constitue la seule possibilité de régularisation (source : www.mer.gouv.fr, consultée le 3 février 2010).

B. La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite loi Littoral relative à l'aménagement, la protection et la mise en

valeur du littoral

44. Jusqu'en 1986, le DPM était protégé par la police de la grande voirie. La loi Littoral a introduit de nouvelles règles protectrices du domaine public naturel (source : www.mer.gouv.fr).

45. Dès les années 1960, l'engouement pour les vacances au bord de la mer augmente la pression touristique et ainsi le rythme des constructions sur le littoral [...]. La prise de conscience de l'importance économique du littoral et des multiples convoitises dont il fait l'objet a rendu indispensable l'intervention d'une norme de valeur juridique supérieure chargée d'arbitrer entre les multiples utilisations du littoral. C'est dans cet esprit qu'a été votée à l'unanimité par le Parlement, la loi Littoral du 3 janvier 1986 (consolidée au 7 août 2007). L'article premier de la loi énonce que le littoral est « une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ». Les principes généraux de cette loi consistent à la fois à préserver les espaces rares et sensibles, gérer de façon économe la consommation d'espace par l'urbanisation et les aménagements touristiques notamment et, enfin, ouvrir plus largement le rivage au public, comme les plages, et accueillir en priorité sur le littoral les activités dont le développement est lié à la mer.

46. C'est dans le domaine de l'urbanisme que les principes posés sont les plus connus et ont donné lieu au contentieux le plus abondant. L'extension de l'urbanisation doit se faire en continuité avec l'existant ou en hameaux nouveaux. Les routes sur le rivage sont interdites et les routes de transit ne peuvent se faire qu'au-delà de 2 000 mètres du rivage. Afin de préserver les espaces naturels, la loi instaure une « inconstructibilité » à l'intérieur d'une bande de 100 mètres, hors agglomération, à partir du rivage et impose une urbanisation limitée des espaces proches du même rivage. Enfin, les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral doivent être préservés et seuls des aménagements légers peuvent être admis.

47. La loi a précisé les règles de gestion du DPM en exigeant une enquête publique préalable à tout changement substantiel d'utilisation, en clarifiant les procédures de délimitation du rivage de la mer, en interdisant, sauf exception, de porter atteinte au caractère naturel du rivage et en organisant un régime spécifique pour les mouillages collectifs. Elle a, enfin, consacré les principes de l'usage libre et gratuit des plages et favorisé l'accès du public à la mer (v. art. 321-9 C. envir. et L. 2124-4 CGPPP : « L'accès des piétons aux plages est libre [...]. L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages »).

48. L'article 25 de la loi, devenu l'article L. 2124-1 du CGPPP, a entraîné une réforme de la réglementation relative aux occupations du DPM. Il est ainsi stipulé :

« Les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique.

Sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et des besoins de la sécurité maritime, tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique [...]

49. L'article 27 de la loi, devenu l'article L. 2124-2 du CGPPP, pose le principe de l'interdiction de l'atteinte à l'état naturel du rivage :

« En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique.

Toutefois, les exondements antérieurs à la présente loi demeurent régis par la législation antérieure ».

50. Dans un rapport sur les conditions d'application de la loi Littoral établi par le Conseil général des Ponts et Chaussées, transmis au ministre de l'équipement, des transports et du logement en juillet 2000, en sa partie « Retrouver une cohérence entre le discours et la réalité », il est indiqué ce qui suit :

« [...] l'impression d'iniquité est vive lorsqu'un refus est opposé à une demande d'autorisation dans un site où la présence de bâtiments semble indiquer qu'en d'autres temps, l'administration a été moins regardante [...].

Le droit de jouir « à vie » mais sans transmission possible d'une maison d'habitation construite sur le domaine public maritime, droit reconnu par une convention signée avec le préfet, le droit reconnu à

deux époux de camper ou de faire stationner leur caravane dans une zone devenue illicite pour ce genre d'activité jusqu'au décès de chacun d'eux, avec également une convention stipulant expressément l'absence d'héritage possible de ce privilège, illustrent en Charente-Maritime et dans le Morbihan, la créativité de l'administration sur le sujet [...].

Toutes sortes de dérives se multiplient de plus ou moins bonne foi. [...] Faudrait-il passer sous silence le développement d'un marché clandestin des autorisations d'occupation du domaine public [...] Ne conviendrait-il pas de rechercher la responsabilité des agents publics qui ont sciemment contribué à créer ou aggraver une situation illégale par leur activité administrative ? [...] »

51. Dans le rapport consacré au « bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral » du gouvernement au Parlement (sept. 2007), en sa partie consacrée à l'ouverture du littoral aux piétons, on peut lire ce qui suit :

« La loi Littoral prévoit comme objectif le maintien ou le développement du tourisme sur le littoral. En particulier, les dispositions des articles 3 à 8 de cette loi visent les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. La réalisation du sentier du littoral participe à la concrétisation de ces dispositions législatives. [...] La continuité du cheminement des piétons le long du littoral est ainsi assurée par la servitude sur les propriétés privées, ainsi que par le passage sur des terrains publics qui peuvent appartenir à l'Etat (DPM), au Conservatoire du littoral ou aux collectivités territoriales [...].

La mise en oeuvre du sentier nécessite fréquemment une étude sur le terrain pour déterminer si le littoral peut être ouvert aux piétons sans nuire à la faune, à la flore et à la stabilité des sols. Si le territoire se révèle accessible sans risque pour l'environnement, il faudra déterminer le tracé du sentier notamment sur les propriétés privées, étant observé que le tracé de droit (bande de trois mètres de long de la limite du DPM) ne représente pas toujours la solution la plus opportune. Dans l'hypothèse où le tracé de droit sur les propriétés privées a été modifié, une enquête publique doit être réalisée [...] »

C. Droit comparé

52. La Cour a examiné la situation dans seize Etats membres côtiers. Seuls quatre Etats (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Royaume-Uni et Suède) ne reconnaissent pas l'existence d'un DPM exclusif de tout droit privé de propriété. Dans les douze autres Etats (Allemagne, Croatie, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Malte, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Slovaquie et Turquie), le DPM appartient soit à l'Etat soit à d'autres personnes publiques et est, à ce titre, inaliénable. Dans tous ces Etats, le DPM peut néanmoins être affecté à un usage privé sur la base de concessions à durée déterminée. Et dans tous ces Etats, son usage abusif expose les contrevenants à des sanctions administratives, voire pénales. En particulier, la construction abusive d'immeubles peut entraîner, pour le contrevenant, l'obligation de démolir l'immeuble concerné à ses frais et sans compensation. Ce type de mesure existe également en Suède, où la loi reconnaît le droit privé de propriété sur les terrains en bordure de mer mais soumet ces propriétés privées à des servitudes relativement strictes qui interdisent la réalisation de nouveaux immeubles et garantissent l'accès public à la mer.

53. En Croatie, comme en Espagne, les propriétaires d'immeubles construits et acquis légalement avant l'entrée en vigueur du « Maritim Domain Act » (2006) pour l'un, de la loi Littoral pour l'autre (1988), et destinés à usage d'habitation, pouvaient obtenir ces immeubles en concession, sans obligation de payer une redevance, à la seule condition d'en faire la demande dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi. En Espagne, les constructions réalisées avant l'entrée en vigueur de la loi sans l'autorisation ou la concession requise par l'ancienne législation, seront démolies lorsqu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'une régularisation pour raisons d'intérêt public. En ce qui concerne les constructions autorisées avant l'entrée en vigueur de la loi, devenues contraires aux dispositions de celle-ci, elles seront démolies à l'expiration de la concession lorsqu'elles sont situées sur des terrains appartenant au domaine public maritime. En Turquie, selon la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêt du 10 oct. 2007) qui fait référence à l'arrêt *Dogrusöz et Aslan c/ Turquie* (req. n° 1262/02, 30 mai 2006), si l'annulation d'un titre de propriété d'un bien se trouvant à l'intérieur du tracé du littoral maritime est conforme à la législation nationale, l'intéressé peut saisir les tribunaux d'une demande d'indemnisation de son préjudice matériel.

D. Textes du Conseil de l'Europe

54. Peuvent être cités les textes pertinents suivants : la recommandation n° R (97) 9 du Comité des ministres relative à une politique de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement dans les zones côtières adoptée le 2 juin 1997, et son annexe ; la décision du Comité des ministres prise lors de sa 678^e session réunion (8-9 sept. 1999) où les délégués des ministres prennent note du Modèle de Loi sur une gestion durable des zones côtières (v. art. 40 sur le domaine public maritime et 45 sur l'accès des piétons aux plages) et du code de conduite européen des zones côtières, et conviennent de les transmettre à leurs gouvernements.

