



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE BROSSET-TRIBOULET ET AUTRES c. FRANCE

(Requête n° 34078/02)

ARRÊT

STRASBOURG

29 mars 2010

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Brosset-Triboulet et autres c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Nicolas Bratza, *président*,
Jean-Paul Costa,
Peer Lorenzen,
Françoise Tulkens,
Josep Casadevall,
Karel Jungwiert,
Nina Vajić,
Rait Maruste,
Anatoly Kovler,
Ljiljana Mijović,
Renate Jaeger,
David Thór Björgvinsson,
Ineta Ziemele,
Mark Villiger,
Isabelle Berro-Lefèvre,
George Nicolaou,
Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Michael O'Boyle, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 11 février 2009 et 3 février 2010,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 34078/02) dirigée contre la République française et dont deux ressortissantes de cet Etat, M^{mes} Ijjo Brosset-Triboulet et Eliane Brosset-Pospisil (« les requérantes »), ont 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 »).

Le 26 novembre 2008, le greffier a été informé du décès de la requérante Eliane Brosset-Pospisil le 14 mai 2008, puis du souhait de ses filles, M^{me} Sophie Epiard et M^{lle} Elisabeth Pospisil, de poursuivre la procédure en ses lieu et place.

2. Les requérantes sont représentées 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. Les requérantes alléguaient en particulier que le refus des autorités françaises de les autoriser à continuer d'occuper une parcelle du domaine public sur laquelle est édifiée une maison appartenant à leur famille depuis 1945 et l'injonction qui leur est faite de la détruire portent atteinte à leur droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 et au respect de leur domicile au sens de l'article 8 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 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 Ugrehelidze, 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 (articles 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 les requérantes que le Gouvernement ont déposé des observations écrites.

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

- *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'Ecologie, de l'Energie, 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,

conseillers ;

- *pour les requérantes*

M^e P. BLONDEL, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,

conseil.

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Les requérantes sont nées respectivement en 1935 et 1938 et résident à Sainte-Croix-Grand-Tonne et Caen.

A. La maison litigieuse

9. Le 26 mai 1909, A. acquit de R., par contrat passé devant notaire, l'île d'Irus située dans le golfe du Morbihan.

10. Par un arrêté du 25 septembre 1909, le préfet du Morbihan autorisa A. à édifier un terre-plein sur une parcelle du domaine public maritime située sur le finage de la commune d'Arradon afin d'y établir une rampe d'accès de quatre mètres sur quatre mètres permettant d'embarquer, en particulier vers l'île d'Irus.

11. Par un arrêté du 25 août 1911, le préfet du Morbihan autorisa A. à procéder à l'agrandissement dudit terre-plein. Cet arrêté se lit, dans ses dispositions pertinentes, comme suit :

« (...) Au point de vue des convenances du service des Ponts et Chaussées le terre-plein, avec l'agrandissement demandé, ne peut nuire en rien à la navigation, à la condition d'être arasé au dessus du niveau des pleines mers de vives eaux, ni à la circulation sur le rivage maritime, à la condition d'être accessible en tout temps au public ;

Au point de vue de la redevance à imposer (...) le permissionnaire paiera une redevance annuelle de 30 francs 40. (...)

En cas de révocation, le permissionnaire devra s'il en est requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif et s'il ne remplissait pas cette obligation, il y serait pourvu par les soins de l'administration, d'office et à ses frais. Le montant des avances faites serait remboursé par le pensionnaire au moyen de rôles rendus exécutoires par le Préfet (...) »

12. Le 2 mai 1921, un acte de vente, passé devant M^e Maigre, fut publié au bureau des hypothèques de Vannes. Par cet acte, A. transmet la propriété de l'île d'Irus à Monsieur S.

La transcription de cet acte par le bureau des hypothèques, en ce qu'elle concerne notamment le terre-plein litigieux, se lit comme suit :

« (...) Entrée en jouissance – L'acquéreur sera propriétaire de l'île d'Irus présentement vendue à compter de ce jour et au moyen des présentes et il en aura la jouissance à compter du premier mars mil neuf cent vingt et un. (...) »

Monsieur [A.] déclare que par arrêté préfectoral du Morbihan, en date du vingt-cinq septembre mil neuf cent neuf et d'un autre en date du vint-cinq août mil neuf cent onze, il lui a été concédé à l'endroit dit Pen-er-men une étendue de terrain d'une superficie de trois cent trente trois-mètres carrés quatre vingt dix huit décimètres carrés, portée au cadastre de la commune d'Arradon, sous le numéro 137 de la section, pour y établir un terre-plein avec une rampe d'acier de quatre mètres sur quatre mètres. Que cette concession lui a été faite sous la condition expresse que ce terre-plein soit accessible au public et moyennant une redevance annuelle de trente francs et quarante centimes révisable tous les cinq ans. Et par suite Monsieur [A.] met et subroge l'acquéreur dans tous ses droits relatifs à cette concession avec toutes les constructions que le vendeur y a édifiées et déclare qu'il n'existe aucune autre servitude active ou passive (...) »

13. Par arrêté du 3 février 1938, le préfet accorda à la veuve de S., tante de la mère des requérantes, une autorisation d'occupation du terre-plein pour cinq ans avec cette précision que le « terre-plein aura une superficie totale de 333 m² 98 mais que la condition d'accessibilité au public revient à réduire la superficie imposable à 303 m² 98 (...) il sera réservé sur toute sa longueur une bande (...) pour la circulation publique ».

14. La mère des requérantes acquit de sa tante, par donation entre vifs rédigée devant notaire et publiée au bureau des hypothèques de Vannes le 12 novembre 1945, une maison à usage d'habitation édifiée sur le terre-plein susmentionné :

« A comparu

Madame Mangin veuve de Monsieur S, laquelle a (...) fait donation entre vifs (...) »

Madame Mangin, veuve de M. le Général Brosset, sa nièce

de la propriété lui appartenant sur la commune d'Arradon et appelée l'île d'Irus.