EN DROIT*I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1^{ER} DU PROTOCOLE N° 1*

55. Le requérant soutient que le refus des autorités nationales de l'autoriser à continuer d'occuper le domaine public maritime sur lequel est édifée une maison lui appartenant depuis 1960 et l'injonction qui lui est faite de la détruire portent atteinte à son droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du protocole n° 1 qui se lit ainsi :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général [...] »

A. Applicabilité : l'existence d'un « bien »

1. Thèses des parties

a) Le requérant

56. Le requérant rappelle l'autonomie de la notion de « biens » (*Öneryildiz c/ Turquie [GC]*, req. n° 48939/99, § 95-96, CEDH 2004-XII). Il estime que la règle d'inaliénabilité du domaine public maritime ne peut aboutir en l'espèce à qualifier la maison de *res nullius*, n'entrant dans aucune catégorie juridique. En effet, celle-ci a été construite il y a plus de cent ans, et l'illégalité de la construction sur le domaine public ne lui a pas été signalée au moment de l'achat en 1960. Laissé dans l'ignorance pendant un certain temps d'une possible démolition de la maison ainsi acquise, le requérant fait valoir les dizaines d'années passées en toute tranquillité dans un environnement social et familial fort. Il rappelle également que cette maison sert d'assiette au paiement de taxes et impôts. L'Etat lui aurait dès lors « *de facto* » reconnu un intérêt patrimonial directement rattaché à l'habitation en cause et aux biens meubles qui y sont disposés.

57. Le requérant soutient encore que lorsque le préfet écrivit en 1993 pour proposer une nouvelle autorisation, simplement viagère, il faisait état de la possibilité de « réutiliser les installations » et admettait qu'il y a une construction, donc l'existence d'un « bien ». Il ne peut y avoir un statut différent de la maison selon que l'Etat refuse un renouvellement avec l'obligation de démolir ou qu'il le refuse en souhaitant bénéficier de la propriété de l'immeuble qui serait, cette fois, une propriété pleine et entière. En obligeant les bénéficiaires d'une autorisation d'occupation du domaine à démolir une maison habitée depuis trente-cinq ans par une même famille, à ses frais, alors qu'elle a été acquise de toute bonne foi à la suite d'une vente, l'Etat manque au respect qu'il doit aux « biens ».

b) Le gouvernement

58. Comme au stade de la recevabilité, le gouvernement conteste l'existence d'un « bien » au sens de l'article 1^{er} du protocole n° 1 du fait de l'impossibilité d'établir des droits réels sur le domaine public maritime. Les différents titres d'occupation - temporaires, précaires et révocables - délivrés au requérant et à ses prédécesseurs n'ont pas pu avoir pour effet de reconnaître un quelconque droit de propriété des titulaires successifs. Il rappelle que les exceptions législatives au principe d'inaliénabilité excluent le domaine public maritime naturel en cause en l'espèce (§ 36 ci-dessus).

59. Les droits de propriété éventuellement consentis entre les parties privées ne sont pas opposables à l'Etat et n'ont aucune incidence sur la nature de ces droits. L'Etat bénéficie du droit à la protection et au respect de sa propriété. Il pouvait parfaitement autoriser une occupation sur une parcelle, par nature inaliénable et imprescriptible, sans que cela donne des droits autres que de simple jouissance. Dissocier le régime applicable au terre-plein de celui applicable à la maison qu'il supporte, dont l'administration n'a eu connaissance qu'à partir de 1967, reviendrait à nier les principes qui régissent le droit de propriété de l'Etat.

60. Le gouvernement ajoute que le requérant n'ignorait rien de la précarité des droits qu'il détenait sur le rivage de la mer (acceptation tacite des conditions mises aux autorisations d'occupation, paiement d'une redevance valant reconnaissance de la créance de l'Etat sur le domaine en sa qualité de propriétaire) et des risques encourus du fait du régime juridique applicable.

61. L'impossibilité d'une prescription acquisitive rend inopérant l'argument de l'incidence de la durée d'occupation des lieux. Aucune espérance légitime de pouvoir continuer à jouir du « bien » n'a pu naître dans le chef du requérant, à la différence de l'affaire *Hamer c/ Belgique* (req. n° 21861/03, § 78, CEDH 2007-... [extraits]), où la Cour, de l'avis du gouvernement, était en présence d'une négligence des

autorités publiques et non d'une tolérance, autorisant la présence d'un « intérêt patrimonial à jouir de sa maison ».

2. Appréciation de la Cour

62. La Cour rappelle que la notion de « bien » évoquée à la première partie de l'article 1^{er} du protocole n° 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété de biens corporels et qui est indépendante des qualifications formelles du droit interne : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits patrimoniaux » et donc des « biens » aux fins de cette disposition. Dans chaque affaire, il importe d'examiner si les circonstances, considérées dans leur ensemble, ont rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par l'article 1^{er} du protocole n° 1 (*Iatridis c/ Grèce [GC]*, req. n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II ; *Öneryildiz*, préc., § 124 ; *Hamer*, préc., § 75).

63. Par ailleurs, la notion de « biens » ne se limite pas aux « biens actuels » et peut également recouvrir des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une espérance légitime et raisonnable d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (*Hamer*, préc., § 75). L'espérance légitime de pouvoir continuer à jouir du bien doit reposer sur une « base suffisante en droit interne » (*Kopecky c/ Slovaquie*, req. n° 44912/98, § 52, CEDH 2004-IX).

64. De manière générale, l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité du domaine public n'ont pas empêché la Cour de conclure à la présence de « biens » au sens de cette disposition (*Öneryildiz*, précité ; *N. A. et a. c/ Turquie*, req. n° 37451/97, CEDH-2005-X ; , 12 déc. 2006, *Tuncay c/ Turquie*, req. n° 1250/02 ; 2 juill. 2008, *Köktepe c/ Turquie*, req. n° 35785/03 ; 8 juill. 2008, *Turgut et a. c/ Turquie*, req. n° 1411/03 ; 10 mars 2009, *Satir c/ Turquie*, req. n° 36129/92). Dans ces affaires, cependant, à l'exception de la première, les titres de propriété des intéressés ne prêtaient pas à controverse au regard du droit interne, ces derniers pouvant légitimement se croire en situation de « sécurité juridique » quant à leur validité, avant qu'ils soient annulés au profit de la domanialité publique (*Turgut et a.*, préc., § 89 ; *Satir*, préc., § 32).

65. En l'espèce, nul ne conteste devant la Cour l'appartenance au domaine public maritime de la parcelle sur laquelle est érigée la maison litigieuse. Le différend porte sur les conséquences juridiques de l'acte de vente de 1960 et des autorisations successives d'occuper la maison.

66. La Cour observe que le tribunal administratif a considéré que « la maison d'habitation occupée par le requérant lui appartient en pleine propriété » (§ 24 ci-dessus). En revanche, par une application stricte des principes régissant la domanialité publique - lesquels n'autorisent que des occupations privatives précaires et révocables - les autres juridictions nationales ont exclu la reconnaissance au requérant d'un droit réel sur la maison. La circonstance de la très longue durée de l'occupation n'a ainsi eu, à leurs yeux, aucune incidence sur l'appartenance des lieux au domaine public maritime, inaliénable et imprescriptible (§ 26 ci-dessus).

67. Dans ces conditions, et nonobstant l'acquisition de bonne foi de la maison, dès lors que les autorisations d'occupation n'étaient pas constitutives de droits réels sur le domaine public - ce que le requérant ne pouvait pas ignorer, y compris quant aux conséquences sur son droit à l'égard de la maison - (v., *a contrario*, 6 déc. 2007, *Z.A.N.T.E. - Marathonisi A. E. c/ Grèce*, req. n° 14216/03, § 53), la Cour doute qu'il ait pu raisonnablement espérer continuer à en jouir du seul fait des titres d'occupation (*mutatis mutandis*, 3 mai 2007, *Özden c/ Turquie* (n° 1), req. n° 11841/02, § 28 à 30 ; 18 oct. 2007, *Gündüz c/ Turquie* (déc.), req. n° 50253/07). Elle observe en effet que tous les arrêtés préfectoraux mentionnaient l'obligation, en cas de révocation de l'autorisation d'occupation, de remise des lieux en leur état primitif si cela était requis par l'administration (§ 14 ci-dessus).

68. En revanche, la Cour rappelle que le fait pour les lois internes d'un Etat de ne pas reconnaître un intérêt particulier comme « droit », voire comme « droit de propriété », ne s'oppose pas à ce que l'intérêt en question puisse néanmoins, dans certaines circonstances, passer pour un « bien » au sens de l'article 1^{er} du protocole n° 1. En l'espèce, le temps écoulé a fait naître l'existence d'un intérêt patrimonial du requérant à jouir de la maison, lequel était suffisamment reconnu et important pour constituer un « bien » au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1^{er} du protocole n° 1, laquelle est donc applicable quant au grief examiné (v., *mutatis mutandis*, *Hamer*, préc., § 76, et *Öneryildiz*, préc., § 129).

B. Fond

1. Thèses des parties

a) Le requérant

69. Le requérant conteste l'application brutale qui lui a été faite de la loi Littoral en lui interdisant

l'utilisation privative du domaine. Des autorisations d'occupation systématiquement renouvelées depuis la fin du 19^e siècle devaient avoir une incidence sur la mise en oeuvre de l'article 25 de la loi littoral. Celle-ci précise au demeurant qu'il faut tenir compte des terrains avoisinants ayant vocation publique ; or, tout autour de la maison, il y a des terrains privés et des constructions et non une côte sauvage. En outre, la loi ne comportait aucune mesure contraignante claire. L'autorisation put être renouvelée après son adoption en 1986. Dès lors, si respectable que soit la protection de l'environnement, la législation invoquée n'a pas, selon le requérant, la portée que le gouvernement cherche à lui donner.

70. Le requérant confronte toute une série de circonstances - construction de la maison litigieuse par d'autres personnes, acquisition de bonne foi, autorisation d'édifier le terre-plein donnée par l'administration, maison évaluée, assurée, objet de redevances et d'impôts, taille réduite du terrain en cause et donc quelques dizaines de mètres de rive concernée, zone où leur maison jouxte d'autres habitations, absence d'indemnisation - face à l'intérêt général qui postulerait la démolition de sa maison.

Il estime contradictoire de proposer une autorisation d'occuper sous conditions, et en cas de refus de celle-ci, de brandir l'intérêt public postulant la démolition. Une telle démolition serait par ailleurs difficile dans un paysage faisant partie d'un site classé. Il soutient qu'il n'est pas seul dans ce cas et que d'autres maisons du voisinage devaient être aussi détruites mais ne l'ont jamais été, faute de nécessité au regard des buts légitimes de protection de l'environnement et d'accès au rivage.

71. Le requérant conclut à l'absence de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé et estime qu'il subit une charge exorbitante et disproportionnée.

b) Le gouvernement

72. Le gouvernement soutient que la mesure incriminée s'analyse en une réglementation de l'usage des biens conformément à ce qui a été dit dans l'affaire Hamer. Il relève en tout état de cause que le requérant n'a pas été privé à ce jour de sa maison (*a contrario, N.A. et a., préc.*).

73. Le gouvernement explique que la poursuite de l'intérêt légitime, conforme à l'intérêt général de veiller à l'affectation directe et permanente du domaine public à l'usage de tous les citoyens, impose de garantir la protection du domaine contre les occupations illicites. Cette protection, variable dans le temps en fonction des attentes et intérêts de la société, inclut, en cas d'utilisation privative non conforme à l'affectation du domaine, le droit de remettre en cause un titre d'occupation préalablement accordé. En l'espèce, les autorisations d'occupation furent successivement renouvelées dans la mesure où elles étaient compatibles avec l'affectation du domaine public car liée aux usages de la pêche et de la navigation.

74. Aujourd'hui, le contexte a changé avec l'adoption de la loi Littoral qui pose le principe selon lequel il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer et qui renforce l'accès de tous à ce domaine public. Le gouvernement rappelle que la responsabilité des autorités dans cette matière doit se concrétiser au moment opportun afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'elles ont décidé de mettre en oeuvre (*Hamer, préc., § 79*). La « tolérance » des autorités dont a pu bénéficier le requérant ne pouvait se prolonger dès lors que le maintien des maisons d'habitation, à usage purement privatif, n'est plus conciliable avec l'affectation du domaine, désormais soumis aux exigences environnementales. Le refus de renouvellement des autorisations était donc parfaitement justifié. Il correspondait à une mise en oeuvre de la loi Littoral, prudente et progressive, et ce dès lors qu'elle remettait en cause, comme en l'espèce, une situation ancienne.

75. Le gouvernement estime par ailleurs que l'ingérence de l'Etat dans les droits de l'occupant du domaine public ménage un juste équilibre entre le droit au respect du « bien » et l'intérêt général qui s'attache à la protection du domaine public et aux exigences environnementales.

76. Tout d'abord, le requérant avait conscience de l'illégalité de la construction et de la précarité des autorisations. Le gouvernement tient à souligner que la contravention de grande voirie porte sur une maison de vacances et que le requérant ne se trouve donc pas privé de toit par la fin de l'autorisation qui lui était jusque-là accordée. Par ailleurs, il a refusé la proposition du préfet de poursuivre les autorisations sous conditions, qui lui aurait permis la jouissance du bien de son vivant et qui constituait un réel compromis conciliant l'occupation privative et le respect du domaine public. En raison de ce refus, aucune autre mesure que celle de la démolition ne pouvait être envisagée (*Hamer, préc., § 86*).

En effet, le maintien de la maison entrave l'accès au rivage à marée haute, en contradiction avec l'usage libre de la plage par les piétons. Selon le gouvernement, la maison constitue un obstacle infranchissable au cheminement du public. Le rétablissement de la parcelle dans son état naturel d'origine viendrait rendre au public l'accès au domaine maritime et à un site répertorié sous un zonage de protection des espaces naturels spécifiques.

2. Appréciation de la Cour

77. la Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, l'article 1^{er} du protocole n° 1, qui garantit en substance le droit de propriété, contient trois normes distinctes (v. not. 21 févr. 1986, *James et a. c/ Royaume-Uni*, § 37, série A n° 98) : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Les deuxième et troisième normes, qui ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (16 nov. 2004, *Bruncrona c/ Finlande*, req. n° 41673/98, § 65-69, et *Broniowski c/ Pologne [GC]*, req. n° 31443/96, § 134, CEDH 2004-V).

78. Quant à l'existence d'une ingérence, la Cour rappelle que pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième « norme », il faut non seulement examiner s'il y a eu dépossession ou expropriation formelle, mais encore regarder au-delà des apparences et analyser les réalités de la situation litigieuse. La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs », il importe de rechercher si ladite situation équivalait à une expropriation de fait (*Brumarescu c/ Roumanie [GC]*, req. n° 28342/95, § 76, CEDH 1999-VII ; 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, § 63 et 69-74, série A n° 52).

79. la Cour observe que nul ne conteste l'appartenance au domaine public de la parcelle sur laquelle est édifiée la maison litigieuse. Compte tenu des principes régissant ce domaine et de l'absence de mise en oeuvre de la démolition à ce jour, la Cour est d'avis qu'il n'y a pas en l'espèce une privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1^{er} du protocole n° 1 (*mutatis mutandis*, 8 nov. 2005, *Saliba c/ Malte*, req. n° 4251/02, § 34-35 ; *a contrario*, 24 juin 2003, *Allard c/ Suède*, req. n° 35179/97, § 50 ; *N.A. et autres*, préc., § 31 et 38).

80. la Cour estime que le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public, dont le requérant ne pouvait pas ignorer qu'il pourrait le concerner un jour, et l'injonction de détruire la maison en résultant peuvent s'analyser en une réglementation de l'usage des biens dans un but d'intérêt général. En effet, le régime juridique du domaine public, en tant qu'il affecte celui-ci à l'usage du public afin de servir le bien commun, correspond à cette catégorie. De plus, la motivation du refus de renouvellement des autorisations données par le préfet est fondée sur les dispositions de la loi Littoral en sa partie consacrée à la protection de l'état naturel du rivage de la mer (*mutatis mutandis*, *Hamer*, préc., § 77).

81. Quant à la finalité de l'ingérence, la Cour relève que le requérant conteste le but d'intérêt général, la protection de l'affectation du domaine public et celle de l'environnement. la Cour ne souscrit pas à cette thèse. Elle admet que les juridictions nationales n'ont analysé l'atteinte au bien en question que sous l'angle de la domanialité publique. Elle observe aussi que par les autorisations d'occupation successives, l'Etat a réduit *de facto* la protection de l'affectation du domaine à l'utilité publique. Cela étant, c'est suite à l'adoption de la loi Littoral - dont l'article 1^{er} dispose que « le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur » - que les autorisations ont cessé d'être renouvelées, et ce dans un but de protection du rivage de la mer et plus généralement de l'environnement. la Cour rappelle que la protection de l'environnement, dont la société se soucie sans cesse davantage (18 févr. 1991, *Fredin c/ Suède* [n° 1], § 48, série A n° 192), est devenue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. la Cour l'a plusieurs fois souligné à propos de la protection de la nature et des forêts (*Turgut et autres*, préc., § 90 ; *Köktepe*, préc., § 87 ; *Satir*, préc., § 33). La préservation du littoral et en particulier des plages, « lieu ouvert à tous », en constitue un autre exemple (*N.A. et autres*, préc., § 40) qui appelle une politique d'aménagement du territoire appropriée. la Cour estime donc que l'ingérence poursuivait un but légitime qui était dans l'intérêt général : encourager le libre accès au rivage, dont l'importance n'est plus à démontrer (v. § 46 à 49 et 51 et 54).