Désignation : l'île d'Irus présentement donnée comprend la totalité de ladite île comprenant la totalité des immeubles bâtis et non bâtis qui la composent cadastrés pour une contenance de douze hectares (...) »

Conditions : La donation a lieu sous les conditions suivantes (...) La donataire prendra l'immeuble dans l'état où il est actuellement sans pouvoir exercer aucun recours contre la donatrice pour quelque cause que ce soit et elle en jouira à compter de ce jour, fixé pour l'entrée en jouissance. (...) Elle paiera les impôts et les primes d'assurance contre l'incendie à compter de ce jour.

Etat civil – autorisation (...) Monsieur le préfet du Morbihan a autorisé le vingt et un septembre 1945 ladite donation. (...) »

15. Par une série d'arrêtés, notamment émis les 6 juin 1951, 29 mars 1967, 21 décembre 1977, 27 août 1984 et 10 juillet 1986, le préfet du Morbihan autorisa l'occupation du terre-plein litigieux moyennant paiement d'une redevance. Celui de 1967 parle du renouvellement de l'arrêté de 1951 autorisant à occuper un terre-plein ; ceux de 1984 et 1986 mentionnent le terre-plein avec habitation. L'arrêté préfectoral du 10 juillet 1986 n'autorisait pas l'occupation du domaine public au-delà du 31 décembre 1990. Les arrêtés précisaient « 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 ». Il était précisé sur les formulaires d'autorisation que, conformément aux articles A 26 et 27 du code du domaine l'Etat, « 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 édifiées 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 ».

16. Entre-temps, en 1966, la direction générale des Impôts-Domaine avait écrit au directeur des domaines à Vannes ceci :

« Vous m'avez soumis pour observations et avis une demande de renouvellement d'occupation temporaire du domaine public maritime effectuée par [la mère des requérantes]. Cette demande intéresse un terre-plein d'une superficie de 333,98 m², réduite à une surface imposable de 304 m², sur lequel a été construite une maison d'habitation. La redevance annuelle proposée par le service des Ponts et chaussées est de 100 francs. L'affaire donne lieu aux observations suivantes : l'article R 56 du code du domaine de l'Etat stipule que toute redevance au profit du Trésor doit tenir compte des avantages de toute nature procurée au concessionnaire. Dans le cas précité, il est hors de doute que la concession de terre-plein en question procure à la pétitionnaire un avantage non négligeable : elle lui permet notamment l'économie du capital à investir pour pouvoir disposer d'un terrain à bâtir dans la zone considérée (...) Dans ces conditions, il semble absolument normal de retenir une somme correspondante au montant de l'intérêt calculé au taux très réduit de 5 % sur la valeur du terrain concédé. (...) »

B. Procédures administratives

17. Le 15 mars 1993, la mère des requérantes sollicita le renouvellement de la convention d'occupation auprès du préfet du Morbihan.

18. En réponse, le 6 septembre 1993, le préfet lui rappela que l'autorisation accordée en 1986 d'occuper la maison de 1986 avait expiré le 31 décembre 1990. Il fit savoir que l'entrée en vigueur de la loi n° 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 DPM doivent tenir compte de la vocation des zones concernées, ce qui exclut toute utilisation privative notamment pour des maisons d'habitations. Toutefois, et afin de tenir compte de l'ancienneté de l'occupation et du caractère affectif accordé par les requérantes et leur mère à la maison objet du litige, le préfet indiqua qu'il était prêt à étudier à titre exceptionnel 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. Il conclut en demandant de préciser rapidement si ces conditions lui convenaient afin de « régulariser une situation illégale depuis deux ans et demi ».

19. La mère des requérantes n'accepta pas cette proposition. Elle sollicita en retour 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 (paragraphe 44 ci-dessous).

20. Le 9 mars 1994, le préfet du Morbihan écarta la demande de la mère des requérantes tout en maintenant sa proposition initiale de convention d'occupation sous conditions :

« Vous m'avez demandé de bien vouloir étudier la possibilité d'engager une procédure de déclassement du terre-plein, dépendance du domaine public maritime que vous occupez à Pen-Er-Men en vue, me semble-t-il, d'une acquisition de ce terre-plein bâti (...)

J'ai le regret de vous faire connaître que la concession classique emportant attribution au concessionnaire de la propriété pleine et indéfinie des terrains exondés dans le cadre de l'article L. 64 du code du domaine de l'Etat a été abandonnée par une instruction ministérielle depuis quelques années, en l'absence d'intérêt général démontré. Votre demande ne va pas dans ce sens et je maintiens les conditions fixées dans ma lettre du 6 septembre pour régulariser votre situation.

Cette régularisation pourrait se faire dans le cadre de la convention dont je vous transmets un projet. Je vous signale que la redevance domaniale sera revue à la hausse pour tenir compte de la situation particulière de l'occupation du Domaine. »

21. Le 5 mai 1994, la mère des requérantes saisit le tribunal administratif de Rennes en vue d'obtenir l'annulation de la décision du préfet du 9 mars 1994 refusant de lui accorder la concession d'endigage sollicitée.

22. Le 4 juillet 1995, le préfet du Morbihan informa la mère des requérantes qu'il envisageait de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie afin de faire constater l'occupation sans titre du domaine public. Ce procès-verbal fut dressé le 6 septembre 1995 et notifié à la mère des requérantes le 16 novembre 1995. Le 20 décembre 1995, le préfet, en conséquence du constat d'occupation sans titre du domaine public ainsi établi et conformément à l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat

(paragraphe 41 ci-dessous), saisit le tribunal administratif de Rennes d'une requête tendant à la condamnation de la mère des requérantes, d'une part, au paiement d'une amende, d'autre part, à la remise des lieux en leur état initial, à savoir l'état antérieur à l'édification de la maison.

23. Par deux jugements distincts rendus le 20 mars 1997, le tribunal administratif de Rennes statua sur le recours introduit le 5 mai 1994 par la mère des requérantes (instance n° 941509) et sur la requête introduite par le préfet du Morbihan le 20 décembre 1995 (instance n° 953516).

24. Sur la demande de la mère des requérantes tendant à l'annulation de la décision de refus du préfet de lui accorder une concession d'endigage, le tribunal considéra ce qui suit :

« 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 susvisée 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 la requérante, 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 inexacte interprétation des dispositions législatives, ni qu'il n'ait pas examiné la spécificité du projet de la requérante, avant d'estimer qu'aucune particularité n'était de nature à justifier qu'il fut dérogé aux directives sus-analysées ; »

25. Dans le cadre de l'instance n° 953516, le tribunal administratif de Rennes accueille la requête déposée par le préfet le 20 décembre 1995, aux motifs suivants :

« (...) *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° 941509 que la parcelle sur laquelle est édifiée la maison d'habitation de M^{me} Brosset 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 ; 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 M^{me} Brosset lui appartient en pleine propriété et si elle soutient ne pas être, dès lors, une occupante irrégulière 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, le préfet est fondé à demander la condamnation de M^{me} Brosset à une amende et à la mise du rivage de la mer dans son état antérieur à l'édification dudit ouvrage (...) et ce dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement (...) ; qu'à l'expiration de ce délai, M^{me} Brosset versera une astreinte d'un montant de 100 francs par jour de retard en cas d'inexécution du présent jugement et l'administration sera autorisée à le faire aux frais, risques et périls de la contrevenante. »

26. Le 11 juillet 1997, les deux requérantes, agissant dès lors en tant qu'ayants droit de leur mère suite à son décès, interjetèrent appel du jugement rendu dans l'instance n° 953516. Le 18 juillet 1997, elles interjetèrent appel du jugement rendu dans l'instance n° 941509.

27. Par un arrêt du 8 décembre 1999, la cour administrative d'appel de Nantes décida de joindre les deux procédures en raison de leur connexité et de rejeter les appels formés par les requérantes.

Quant à la requête relative à la contravention de grande voirie, la cour constata tout d'abord le décès de M^{me} Brosset en cours d'instance et, en conséquence, décida de l'extinction de l'action publique. Concernant l'action domaniale, la cour d'appel motiva sa décision comme suit :

« 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 (...) était entièrement recouverte par le flot, en dehors de toutes 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 requérantes, 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 susvisée et qui, n'ayant pas été réalisés dans les formes prévues pour les concessions à charge 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^{me} Triboulet et M^{me} Brosset-Pospisil 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 au domaine public maritime ;

Considérant, en deuxième lieu, que, comme il a été dit, la dernière autorisation d'occupation temporaire du Domaine Public Maritime (...) est venue à expiration le 31 décembre 1990 ; 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 aux occupants, 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 requérantes 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 1990 et a proposé à M^{me} Brosset, pour régulariser la situation, des projets de convention d'occupation, auxquels elle n'a 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 du Protocole n° 1 en vertu de laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique. »

Quant au refus de concession d'endiguage, la cour d'appel s'exprime comme suit :

« (...) 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^{me} Brosset la concession d'endiguage sollicitée, le préfet du Morbihan s'est fondé sur les principes directeurs définis par la circulaire du 3 janvier 1973 (...) 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 de l'intéressée ;

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^{me} Brosset, 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 ; »

28. Le 21 février 2000, les requérantes se pourvurent en cassation contre l'arrêt du 8 décembre 1999. Elles firent valoir qu'en l'absence de preuve qu'elles ne pouvaient logiquement détenir, ayant acquis par donation une maison déjà construite sur une dalle antérieurement édifiée, elles avaient démontré que la construction régulière d'une maison d'habitation ne pouvait avoir été entreprise sur une parcelle supposée appartenir au domaine public, qu'à la seule condition de l'existence d'une autorisation d'occupation

temporaire relative à un usage privatif de cette parcelle et n'excluant pas expressément l'éventualité d'une telle construction. Elles en déduisirent que la construction de la maison, connue et acceptée de l'administration, avait entraîné la pleine propriété de celle-ci par les occupants de la parcelle. Dans le cas contraire, c'était au préfet d'apporter la preuve de l'irrégularité de l'exondement auquel il fut procédé au début du siècle. Les requérantes invoquèrent encore la disproportion de la sanction et la nécessité, en l'absence d'un motif d'intérêt général, du versement d'une indemnisation pour le dommage anormalement créé.

29. 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 655 530 euros (EUR). Il poursuivit en ces termes :

« (...) 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 maladroites 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. »

30. Par un arrêt rendu le 6 mars 2002, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi des requérantes. Il jugea qu'elles ne pouvaient 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 dans l'état antérieur à l'édification de la maison, sans indemnisation préalable, n'était donc pas une mesure prohibée par l'article 1 du Protocole n° 1.

31. Le 6 août 2002, le directeur général de la Direction générale de la culture, des affaires juridiques et des politiques départementales du Morbihan écrivit ceci aux requérantes :

« J'ai eu quelques éléments d'information en provenance de la direction régionale des affaires culturelles [DRAC] de Bretagne. Il en ressort tout d'abord que votre maison n'a pas été spécifiquement répertoriée par le service régional de l'inventaire

lorsque celui-ci a inventorié le canton de Vannes-Ouest au début des années 1990. Cependant, l'ensemble de l'anse de Pen er Men est bien répertorié, comme en témoigne d'ailleurs une photographie, disponible au service de l'inventaire où apparaît clairement votre maison. D'autre part, ce service m'a fait savoir, verbalement, que si l'inventaire du canton de Vannes-Ouest était effectué aujourd'hui, votre maison, ainsi que d'autres dans la même situation, serait certainement inventoriée.