82. Il reste donc à déterminer si, compte tenu de l'intérêt du requérant à conserver la maison, l'exigence de remise en l'état des lieux est un moyen proportionné au but poursuivi.

83. Selon une jurisprudence bien établie, le second alinéa de l'article 1^{er} du protocole n° 1 doit se lire à la lumière du principe consacré par la première phrase de l'article. En conséquence, une mesure d'ingérence doit ménager un « juste équilibre » entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. La recherche de pareil équilibre se reflète dans la structure de l'article 1^{er} du protocole n° 1 tout entier et, par conséquent, dans celui du second alinéa ; il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En contrôlant le respect de cette exigence, la Cour reconnaît à l'Etat une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en oeuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause (*Chassagnou et a. c/ France [GC]*, req. n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 75, CEDH 1999-III). Cet équilibre est rompu si la personne concernée a eu à subir une charge spéciale et exorbitante.

84. la Cour a par ailleurs souvent rappelé que les politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, où l'intérêt général de la communauté occupe une place prééminente, laissent à l'Etat une marge d'appréciation plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils (*mutatis mutandis*, *Gorraiz Lizarraga et a. c/ Espagne*, req. n° 62543/00, § 70, CEDH 2004-III ; 28 juill. 2005, *Alatulkkila et a. c/ Finlande*, req. n° 33538/96, § 67 ; *Valico S.r.l c/ Italie* (déc.), req. n° 70074/01, CEDH 2006-III ; 26 févr. 2008, *Lars et Astrid Fägerskiöld c/ Suède* (déc.), req. n° 37664/04).

85. la Cour observe que le requérant n'a pas construit lui-même la maison mais en a fait l'acquisition par acte notarié en 1960 (§ 9 et 13 ci-dessus). Depuis lors, il occupe la maison, l'entretient et paie les taxes et redevances y afférentes. la Cour observe également que la maison aurait été édifée, il y a plus d'un siècle, sur une parcelle exondée appartenant au domaine public en l'absence de toute concession l'autorisant (§ 24 ci-dessus). Aux yeux de la Cour, la question de la légalité de la construction de la maison ne doit pas entrer en ligne de compte en l'espèce. En tout état de cause, l'illégalité alléguée de celle-ci ne saurait être opposée au requérant, particulièrement dès lors qu'il n'est pas contesté que celui-ci a acquis son « bien » de bonne foi. Sa situation est donc à l'évidence différente de celle d'un individu qui, en toute connaissance de cause, construirait un bâtiment sans permis (*a contrario*, *Öneryildiz, Saliba et Hamer*, préc.). La maison litigieuse n'a donc rien de comparable avec les phénomènes récents d'urbanisation illégale du littoral.

86. Quoi qu'il en soit, depuis l'acquisition du « bien », voire même depuis sa construction, l'administration avait connaissance de l'existence de la maison, car son occupation était soumise à la délivrance d'une autorisation qui précisait que « le terre-plein ne pourrait nuire en rien à la navigation [...] ni à la circulation sur le rivage maritime à condition d'être accessible au public en tout temps ». Chaque arrêté préfectoral mentionnait la durée de l'autorisation et, conformément à l'ancien article A 26 du code du domaine de l'Etat, la possibilité pour l'administration de modifier ou de retirer l'autorisation si elle le jugeait utile, pour quelque cause que ce soit, sans que le bénéficiaire puisse réclamer pour ce fait une indemnité. En outre, il était précisé que celui-ci devrait, s'il en était requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif, par démolition des installations édifées sur le domaine public, y compris celles existantes à la date de signature de l'arrêté. la Cour en déduit que le requérant savait depuis toujours que les autorisations étaient précaires et révocables et considère, dès lors, que les autorités ne sauraient passer pour avoir contribué à entretenir l'incertitude sur la situation juridique du « bien » (*a contrario*, *Beyeler c/ Italie [GC]*, req. n° 33202/96, § 119, CEDH 2000-I). Certes, il a pu jouir de ce « bien » pendant une longue période. la Cour toutefois n'y voit aucune négligence de la part des autorités mais plutôt une tolérance de la poursuite de l'occupation, laquelle était de surcroît réglementée. Dès lors, il n'y a pas lieu de considérer, comme le suggère le requérant, que la responsabilité des autorités pour l'incertitude quant au statut de la maison croît à mesure que le temps passe (§ 60 ci-dessus). L'exceptionnelle longueur de l'occupation litigieuse et certaines hésitations de la part des autorités (§ 14 et 29 ci-dessus) se situaient à une époque où les préoccupations d'aménagement du territoire et environnementales n'avaient pas atteint leur développement actuel. Ce n'est en effet qu'en 1986 que la situation du requérant changea à la suite de l'adoption de la loi Littoral ; celle-ci mit fin à une politique qui consistait à n'envisager la protection du littoral que par le biais des règles régissant la domanialité publique. En tout état de cause, la tolérance mentionnée ci-dessus ne pouvait conduire à une légalisation *ex post* de l'état des choses.

87. la Cour relève que le requérant conteste également l'adéquation de la mesure au but d'intérêt général de protection du littoral et considère que la maison s'intègre parfaitement au site, qu'elle fait même partie du patrimoine et qu'elle ne gêne pas l'accès au rivage. Toutefois, à cet égard, la Cour réitère qu'il appartient en premier lieu aux autorités nationales de décider du type de mesures à prendre pour protéger le littoral. Elles dépendent des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, par définition évolutives, et relèvent par excellence des domaines d'intervention de l'Etat, par le biais notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique (*Gorraiz Lizarraga et a.*, préc., § 70 ; 24 janv. 2006, *Galtieri c/ Italie* (déc.), req. n° 72864/01).

88. Il va sans dire qu'après une si longue période, la démolition constituerait une atteinte radicale au « bien » du requérant. Il est vrai qu'à une autre époque, l'administration était peut-être moins stricte à l'égard des occupations privatives du domaine public. En outre, avant la loi Littoral, le requérant n'a pas demandé de concession d'endigage à une époque où cela aurait encore peut-être pu se faire. Cela étant, dès 1973, l'Etat a réagi contre le risque de privatisation du domaine public (§ 43 ci-dessus).

89. Le refus de poursuivre les autorisations et la remise des lieux en l'état antérieur à l'édification de la maison à laquelle le requérant est condamné s'inscrivent dans un souci d'application cohérente et plus rigoureuse de la loi, au regard de la nécessité croissante de protéger le littoral et son usage par le public, mais aussi de faire respecter les règles d'urbanisme. Compte tenu de l'attrait des côtes et des convoitises qu'elles suscitent, la recherche d'une urbanisation contrôlée et du libre accès de tous aux côtes implique une politique plus ferme de gestion de cette partie du territoire. Cela vaut pour l'ensemble des zones littorales européennes. Permettre une dérogation à la loi dans le cas du requérant, qui ne peut revendiquer de droits acquis, n'irait pas dans le sens voulu par la loi Littoral (§ 45 à 49 ci-dessus) ni dans celui d'une meilleure organisation du rapport entre usages privés et publics (§ 50 ci-dessus). Du reste, le

requérant n'apporte pas la preuve d'une quelconque incohérence des autorités dans l'application d'une telle politique : ni en démontrant que des voisins dans une situation similaire seraient dispensés de l'obligation de démolir leurs maisons, ni en se référant à un éventuel intérêt supérieur, architectural et/ou de conservation du patrimoine.

90. Par ailleurs, la Cour constate que le requérant a refusé la solution de compromis et l'offre du préfet de poursuivre la jouissance de la maison sous conditions. la Cour partage l'avis du commissaire du gouvernement du Conseil d'Etat selon lequel l'offre en question eût pu constituer une solution permettant de concilier les intérêts en présence (§ 27 ci-dessus). Elle n'apparaissait pas déraisonnable, compte tenu de l'ancienneté de l'occupation ou du « caractère affectif » accordé à la maison par le requérant et du temps que nécessite parfois la mise en oeuvre d'une loi. Elle correspondait d'ailleurs à certains modèles de mise en oeuvre de lois littorales récentes appliqués dans d'autres pays côtiers (v., par ex. l'Espagne, § 53 ci-dessus).