Quoi qu'il en soit, ce même service pourrait efficacement intervenir, notamment auprès de la DDE [Direction départementale de l'équipement], dans un but de protection du patrimoine si une menace de destruction venait à être à nouveau brandie.

Pour ce qui concerne enfin une éventuelle mesure de classement ou d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques de votre maison, il ne faut guère y compter, d'une part parce que l'Etat ne vous considère pas comme propriétaire, d'autre part parce qu'il croule sous les demandes, notamment dans le Morbihan. Dans l'immédiat, compte tenu des bonnes dispositions de la DRAC vis-à-vis de votre problème, je ne suis pas trop inquiet. »

32. En 2008, la taxe d'habitation de la maison s'élevait à 584 EUR et la taxe foncière à 708 EUR. Les requérantes produisent une évaluation de leur maison faite par une agence immobilière en novembre 2008 : « une maison de 1905 à usage d'habitation construite en pierres (...). 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 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 800 000 à 1 000 000 d'euros ».

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

1. La garde du domaine public maritime

33. 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 aucuns pieux, 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 œuvre 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

34. 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, *Kreitmann*, 12 octobre 1973) 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

35. Consacré par la jurisprudence, puis repris par le code du domaine de l'Etat (article L. 52) et le CGPPP (article 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 ».

36. 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 (C.C, n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Liberté de communication). Il n'a toutefois pas reconnu au principe d'inaliénabilité une valeur constitutionnelle (CC, déc. n° 94-346 du 21 juillet 1994, 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*).

37. 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 (article L. 34-1 du code du domaine de l'Etat puis article L. 2122-6 du 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 ».

38. La dernière conséquence du principe d'inaliénabilité est l'insaisissabilité des biens des personnes publiques (article L. 2311-1 du 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*, n° 57516/00, 26 septembre 2006).

b) Police de la conservation

39. 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 (articles L. 2132-2 et L. 2132-3 du CGPPP).

40. Selon le Conseil d'Etat, les autorités chargées de la conservation ont une obligation de poursuite (CE *Ministre de l'équipement c/ Association « des amis des chemins de ronde »*, 23 février 1979). 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, n° 292956, 4 février 2008). 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 œuvre 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, *Koeberlin*, 21 novembre 1969).

4. *Utilisation du domaine public maritime*

41. 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'eaux, 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*, délivrée 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 (article L. 2122-1 du 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].

42. 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, *Commune de Saint-Brévin-les-Pins*, 3 mai 1963).

43. 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, *Isas*, 29 mars 2000). Elle rappelle très clairement aussi que les titulaires d'autorisation n'ont pas « de droits acquis » au renouvellement de l'autorisation (CE, *Helie*, 14 octobre 1991).

44. 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 translatrice de propriété (ancien article L. 64 du code du domaine de l'Etat) : 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 œuvre 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 translatrices de propriété et la procédure n'est plus applicable qu'aux exonérations 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

45. 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).

46. 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.

47. 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.

48. 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 (voir les articles 321-9 du code de l'environnement et L. 2124-4 du CGPPP : « L'accès des piétons aux plages est libre (...). L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages. »

49. 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 (...) »

50. 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. »

51. 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 ? (...) »

52. Dans le rapport consacré au « bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral » du Gouvernement au Parlement (septembre 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'État (DPM), au Conservatoire du littoral ou aux collectivités territoriales (...).

La mise en œuvre 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

53. 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, Slovénie 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.

54. 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 légalisation 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 octobre 2007) qui fait référence à l'arrêt *Doğrusöz et Aslan c. Turquie*, (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

55. 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 septembre 1999) où les délégués des ministres prennent note du Modèle de Loi sur une gestion durable des zones côtières (voir, articles 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 DU PROTOCOLE N° 1

56. Les requérantes soutiennent que le refus des autorités françaises de les autoriser à continuer d'occuper une parcelle du domaine public sur laquelle est édifée une maison appartenant à leur famille depuis 1945 et l'injonction qui leur est faite de la détruire portent atteinte à leur droit de propriété garanti par l'article 1 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 (...) »

57. A titre liminaire, la Cour prend acte du décès d'Eliane Brosset-Pospisil survenu le 14 mai 2008, et du souhait de ses héritières, à savoir ses deux filles, de poursuivre la requête devant la Cour, en leurs noms personnels et en leur qualité d'héritières. Conformément à sa jurisprudence, la Cour leur reconnaît qualité pour se substituer désormais à la requérante (*Loyen et autres c. France*, n° 55926/00, § 25, 29 avril 2003).

58. Toutefois, pour des raisons d'ordre pratique, le présent arrêt continuera d'appeler Eliane Brosset-Pospisil la « requérante », bien qu'il faille aujourd'hui attribuer cette qualité à ses filles.

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

1. Thèses des parties

a) Les requérantes

59. Les requérantes rappellent l'autonomie de la notion de « biens » (*Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, §§ 95-96, CEDH 2004-XII). Elles estiment 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 cent ans, et l'illégalité de la construction ne leur a pas été signalée au moment de la donation, l'acte de 1945 mentionnant l'autorisation donnée par le préfet. Laissées dans l'ignorance pendant un certain temps d'une possible démolition de leur maison ainsi acquise, les requérantes font valoir les dizaines d'années passées en toute tranquillité dans un environnement social et familial fort. Elles rappellent également que cette maison sert d'assiette au paiement de taxes et impôts. L'Etat leur a dès lors « *de facto* » reconnu un intérêt patrimonial directement rattaché à l'habitation en cause et aux biens meubles qui y sont disposés.