91. Enfin, la Cour rappelle que lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1^{er} du protocole n° 1 (*Tomaso Galtieri*, préc. ; 21 févr. 2008, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c/ Grèce*, req. n° 35332/05, § 45). En l'espèce, eu égard aux règles sur le domaine public, et considérant que le requérant ne pouvait ignorer le principe de non-indemnisation, qui était clairement précisé dans toutes les autorisations d'occupation temporaire du domaine public qui lui ont été consenties depuis 1961 (v. § 14 ci-dessus), l'absence d'indemnisation ne saurait passer, de l'avis de la Cour, pour une mesure disproportionnée à la réglementation de l'usage des biens du requérant, opérée dans un but d'intérêt général.

92. Au vu de l'ensemble des considérations ci-dessus, la Cour estime que le requérant ne supporterait pas une charge spéciale et exorbitante en raison de la démolition de sa maison sans indemnisation. Il n'y aurait donc pas rupture de l'équilibre entre les intérêts de la communauté et ceux du requérant.

93. Partant, il n'y a pas violation de l'article 1^{er} du protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

94. Le requérant soutient que la mesure litigieuse porte également atteinte à son droit au domicile garanti par l'article 8 de la Convention, en raison de l'atteinte, de nature extra-patrimoniale, qui bouleverse, toute son histoire familiale marquée par la continuité et l'intensité. L'article 8 de la Convention dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale [et] de son domicile [...].

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire [...] à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

95. Le gouvernement soulève deux exceptions d'irrecevabilité. Il soutient d'une part que le requérant n'a pas soulevé la violation alléguée de l'article 8 devant les juridictions nationales, ni devant la Cour qui a soulevé ce grief d'office, et d'autre part que la disposition conventionnelle est inapplicable aux résidences secondaires.

96. la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le gouvernement. Elle constate en effet que le grief tiré de l'article 8 de la Convention porte sur les mêmes faits que ceux examinés sous l'angle de l'article 1^{er} du protocole n° 1 et considère qu'il ne soulève aucune question distincte de celle déjà posée sur le terrain de cette disposition. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de l'examiner séparément au fond.

Par ces motifs, la Cour,

1. Dit, par treize voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1^{er} du protocole n° 1 ;

2. Dit, par seize voix contre une, qu'il n'y a pas lieu à un examen séparé du grief tiré de l'article 8 de la Convention.

Demandeur : Depalle

Défendeur : France

Composition de la juridiction : N. Bratza, prés. - J.-P. Costa, P. Lorenzen, F. Tulkens, J. Casadevall, K.

Jungwiert, N. Vajic, R. Maruste, A. Kovler, L. Mijovic, R. Jaeger, D. Thór Björgvinsson, I. Ziemele, M. Villiger, I. Berro-Lefèvre, G. Nicolaou, Z. Kalaydjieva, juges

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public * Inaliénabilité

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Droits et libertés fondamentaux * Droit au respect des biens

AJDA 2010 p.1311**Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public****Marguerite Canedo-Paris, Professeur de droit public à l'université de Poitiers, Institut de droit public EA 2623**

Les dés sont jetés. Les pittoresques et désormais juridiquement célèbres petites maisons construites sur le territoire de la commune d'Arradon, dans le département du Morbihan, et plus précisément sur des terre-pleins édifiés sur le domaine public maritime, devront vraisemblablement être détruites. L'ultime recours des requérants pour essayer de sauver leurs résidences secondaires a échoué et ceux-ci ne peuvent désormais espérer qu'obtenir un report de l'issue finale (et fatale) en demandant à l'administration de bien vouloir leur proposer à nouveau « l'arrangement » que le préfet du Morbihan leur avait soumis le 6 septembre 1993 (v. le rappel des faits ci-dessous) et qu'ils ont alors refusé, préférant se lancer dans la procédure contentieuse qui, près de vingt ans plus tard, vient de se solder par un échec.

Des faits, dramatiquement simples, même si la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) se livre ici à un long historique des deux maisons concernées, il suffit de rappeler quelques éléments clés.




Dans la première affaire, la maison litigieuse avait été achetée par les requérants en 1960, dans la seconde, la mère des requérantes l'avait acquise par donation entre vifs en 1945.

Dans les deux cas, il semble bien que ces maisons aient, à l'origine, été édifiées irrégulièrement et sans autorisation, seule la construction du terre-plein paraissant avoir été autorisée en bonne et due forme, tout du moins dans l'affaire *Brosset-Triboulet*. Appelé à se prononcer sur ces deux affaires, le tribunal administratif de Rennes avait ainsi reconnu, dans deux jugements du 29 mars 1997, que « la construction d'un ouvrage de caractère permanent ne pouvait être régulièrement entreprise sur le domaine public qu'en vertu soit d'une concession d'endigage, soit d'un autre type de concession ; qu'il résulte de l'instruction et notamment de l'absence de tels actes de concession, que la maison d'habitation dont il s'agit a été irrégulièrement édifée sur le domaine public maritime » (instances n° 95-3517 et n° 95-3516). Malgré tout, l'administration a pris acte de l'existence de ces constructions et a périodiquement et systématiquement renouvelé (not. depuis 1961 pour les époux Depalle, et depuis 1951 pour M^{me} Brosset-Triboulet) les autorisations d'occupation du domaine public dont ont été titulaires, contre rémunération, leurs détenteurs successifs.

Dans l'affaire *Depalle*, l'autorisation en question avait expiré le 31 décembre 1992, de sorte que lorsque le requérant demanda au préfet le renouvellement de celle-ci, le 14 mars 1993, cela faisait quelques mois déjà qu'il occupait irrégulièrement le domaine public. Dans l'affaire *Brosset-Triboulet*, l'autorisation d'occupation avait expiré le 31 décembre 1990 : la requérante était un occupant irrégulier du domaine public maritime depuis plus de deux ans lorsque, le 15 mars 1993, elle demanda le renouvellement de celle-ci.

Dans les deux affaires, le préfet du Morbihan refusa, le 6 septembre 1993, le renouvellement de ces autorisations d'occupation en se prévalant de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, laquelle interdit de porter atteinte à l'état naturel du rivage de la mer (art. 27), de même qu'il rejeta, pour défaut d'intérêt général, la demande des requérants d'obtenir une concession d'endigage valant transfert de propriété. Il proposa en retour de leur accorder une autorisation exceptionnelle et personnelle d'occupation du domaine public et d'utilisation des maisons litigieuses, laquelle s'éteindrait à leur mort sans aucune possibilité de cession ou de transmission, ni de réalisation de travaux autres que d'entretien sur les ouvrages existants. A l'expiration de cette autorisation, l'Etat pourrait faire remettre les lieux dans leur état initial ou conserver et réutiliser les installations.

Aussi bien les époux Depalle que M^{me} Brosset-Triboulet refusèrent cette proposition et saisirent les juridictions administratives, ce qui conduisit le préfet du Morbihan à dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie, le 5 septembre 1995, afin de faire constater, dans les deux cas, l'occupation sans titre du domaine public.


Déboutés en première instance (TA Rennes 20 mars 1997, *M^{me} Brosset*, req. n° 94-1509, et *Préfet du Morbihan c/ M^{me} Brosset*, req. n° 95-3616 ; TA Rennes 20 mars 1997, *Epoux Depalle*, req. n° 94-1506, et *Préfet du Morbihan c/ Epoux Depalle*, req. n° 95-3517. Dans les deux affaires, le TA de Rennes s'est prononcé, d'une part, sur l'action des occupants demandant l'annulation du refus de l'administration de leur octroyer une concession d'endiguage ; d'autre part, sur la requête du préfet faisant suite au procès-verbal de contravention de grande voirie) comme en appel (CAA Nantes 8 déc. 1999, *M^{me} Triboulet et M^{me} Brosset-Pospisil*, req. n° 97NT01429 ; CAA Nantes 8 déc. 1999, *Epoux Depalle*, req. n° 97NT01274 ) , les requérants le furent aussi par le Conseil d'Etat dans ses arrêts du 6 mars 2002 (CE 6 mars 2002, *Epoux Depalle*, req. n° 217647, inédit au Lebon ; CE 6 mars 2002, *M^{mes} Triboulet et Brosset-Pospisil*, req. n° 217646 , RFDA 2003. 60, note R. Hostiou ). Ce qui n'est pas juridiquement étonnant à partir du moment où il était considéré que les parcelles sur lesquelles avaient été édifiés les terre-pleins supportant les maisons faisaient partie du domaine public maritime. Or, c'est là la conclusion à laquelle sont parvenues les différentes juridictions nationales appelées à se prononcer, par application de l'ordonnance de Colbert sur la marine d'août 1681.