60. Les requérantes soutiennent encore que l'Etat avait connaissance de l'existence de la maison ; preuve en est, par exemple, l'augmentation de la redevance annuelle, eu égard à la valeur du terrain à laquelle il convenait d'ajouter la valeur locative. De même, lorsque le préfet écrivit aux requérantes 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 des maisons 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 plus de cinquante ans par une même famille, à ses frais, alors qu'elle a été acquise par donation, le donateur l'ayant lui-même acquise à la suite d'une vente, l'Etat manque au respect qu'il doit aux « biens ».

b) Le Gouvernement

61. Comme au stade de la recevabilité, le Gouvernement conteste l'existence d'un « bien » au sens de l'article 1 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 aux requérantes et à leurs 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 (paragraphe 37 ci-dessus).

62. 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 aussi 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 de 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.

63. Le Gouvernement ajoute que les requérantes n'ignoraient rien de la précarité des droits qu'elles détenaient 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.

64. 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 des requérantes, à la différence de l'affaire *Hamer c. Belgique* (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

65. La Cour rappelle que la notion de « bien » évoquée à la première partie de l'article 1 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 du Protocole n° 1 (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II ; *Öneryıldız*, précité, § 124 ; *Hamer*, précité, § 75).

66. 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*, précité, § 75). L'espérance légitime de pouvoir continuer à jouir du bien doit reposer sur une « base suffisante en droit interne » (*Kopecky c. Slovaquie*, n° 44912/98, § 52, CEDH 2004-IX).

67. 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 (*Öneryıldız*, précité ; *N.A. et autres c. Turquie*, n° 37451/97, CEDH-2005-X ; *Tuncay c. Turquie*, n° 1250/02, 12 décembre 2006 ; *Köktepe c. Turquie*, n° 35785/03, 2 juillet 2008 ; *Turgut et autres c. Turquie*, n° 1411/03, 8 juillet 2008 ; *Şatir c. Turquie*, n° 36129/92, 10 mars 2009). 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 autres*, précité, § 89 ; *Şatir*, précité, § 32).

68. 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 donation en 1945 et des autorisations successives d'occuper la maison.

69. La Cour observe que le tribunal administratif a considéré que « la maison d'habitation occupée par les requérantes leur appartient en pleine propriété » (paragraphe 25 ci-dessus). En revanche, par une application stricte des principes régissant la domanialité publique – lesquels n'autorisent que des occupations privatives précaires, – les autres juridictions nationales ont exclu la reconnaissance aux requérantes 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 (paragraphe 27 ci-dessus).

70. 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 les requérantes ne pouvaient pas ignorer, y compris quant aux conséquences sur leurs droits à l'égard de la maison – (voir, *a contrario*, *Z.A.N.T.E. - Marathonisi A.E. c. Grèce*, n° 14216/03, § 53, 6 décembre 2007), la Cour doute qu'elles aient pu raisonnablement espérer continuer à en jouir du seul fait des titres d'occupation (*mutatis mutandis*, *Özden c. Turquie (n° 1)*, n° 11841/02, 3 mai 2007, §§ 28 à 30 ; *Gündüz c. Turquie*, n° 50253/07, 18 octobre 2007). 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 (paragraphe 15 ci-dessus).

71. 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 du Protocole n° 1. En l'espèce, le temps écoulé a fait naître l'existence d'un intérêt patrimonial des requérantes 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 du Protocole n° 1, laquelle est donc applicable quant au grief examiné (*mutatis mutandis*, *Hamer*, précité, § 76, et *Öneryildiz*, précité, § 129).

B. Fond

1. Thèses des parties

a) Les requérantes

72. Les requérantes contestent l'application brutale qui leur a été faite de la loi littoral en leur interdisant l'utilisation privative du domaine. Des autorisations d'occupation systématiquement renouvelées depuis les années 1900 devaient avoir une incidence sur la mise en œuvre 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 des maisons, 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 les requérantes, la portée que le Gouvernement cherche à lui donner.

73. Les requérantes confrontent 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 rives concernées, zone où leur maison jouxte d'autres habitations, absence d'indemnisation – face à l'intérêt général qui postulerait la démolition de leur maison.

Elles estiment 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. Elles soutiennent qu'elles ne sont pas seules 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.

74. Les requérantes concluent à l'absence de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé et estiment qu'elles subissent une charge exorbitante et disproportionnée.

b) Le Gouvernement

75. 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 les requérantes n'ont pas été privées à ce jour de leur maison (*a contrario*, *N.A. et autres*, précité).

76. 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 ; en 1909, l'autorisation visait l'accès à une île voisine appartenant à l'occupant à condition que le terre-plein soit accessible au public en tout temps ; si en 1967, date à laquelle l'administration aurait découvert la maison, le maintien de la construction a été toléré c'est qu'elle était encore à cette date compatible avec l'affectation du domaine.

77. 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 œuvre (*Hamer*, précité, § 79). La « tolérance » des autorités dont ont pu bénéficier les requérantes 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 œuvre de la loi littoral, prudente et progressive, et ce dès lors qu'elle remettait en cause, comme en l'espèce, une situation ancienne.

78. 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.

79. Tout d'abord, les requérantes avaient conscience de l'illégalité des constructions 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 les requérantes ne se trouvent donc pas privées de toit par la fin de l'autorisation qui leur était jusque là accordée. Par ailleurs, elles ont refusé la proposition du préfet de poursuivre les autorisations sous conditions, qui leur aurait permis la jouissance du bien de leur 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*, précité, § 86).

En effet, le maintien des maisons 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 des parcelles dans leur 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*

80. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, l'article 1 du Protocole n° 1, qui garantit en substance le droit de propriété, contient trois normes distinctes (voir, notamment, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 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 (*Bruncrona c. Finlande*, n° 41673/98, §§ 65-69, 16 novembre 2004, et *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 134, CEDH 2004-V).

81. 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 (*Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 76, CEDH 1999-VII, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, §§ 63 et 69-74, série A n° 52).

82. 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 œuvre 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 du Protocole n° 1 (*mutatis mutandis*, *Saliba c. Malte*, n° 4251/02, §§ 34-35, 8 novembre 2005 ; *a contrario*, *Allard c. Suède*, n° 35179/97, § 50, 24 juin 2003, et *N.A. et autres*, précité, §§ 31 et 38).

83. Elle estime que le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public, dont les requérantes ne pouvaient pas ignorer qu'il pourrait les 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 donnée 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*, précité, § 77).

84. Quant à la finalité de l'ingérence, la Cour relève que les requérantes contestent 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 (*Fredin c. Suède* (n° 1), 18 février 1991, § 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*, précité, § 90, *Köktepe*, précité, § 87 et *Şatir*, précité, § 33). La préservation du littoral et en particulier des plages, « lieu ouvert à tous », en constitue un autre exemple (*N.A. et autres*, précité, § 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 (voir paragraphes 46 à 50, 52 et 55).

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

86. Selon une jurisprudence bien établie, le second alinéa de l'article 1 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 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 œuvre 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 autres c. France* [GC], 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.

87. 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 autres c. Espagne*, n° 62543/00, § 70, CEDH 2004-III ; *Alatulkkila et autres c. Finlande*, n° 33538/96, § 67, 28 juillet 2005 ; *Valico S.r.l c. Italie* (déc.), n° 70074/01, CEDH 2006-III ; *Lars et Astrid Fägerskiöld c. Suède* (déc.), n° 37664/04, 26 février 2008).

88. La Cour observe que les requérantes n'ont pas construit elles-mêmes la maison mais en ont fait l'acquisition par héritage en 1945, avec l'aval du préfet du Morbihan. Depuis lors, elles occupent la maison, l'entretiennent et paient les taxes et redevances y afférentes. La Cour observe également que la maison aurait été édifiée, il y a plus d'un siècle, sur une parcelle exondée appartenant au domaine public en l'absence de toute concession l'autorisant. 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 aux requérantes, particulièrement dès lors qu'il n'est pas contesté que celles-ci ont acquis leur « bien » de bonne foi. Leur 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*, *Öneryıldız, Saliba et Hamer*, précités). La maison litigieuse n'a donc rien de comparable avec les phénomènes récents d'urbanisation illégale du littoral.

89. Quoi qu'il en soit, depuis l'acquisition du « bien », voire même depuis sa construction, l'administration avait connaissance 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 édifiées sur le domaine public, y compris celles existantes à la date de signature de l'arrêté. La Cour en déduit que les requérantes savaient 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], n° 33202/96, § 119, CEDH 2000-I).

Certes, elles ont pu jouir du bien pendant une période considérable. 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 suggèrent les requérantes, que la responsabilité des autorités pour l'incertitude quant au statut de la maison croît à mesure que le temps passe (paragraphe 63 ci-dessus). L'exceptionnelle longueur de l'occupation litigieuse et certaines hésitations de la part des autorités (paragraphe 18 et 31 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 des requérantes 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.

90. La Cour relève que les requérantes contestent l'adéquation de la mesure au but d'intérêt général de protection du littoral et considèrent 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 autres*, précité, § 70 ; *Galtiéri c. Italie* (déc.), n° 72864/01, 24 janvier 2006).

91. Il va sans dire qu'après une si longue période, la démolition constituerait une atteinte radicale au « bien » des requérantes. Il est vrai qu'à une autre époque, l'administration était peut-être moins regardante à l'égard des occupations privatives du domaine public. En outre, avant la loi littoral, les requérantes n'ont 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 (paragraphe 44 ci-dessus).

92. Le refus de poursuivre les autorisations et la remise des lieux en l'état antérieur à l'édification de la maison à laquelle les requérantes sont condamnées 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 des requérantes, qui ne peuvent revendiquer de droits acquis, n'irait pas dans le sens voulu par la loi littoral (paragraphe 46 à 50 ci-dessus) ni dans celui d'une meilleure organisation du rapport entre usages privés et publics (paragraphe 51 ci-dessus). Du reste, les requérantes n'apportent 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, la maison n'ayant manifestement pas été classée.

93. Par ailleurs, la Cour constate que les requérantes ont 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 (paragraphe 29 ci-dessus). Elle n'apparaissait pas déraisonnable, compte tenu de l'ancienneté de l'occupation ou du « caractère affectif » accordé à la maison par les requérantes et du temps que nécessite parfois la mise en œuvre d'une loi. Elle correspondait d'ailleurs à certains modèles de mise en œuvre de lois littorales récentes appliqués dans d'autres pays côtiers (voir, par exemple, l'Espagne, paragraphe 54 ci-dessus).

94. 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 du Protocole n° 1 (*Tomaso Galtieri*, précité, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c. Grèce*, n° 35332/05, § 45, 21 février 2008). En l'espèce, eu égard aux règles sur le domaine public et considérant que les requérantes ne pouvaient ignorer le principe de non-indemnisation, qui était clairement précisé dans toutes les autorisations d'occupation temporaire du domaine public qui leur ont été consenties depuis 1951 (paragraphe 15 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 des requérantes, opérée dans un but d'intérêt général.