Ainsi, et de manière tristement banale, la haute juridiction administrative, en dernier lieu, s'est bornée à constater que les requérants ne pouvaient se prévaloir d'aucun droit réel sur les parcelles litigieuses ni sur les constructions qui y avaient été réalisées, si bien qu'ils ne pouvaient se plaindre d'avoir à remettre les lieux en leur état initial (antérieur aux dites constructions) à leurs frais et sans aucune indemnisation. Il n'y a là rien d'autre qu'une application très classique des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public et une telle solution n'aurait guère suscité d'intérêt si n'étaient les situations humainement choquantes auxquelles celle-ci allait aboutir. Car dans les deux cas, la jouissance paisible de maisons d'habitation pendant plus de trente ou de cinquante ans allait s'achever brutalement par l'obligation de les détruire et de quitter les lieux, le tout sans aucune indemnisation.

Nulle issue favorable pour les requérants ne paraissait pouvoir être trouvée en droit national. Invoqueraient-ils un renouvellement systématique de leurs autorisations d'occupation du domaine public ? Il faudrait alors rappeler que chaque autorisation était forcément précaire, comme elle ne manquait pas, d'ailleurs, de le préciser explicitement. Se prévaudraient-ils d'une occupation continue des lieux pendant plus de trente ans ? Il leur serait rétorqué qu'il n'existe pas de prescription acquisitive sur les parcelles du domaine public. Aussi, le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier reconnaissait, à regret, en 2002, dans ses conclusions devant le Conseil d'Etat, que « même si les solutions auxquelles on aboutit ne suscitent de notre part qu'un enthousiasme très relatif, nous ne pouvons que conclure au rejet des conclusions des requérants » (conclusions inédites dont l'extrait cité est reproduit par la CEDH dans les arrêts commentés). Bref, le principe d'inaliénabilité du domaine public, étroitement épaulé par le principe d'imprescriptibilité, oblige le juge administratif français.

En somme, les arrêts rendus par la haute juridiction administrative française dans ces affaires étaient dramatiquement prévisibles et juridiquement logiques. Certes dira-t-on, il est fréquemment arrivé que le juge administratif, face à des situations dignes de protection, accepte de prendre des libertés avec le principe de légalité. Le juge français n'exclut pas, parfois, de se prononcer en équité lorsque l'application rigoureuse des règles juridiques se révélerait par trop aride et aboutirait à des solutions humainement insatisfaisantes. Or, rien de tel ici car, semble-t-il, la protection du domaine public doit être absolue : les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public sont incontournables.

Le salut des époux Depalle et de M^{me} Brosset-Triboulet ne pouvait donc éventuellement venir que de la juridiction de Strasbourg dont la position était ainsi tout particulièrement attendue.

Notons tout d'abord qu'il n'était plus contesté, devant la cour, que les parcelles sur lesquelles les terre-pleins supportant les maisons d'habitation litigieuses avaient été réalisées font bien partie du domaine public. Un doute avait pu, un temps, être émis sur ce point puisque les époux Depalle avaient, en appel, notamment prétendu que la parcelle les concernant faisait partie du domaine privé de l'Etat. Et, dans sa note précitée sur l'affaire *Brosset-Triboulet*, René Hostiou remarquait que « si l'on admet en effet que depuis le début du siècle la parcelle litigieuse avait *de facto*, voire même *de jure*, cessé d'être mise à la disposition du public, force serait dans ce cas d'admettre que la protection inhérente à sa qualité de bien du domaine public a perdu, par la même occasion, toute justification » (RFDA 2003. 64 , préc.). Il n'était pas non plus contesté que les autorisations d'occupation du domaine public dont avaient bénéficié les requérants pendant plusieurs dizaines d'années précisaient clairement « que le terre-plein ne pourra nuire en rien à la navigation à condition d'être arasé au-dessus du niveau des plus hautes mers, ni à la circulation sur le rivage maritime à condition d'être accessible au public en tout temps » et que « l'administration se réserve la faculté de modifier ou de retirer l'autorisation si elle le jugeait utile, pour quelque cause que ce soit, sans que le permissionnaire puisse réclamer, pour ce fait, aucune indemnité ou dédommagement ».

Notons ensuite qu'il était demandé à la Cour de Strasbourg de se prononcer sur une éventuelle violation tout à la fois de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH sur le droit au respect des biens et de l'article 8 de la Convention sur le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. Sur le



premier point, les requérants soutenaient notamment qu'en les obligeant à démolir une maison habitée depuis plus de trente-cinq ans (première affaire) ou de cinquante ans (deuxième affaire), à leurs frais, alors qu'elle avait été acquise de toute bonne foi à la suite d'une vente (première affaire) ou d'une donation (deuxième affaire), l'Etat français avait manqué au respect qu'il doit aux « biens ». De son côté, le gouvernement français contestait l'existence d'un tel « bien » au sens de ce texte du fait de l'impossibilité d'établir des droits réels sur le domaine public maritime : les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public avaient, en conséquence, empêché la naissance de tout droit de propriété sur les maisons.

Ces précisions étant apportées, il faut bien constater que les arrêts rendus le 29 mars 2010 par la grande chambre de la CEDH sont fort décevants. Certes, et évidemment, pour les requérants. Mais aussi pour le juriste avide de raisonnements juridiques novateurs et osés car les deux arrêts en question ne comportent rien de tel. En effet, leur seul intérêt - après que la Cour a refusé d'analyser les affaires sous l'angle de l'article 8 en considérant que les griefs tirés de l'atteinte à cet article ne soulevaient pas de question distincte (v. cependant l'opinion dissidente du juge Kovler sur ce point) - est d'avoir reconnu l'applicabilité aux affaires en cause de l'article 1^{er} du protocole n° 1, ce qui soulevait un doute puisque le Conseil d'Etat, après la cour administrative d'appel de Nantes, avait écarté les prétentions des requérants quant à l'atteinte à ces dispositions.

Reste que les raisons invoquées par le juge européen pour admettre l'applicabilité de ce texte apparaissent pour le moins obscures. Si la CEDH commence par préciser que la notion de « bien » au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel a une portée autonome et un contenu plus large qu'en droit interne, ce qui lui permet de conclure que « le temps écoulé a fait naître l'existence d'un intérêt patrimonial du requérant à jouir de la maison, lequel était suffisamment reconnu et important pour constituer un "bien" » au sens de cet article, ce n'est pas sans avoir pourtant admis qu'en vertu des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, il était douteux que les requérants aient pu « raisonnablement espérer continuer à [...] jouir [de la maison] du seul fait des titres d'occupation ». En d'autres termes, si le temps écoulé n'a fait naître ni un droit au renouvellement de l'autorisation d'occupation ni un droit de propriété au profit des requérants, il a fait naître malgré tout un « intérêt patrimonial à jouir de la maison » qui est qualifiable de « bien » au sens du texte que l'on sait. On a cependant du mal à comprendre et expliquer ce qu'est cet « intérêt patrimonial » qui ne donne naissance à aucun droit... On ne comprend pas non plus comment l'écoulement du temps a pu faire naître un tel « intérêt patrimonial » alors que, on l'a dit, les différents titres d'occupation du domaine public qui se sont succédé ont bien précisé qu'à tout moment l'administration pourrait y mettre un terme en demandant aux occupants de procéder à la destruction des installations réalisées.

Quoi qu'il en soit, le fait de reconnaître l'applicabilité de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel devait conduire la cour à se prononcer, au fond, sur une éventuelle atteinte au droit qui y est consacré. Après avoir rappelé les trois normes distinctes que contient cet article - « la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général » -, la cour rejette tout d'abord, et logiquement, l'existence d'une privation de propriété, dès lors qu'aucun droit de propriété n'a pu naître sur les maisons concernées. La Cour n'a fait que prendre acte des conclusions auxquelles avaient abouti la CAA de Nantes et le Conseil d'Etat. Il n'est cependant pas inintéressant de noter que, de son côté, le TA de Rennes avait considéré que les terrepains et les maisons qui y étaient construites n'étaient pas des biens du domaine public « eu égard à leur utilisation exclusivement privative » et « à leur non-appartenance à une collectivité publique » et qu'il n'existait aucune « contestation sérieuse de l'appropriation privée du bien litigieux ». Pour les juges de première instance, les maisons d'habitation appartenaient « en pleine propriété » aux requérants. Mais là encore, cette affirmation ne va pas sans une certaine ambiguïté puisque les juges européens croient bon de préciser que les maisons n'ont pas encore été démolies, ce qui laisse entendre *a contrario* que, dans le cas contraire, ils auraient pu se prononcer différemment. Pourtant, dès lors que les principes de la domanialité publique empêchent la constitution de droits réels sur le domaine public et donc la naissance d'un droit de propriété sur les installations qui y ont été réalisées, il ne peut par définition y avoir privation de propriété, que ces installations aient été détruites ou non au jour où les juges se prononcent.