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

96. Partant, il n'y a pas violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

97. Les requérantes soutiennent que la mesure litigieuse porte également atteinte à leur droit au domicile garanti par l'article 8 de la Convention, en raison de l'atteinte, de nature extrapatrimoniale, qui bouleverse toute leur 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. »

98. Le Gouvernement soulève deux exceptions d'irrecevabilité. Il soutient d'une part que les requérantes n'ont 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 ; il ajoute que, s'agissant des héritières, des souvenirs de vacances ne suffisent pas pour bénéficier de la protection de l'article 8.

99. 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 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*, à l'unanimité, que les héritières de M^{me} Eliane Brosset-Pospisil ont qualité pour poursuivre la présente procédure en ses lieu et place ;
2. *Dit*, par treize voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *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.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, Strasbourg, le 29 mars 2010.

Michael O'Boyle
Greffier adjoint

Nicolas Bratza
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante du juge Casadevall ;
- opinion en partie dissidente commune aux juges Bratza, Vajić, David Thór Björgvinsson et Kalaydjieva ;
- opinion en partie dissidente du juge Kovler.

N.B.
M.O.B.

OPINION CONCORDANTE DU JUGE CASADEVALL

1. J'ai voté avec la majorité pour un constat de non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Toutefois, pour des raisons analogues *mutatis mutandis* à celles que j'ai exposées dans mon opinion dissidente jointe à l'arrêt *Oneryildiz c. Turquie* (cité dans le présent arrêt), j'aurais préféré que la Cour tranche la question litigieuse à un stade antérieur de son raisonnement en concluant à la non-applicabilité en l'espèce de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. Les requérantes ont bénéficié d'autorisations d'occupation temporaire d'un terre-plein situé sur le domaine public maritime dans le golfe du Morbihan. De 1951 à 1986, ces autorisations furent reconduites à plusieurs reprises. J'admets que, jusqu'au 31 décembre 1990, date d'expiration de la dernière convention d'occupation temporaire (paragraphe 15 de l'arrêt), les requérantes pouvaient légitimement se prévaloir d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 et de la jurisprudence de la Cour, mais j'estime qu'elles ne le pouvaient plus après cette date.

3. Certes, la notion de « bien » de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome et certains intérêts constituant des actifs peuvent passer pour des « biens » aux fins de cette disposition. Toutefois, l'espérance légitime de pouvoir continuer à jouir d'un « bien » doit reposer sur une « base suffisante en droit interne » (paragraphe 66 de l'arrêt). Or, après l'expiration de la dernière convention d'autorisation d'occupation temporaire, les requérantes ne disposaient d'aucune base suffisante en droit français.

4. En effet, les arrêtés préfectoraux, qui ne furent jamais contestés, indiquaient clairement et sans ambiguïté la durée de l'autorisation temporaire, précisaient – conformément à la législation en vigueur – que l'administration se réservait la faculté de modifier ou de retirer l'autorisation si elle le jugeait utile, pour quelque cause que ce soit, sans que le permissionnaire pût réclamer, pour ce fait, aucune indemnité pour dédommagement, et mentionnaient l'obligation de remise des lieux en leur état primitif en cas de révocation de l'autorisation si cela était requis par l'administration (paragraphe 70 de l'arrêt). La Cour en a déduit que les requérantes savaient depuis toujours que les autorisations étaient précaires et révocables, raison pour laquelle elle a considéré que les autorités ne pouvaient passer pour avoir contribué à entretenir l'incertitude sur la situation juridique du « bien » (paragraphe 89).

5. Il m'est difficile de souscrire à la conclusion à laquelle la majorité est parvenue au paragraphe 71 de l'arrêt – qui me semble partiellement contradictoire avec les considérations exposées aux paragraphes 65 à 70 – selon laquelle « *en l'espèce, le temps écoulé a fait naître l'existence d'un intérêt patrimonial des requérants à jouir de la maison ...* ». Hélas, comme il est dit à plusieurs reprises dans l'arrêt, le domaine public est non

seulement inaliénable mais aussi imprescriptible (protection contre l'usucapion de droit privé), d'où il suit que l'écoulement d'un laps de temps, aussi long fût-il, ne peut avoir aucune conséquence juridique. Je souscris à la thèse du Gouvernement selon laquelle l'impossibilité d'une prescription acquisitive rend inopérant l'argument de l'incidence de la durée de l'occupation des lieux, raison pour laquelle aucune espérance légitime de pouvoir continuer à jouir du « bien » n'a pu naître dans le chef des requérantes (paragraphe 64 de l'arrêt).

6. Il me semble enfin qu'il ressort de la plupart des arguments militant en faveur d'un constat de non-violation exposés dans l'arrêt que l'article 1 du Protocole n° 1 n'est pas applicable dans des situations semblables à celle des requérantes.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE COMMUNE AUX
JUGES BRATZA, VAJIĆ, DAVID THØR BJÖRGVINSSON
ET KALAYDJIEVA

(Traduction)

1. Nous ne sommes pas en mesure de souscrire à l'opinion de la majorité de la Cour sur l'absence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention dans la présente affaire. A notre sens, l'injonction faite aux requérantes de rétablir les lieux dans l'état antérieur à la construction, c'est-à-dire de quitter et de faire démolir la maison, édifiée il y a plus d'un siècle, que leur famille possède et entretient depuis 1921 et qui appartient à leur famille directe depuis 1945, s'analyse en une ingérence disproportionnée et injustifiée dans leurs « biens » au sens de cette disposition.