Pour ce qui est de la norme reconnaissant aux Etats le pouvoir de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, qui suppose le respect d'un certain rapport de proportionnalité entre les impératifs de l'intérêt général et le droit au respect de la propriété, la cour commence par admettre que le refus de renouveler l'autorisation d'occupation du domaine public et l'obligation subséquente de détruire la maison construite sur celui-ci peuvent s'analyser en une « réglementation de l'usage des biens ». Elle reconnaît ensuite que cette « réglementation » poursuit effectivement un but d'intérêt général puisque c'est afin de protéger les rivages de la mer, particulièrement fragiles, et de faire respecter la loi Littoral que le préfet du Morbihan s'est refusé à renouveler les autorisations d'occupation du domaine public dont avaient bénéficié les requérants pendant de nombreuses années. Enfin, la cour juge cette réglementation proportionnée au but en question en notant que les occupants ont toujours su que

les autorisations qui leur étaient délivrées étaient précaires, si bien que la tolérance dont ont fait preuve les autorités administratives françaises en les renouvelant pendant une si longue période n'a pu faire naître aucune incertitude dans l'esprit des plaignants. Aussi, « eu égard aux règles sur le domaine public, et considérant que le requérant ne pouvait ignorer le principe de non-indemnisation qui était clairement précisé dans toutes les autorisations d'occupation temporaire du domaine public qui lui ont été consenties [...], l'absence d'indemnisation ne saurait passer, de l'avis de la cour, pour une mesure disproportionnée à la réglementation de l'usage des biens du requérant, opérée dans un but d'intérêt général ». Si l'on se reporte aux interrogations qu'avait déjà soulevées René Hostiou dans ses observations sur l'arrêt *M^{mes} Triboulet et Brosset-Pospisil* (CE 6 mars 2002, req. n° 217646 ) , on peut considérer que la cour de Strasbourg a ici fait preuve d'une certaine bienveillance à l'égard des autorités françaises car « au regard tout à la fois de l'ancienneté [des occupations], du statut juridique des constructions concernées et des attestations de propriété produites par les occupants, des carences de l'administration [que la cour a néanmoins interprétées comme une "tolérance"] et du retard mis par celle-ci à engager des poursuites à l'encontre de ces derniers, au regard également des propositions tendant à leur permettre de conserver le bénéfice à caractère viager de cette occupation [...], on est, semble-t-il, en droit de se demander [...] si les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme apparaissent en l'espèce comme parfaitement respectées » (RFDA 2003. 60 , préc., spéc. 63).

Il est vrai que l'insistance avec laquelle la Cour européenne rappelle que les différents titres d'occupation délivrés précisaient le caractère précaire de l'autorisation permet de penser, *a contrario*, qu'en l'absence d'une telle mention la solution eût été différente. Et l'on comprend alors d'autant moins comment « l'intérêt patrimonial » que l'on sait a pu naître...

La cause est donc entendue : l'administration française n'a pas violé, dans les affaires *Depalle* et *Brosset-Triboulet*, l'article 1^{er} du protocole n° 1. Les requérants n'ont aucun droit sur les maisons qu'ils ont si longtemps habitées et l'Etat peut valablement exiger qu'ils les détruisent à leurs frais et sans aucune compensation, afin de remettre le domaine public maritime dans son état naturel.

Il n'empêche que, comme le soulignait le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier en 2002, cette dernière solution ne suscite guère l'enthousiasme. Juridiquement incontestable, elle met pourtant mal à l'aise.

En premier lieu parce qu'elle paraît inéquitable et particulièrement injuste.






Inéquitable tout d'abord parce qu'elle oblige les requérants à quitter des maisons qu'ils ont acquises de bonne foi, dans lesquelles ils ont vécu de nombreuses années, investi financièrement et affectivement. Bien sûr que, sauf dans les cas explicitement prévus par la loi, il est impossible de constituer des droits réels sur le domaine public ; bien sûr que les requérants étaient périodiquement prévenus du caractère précaire de leurs titres d'occupation et de l'éventuelle obligation dans laquelle ils pourraient se trouver à l'avenir de procéder à la démolition de leurs maisons. Il n'empêche qu'ils n'avaient aucune raison particulière de croire que ces titres, qui avaient au moins implicitement, et pendant plusieurs décennies, été jugés compatibles avec l'affectation (à l'usage du public) du domaine public maritime, brusquement ne le seraient plus. Aucun changement dans les circonstances de fait ne semble avoir été de nature à annoncer un tel revirement, et d'ailleurs la proposition faite par le préfet du Morbihan aux occupants de conserver la jouissance de leur maison à titre exclusivement viager fait douter de la nécessité qu'il y avait à mettre ainsi fin à une telle occupation et donc du caractère nuisible de celle-ci tant pour l'environnement que pour l'affectation du domaine public maritime.

Quid d'un changement dans les circonstances de droit ? Le principe d'inaliénabilité a toujours été interprété comme interdisant la constitution de droits réels sur le domaine public, sauf lois contraires ; l'affectation du domaine public à l'utilité publique a toujours empêché que soient autorisées des occupations incompatibles avec une telle affectation. Aussi, les requérants ne pouvaient penser que ce qui avait été valable jusqu'en 1993 au regard de ces règles, ne le serait plus après. Le gouvernement n'a certes pas manqué de mettre en avant l'entrée en vigueur de la loi sur le littoral du 3 janvier 1986. Il est vrai que celle-ci est venue renforcer la protection du littoral et insister sur sa nécessaire préservation. Mais on peut avoir l'impression que cette loi constitue surtout un alibi pratique, trouvé a posteriori par l'administration française pour essayer d'expliquer son soudain revirement d'appréciation. En effet, les autorisations d'occupation des requérants n'ont-elles pas été renouvelées en dernier lieu en 1991 pour les époux Depalle, le 10 juillet 1986 pour M^{me} Brosset-Triboulet, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi en question ? De toute façon, dès avant l'entrée en vigueur de cette loi, les autorisations d'occupation périodiquement reconduites précisaient leur caractère précaire et l'administration aurait déjà pu y mettre fin même sans l'intervention de cette nouvelle législation. La même solution se serait d'ailleurs imposée si les maisons litigieuses avaient été réalisées sur une parcelle du domaine public autre que le domaine public maritime.

En somme, aucun changement ni dans les circonstances de droit ni dans les circonstances de fait ne pouvait laisser présager un soudain refus administratif de renouveler les titres d'occupation, obligeant les requérants à quitter les lieux et à détruire les maisons qu'ils avaient occupées pendant des décennies.

La situation dans laquelle ces derniers se trouvent apparaît inéquitable d'autre part parce qu'ils auront, au bout du compte, tout perdu : ils auront investi dans une demeure qui ne leur a jamais appartenu et sur laquelle ils n'auront jamais aucun droit, pas même celui de l'occuper. Ils auront, pendant toutes ces années, versé les redevances d'occupation demandées par l'administration et payé les taxes foncières et d'habitation afférentes à une maison qu'ils pouvaient, de ce fait, croire avoir un droit à occuper mais qu'ils pouvaient aussi légitimement considérer comme ayant été légalement acquise suite, selon le cas, à un acte de vente ou à une donation, mais qu'ils seront vraisemblablement obligés de détruire. La solution est ici d'autant plus rigoureuse que les requérants n'ont pas construit les maisons litigieuses : ils se sont bornés à les acquérir de bonne foi. Ils seront donc contraints de démolir, à leurs frais, des constructions réalisées par d'autres. Il est vrai, peut-on rétorquer, que l'occupant du domaine public, qu'il ait ou non réalisé les installations dont il dispose, a la jouissance de celles-ci. Là est sans doute la vraie raison qui justifie qu'il soit contraint de remettre les lieux en l'état, à ses frais, lorsque son titre d'occupation arrive à échéance. Et tout cela sans que, en retour, il ait droit à une quelconque indemnisation.

De quelle indemnisation pourrait-il d'ailleurs s'agir ?

Il ne peut être question de compenser une éventuelle atteinte au droit de propriété dès lors que les requérants ne disposent pas, justement, d'un tel droit sur leurs maisons (v. cependant la position prise sur ce point par les juges de Rennes : TA Rennes 20 mars 1997, *Préfet du Morbihan c/ Epoux Depalle*, req. n° 953-517, et *Préfet du Morbihan c/ M^{me} Brosset*, req. n° 953-516, préc.). La solution eût, cependant, peut-être donné lieu à des appréciations plus délicates si le titre d'occupation des requérants n'était pas encore arrivé à échéance car ne semble toujours pas clairement tranchée la question de savoir si l'occupant du domaine public titulaire d'une autorisation d'occupation « ordinaire » (pour les titulaires d'autorisations d'occupation constitutives de droits réels, v. désormais art. L. 2122-9 et 2122-11 CGPPP et art. L. 1311-7 CGCT) est ou non propriétaire des constructions réalisées, dans son intérêt, sur le domaine public (semblant aller dans le sens de l'existence d'un tel droit de propriété : CE sect. 3 juill. 1959, *Ministre des travaux publics et SNCF c/ Société des produits alimentaires et diététiques et Association nationale des propriétaires et usagers d'embranchements particuliers*, Lebon 422 ; CE 1^{er} juill. 1960, *Etablissements Soulat*, Lebon 442 ; a contrario : CE 27 févr. 1995, *Secrétariat d'Etat à la mer c/ Torré*, req. n° 139718 , RFDA 1996. 1127 , concl. G. Bachelier). Plus précisément, le juge administratif semble avoir considéré que l'occupant a un droit de propriété sur les installations superficielles édifiées sur le domaine public dès lors que celles-ci n'ont pas été réalisées pour « répondre aux besoins du service public auquel le domaine est affecté » (CE 21 avr. 1997, *Ministre du budget c/ Société Sagifa*, req. n° 147602, RFDA 1997. 935, étude E. Fatôme et P. Terneyre ) . Mais dès lors que cet éventuel droit de propriété découle de l'autorisation d'occupation, il cesse avec la fin de celle-ci, si bien qu'à l'expiration du titre d'occupation (cas dans nos deux affaires), l'occupant doit en principe remettre le domaine public en l'état, c'est-à-dire démolir les installations et ouvrages qu'il y a réalisés, à moins que l'administration n'en décide autrement. Dans ce dernier cas, les constructions maintenues deviennent automatiquement la propriété du maître du domaine par voie d'accession (CE ord. 20 janv. 2005, *Commune de Saint-Cyprien*, req. n° 276475  ; sur ces questions et les difficultés qu'elles soulèvent, v. not. E. Fatôme, A propos de l'incorporation au domaine public, AJDA 2006. 292 ).

Les requérants ne pourraient pas non plus prétendre à une indemnisation liée à un préjudice causé par l'administration. S'il y a certes préjudice réel pour les requérants, il n'y a pas de responsabilité possible : on ne se trouve pas en présence d'un cas de responsabilité sans faute de l'administration ; quant à la responsabilité pour faute, elle ne peut être retenue à partir du moment où l'administration avait périodiquement rappelé aux occupants le caractère précaire de leur situation. D'ailleurs, le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier, qui en 2002 avait un moment imaginé la possibilité d'une telle responsabilité, fondait fort peu d'espoir en cette solution : « L'Etat n'est peut-être pas à l'abri, le cas échéant, d'une action en responsabilité pour avoir laissé espérer pendant près d'un siècle que les occupants du domaine public ne seraient pas brutalement contraints de démolir leurs biens. Il faut bien voir toutefois que les chances de réussite d'une telle action sont assez minces en raison de la protection légitime dont bénéficie le domaine public. En toute hypothèse, il est évident que si la responsabilité de la personne publique devait être retenue, il s'agirait d'une responsabilité que les contrevenants partageraient largement avec l'administration » (extrait reproduit dans les arrêts de la CEDH). On peut tout au plus penser que dans l'hypothèse où, par exemple, l'administration aurait sciemment induit les occupants en erreur en leur faisant miroiter une possible prescription acquisitive, ou en leur donnant l'assurance que leurs titres d'occupation seraient perpétuellement renouvelés, une faute pourrait bel et bien être reconnue et donner lieu à une indemnisation de l'occupant.


Cette absence d'indemnisation, qui est sans doute choquante dans le cas où les requérants seraient tenus de détruire lesdites installations et de remettre le domaine public en l'état (exigence vers laquelle semblait vouloir se diriger l'administration dans les deux affaires étudiées), ne le serait-elle pas davantage encore dans l'hypothèse où, comme elle le peut, l'administration déciderait de conserver les maisons ainsi construites pour les réutiliser (cette possibilité offerte par application du régime général de la domanialité publique était en outre expressément prévue, on l'a dit, par « l'arrangement » que le préfet du Morbihan avait proposé aux requérants le 16 septembre 1993) ? Quand on connaît l'enjeu

économique que représente le littoral et la valeur acquise aujourd'hui par les deux maisons litigieuses (en 2002, dans ses conclusions sur ces deux affaires devant le Conseil d'Etat, le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier précisait que la valeur actualisée du prix d'acquisition de la maison occupée par les époux Depalle s'élevait à 1 067 143 €, et celle de la maison de M^{me} Brosset-Triboulet à 655 530 €. Fin 2008, la valeur de ces maisons était estimée, par une agence immobilière, entre 1 150 000 et 1 200 000 € pour la première et entre 800 000 et 1 000 000 € pour la seconde), on comprend bien que le choix d'un tel maintien ne serait économiquement pas neutre pour l'Etat et que son patrimoine se trouverait ainsi enrichi, et cela sans aucune contrepartie financière (mais non pas sans cause puisqu'un tel enrichissement découlerait de l'application des règles de la domanialité publique... Il nous semble donc que la voie de l'enrichissement sans cause ne permettrait pas non plus, si elle était envisagée par les occupants, une quelconque indemnisation).

Mais si la solution qui va s'appliquer aux requérants met mal à l'aise, c'est aussi, et ensuite, parce que l'on s'aperçoit que ce qui vaut parfois dans certaines situations lorsque sont en cause certaines règles et principes juridiques, ne vaut pas lorsque le principe d'inaliénabilité du domaine public est en jeu. On l'a dit, si les juges acceptent parfois d'assouplir le principe de légalité dès lors qu'il s'agit de rétablir l'équité ou d'éviter certaines décisions humainement choquantes, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de protéger le domaine public. En somme, le seul principe d'inaliénabilité suffit là où les plus hautes considérations d'intérêt général auraient sans doute été exigées pour justifier une décision d'une telle rigueur pour les administrés. On pourrait dire que le principe d'inaliénabilité apparaît ainsi comme un principe exorbitant parmi les principes mêmes du droit public !

Pourtant, et enfin, le principe d'inaliénabilité, qui peut paraître irréductible, n'est pas un principe à valeur constitutionnelle. C'est ainsi avec une facilité déconcertante que le législateur peut le remettre en cause. Surtout, le principe d'inaliénabilité n'oblige l'administration qu'autant que la parcelle qui bénéficie de sa protection fait partie du domaine public, autrement dit qu'autant que ladite parcelle n'a pas été désaffectée et déclassée, ce à quoi peut procéder l'administration elle-même...

Le principe d'inaliénabilité, que l'on brandit tel un totem ou un talisman, ressemble donc par ailleurs, et paradoxalement, à un tigre de papier : incontournable dans certains cas, il n'apparaît dans d'autres circonstances que comme un barrage imaginaire aisément franchi par les autorités administratives. On a finalement l'impression que le principe d'inaliénabilité est utilisé au gré des humeurs de l'administration, dans l'intérêt de cette dernière et au détriment des administrés.

Au bout du compte, les arrêts de la CEDH en date du 29 mars 2010, fort attendus par les spécialistes du droit du domaine public (v. la tribune de R. Hostiou, Domanialité publique et propriété privée : de nouvelles perspectives ouvertes par la Cour européenne des droits de l'homme ?, AJDA 2008. 1561 ) , n'auront guère fait avancer la cause des occupants du domaine public ni évoluer le régime français de la domanialité publique. La déception risque donc d'être grande. Il est vrai que la Cour de Strasbourg ne pouvait sans doute aller très loin dès lors qu'« il appartient en premier lieu aux autorités nationales de décider du type de mesures à prendre pour protéger le littoral » et, de manière générale, le domaine public.

La leçon que l'on pourra néanmoins tirer de ces arrêts comme de ceux rendus dans ces affaires par les juridictions nationales et auxquels la Cour donne ici sa bénédiction conventionnelle, est qu'occuper le domaine public, y réaliser des constructions ou en acquérir, c'est un peu comme jouer au casino, opérer en bourse, ou manipuler des allumettes : ce sont des opérations à risque auxquelles il convient de procéder avec vigilance et méfiance, et en parfaite connaissance de cause !

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public * Inaliénabilité

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Droits et libertés fondamentaux * Droit au respect des biens