2. Nous partageons l'avis de la majorité selon lequel la présente affaire ne relève pas de la privation de propriété régie par la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 – en dépit du fait que la démolition aurait pour effet de priver les requérantes de leurs biens – mais de la réglementation de l'usage des biens gouvernée par le second alinéa de cette disposition car l'injonction litigieuse a été adoptée pour donner effet aux restrictions urbanistiques imposées par la loi littoral de 1986 relative à l'utilisation du domaine public maritime et à la remise du rivage de la mer dans son état naturel. Cela dit, comme la Cour l'a maintes fois souligné, nulle cloison étanche ne sépare les trois « normes » contenues dans l'article 1, qui ne sont pas dépourvues de rapport entre elles et qui renferment toutes une exigence de proportionnalité ainsi que de juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et la protection des droits et intérêts des individus. En outre, même si la présente affaire doit être examinée sous l'angle du second alinéa de cette disposition, les effets particulièrement rigoureux que les mesures de réglementation litigieuses auraient pour les requérantes – auxquelles elles feraient perdre un bien précieux – doivent entrer en ligne de compte.

3. Nous pensons aussi, avec la majorité, que l'ingérence opérée dans les droits des intéressées répond à un but d'intérêt général. Il ressort de l'arrêté préfectoral litigieux et des décisions rendues par les juridictions internes que les mesures critiquées visaient au premier chef à la suppression d'un ouvrage permanent édifié sur le domaine public maritime en vue de rétablir le littoral dans son état naturel et d'encourager le libre accès au rivage. De ce point de vue, l'injonction peut être considérée plus généralement comme servant les intérêts de l'environnement.

4. La question centrale est celle de savoir si les mesures adoptées en l'espèce sont proportionnées au but légitime poursuivi et si elles ménagent un juste équilibre entre les intérêts antagonistes en cause, ou si les

requérantes doivent subir une charge spéciale et exorbitante. C'est sur ce point que nous nous désolidarisons de la majorité.

5. L'exécution des mesures critiquées aurait des conséquences exceptionnellement graves pour les requérantes en ce qu'elle les contraindrait à quitter et à faire démolir, sans indemnisation, une résidence familiale qu'elles habitent depuis très longtemps en toute légalité et à laquelle elles consacrent depuis des années du temps et de l'argent, s'acquittant des taxes et redevances y afférentes. Il est vrai que les intéressées savent depuis toujours, à l'instar des propriétaires antérieurs, que la possession et la jouissance de cette demeure ont un caractère précaire puisque les autorisations d'occupation du terre-plein et de la maison – à tout le moins celles délivrées depuis 1951 – réservent expressément aux autorités le droit de modifier ou de retirer l'autorisation si elles le jugent utile, pour quelque cause que ce soit, sans que les occupants puissent réclamer, pour ce fait, aucune indemnité ou dédommagement. Les autorisations en question précisent également que, s'ils en sont requis, les occupants devront faire rétablir les lieux dans leur état primitif, par démolition des installations édifiées sur le domaine public et que, s'ils ne remplissaient pas cette obligation, l'administration y pourvoirait d'office, à leurs frais. Il n'en demeure pas moins que, après sa transmission à la mère des intéressées par voie d'héritage, les pouvoirs publics ont systématiquement renouvelé – en 1951, 1967, 1977, 1984 et 1986 – les autorisations d'occupation de cette maison édifée au début du siècle sans jamais donner à penser aux requérantes qu'ils pourraient y mettre fin. A cet égard, il est particulièrement révélateur que l'autorisation de 1986 ait été délivrée après l'entrée en vigueur de la loi littoral, que les autorités ont interprétée en 1993 comme empêchant le renouvellement des autorisations.

6. L'intérêt de la communauté, à l'autre extrémité de l'échelle, revêt aussi un certain poids. Nous reconnaissons que l'Etat est en droit de modifier une politique menée jusqu'à présent, en raison de nouvelles priorités, et que la protection de l'environnement figure indéniablement parmi celles-ci. L'adoption de la loi de 1986 visait à répondre à la préoccupation croissante du public face aux dommages causés à l'environnement par l'extension de l'urbanisation du bord de mer. Nous admettons également, à l'instar de la majorité, qu'il appartient en premier lieu aux autorités nationales de décider du type de mesures à prendre pour protéger le littoral.

7. Toutefois, certaines particularités de la présente espèce nous conduisent à conclure que les mesures prises par les autorités nationales n'ont pas ménagé un juste équilibre.

En premier lieu, le terre-plein et la maison qui y est édifée ont été construits bien avant l'adoption de la loi de 1986 – qui établit elle-même une distinction entre les ouvrages selon qu'ils ont été construits avant ou après son entrée en vigueur, les premiers demeurant régis par la législation antérieure – et même avant l'élaboration du code du domaine de l'Etat de

1957 et de la circulaire ministérielle de 1973 prohibant la délivrance de concessions pour la réalisation de travaux sur le littoral et l'occupation du domaine public maritime, interdiction confirmée par la loi de 1986.

8. En deuxième lieu, comme il a été indiqué ci-dessus, l'occupation de la propriété en cause a fait l'objet d'autorisations renouvelées périodiquement pendant au moins un demi-siècle. Le Gouvernement avance que les autorités ont toléré le maintien de la construction après avoir découvert l'existence de la maison en 1967 parce qu'elle était encore compatible avec l'affectation du domaine à cette époque. Nous avons du mal à croire que les autorités n'ont eu connaissance de l'existence de cette maison qu'en 1967. Qui plus est, quand bien même il serait exact, comme l'indique l'arrêt (paragraphe 89), que certaines de ces autorisations ont été délivrées à une époque où « les préoccupations d'aménagement du territoire et environnementales n'avaient pas atteint leur développement actuel » et que « ce n'est en effet qu'en 1986 que la situation des requérantes changea », il conviendrait de relever que trois d'entre elles ont été accordées après l'adoption de la circulaire ministérielle de 1973 et que la dernière est même postérieure à l'entrée en vigueur de la loi de 1986. La majorité de la Cour y a vu non une négligence des autorités mais plutôt une tolérance de la poursuite de l'occupation. A l'inverse des requérantes, elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'en conclure que la responsabilité des autorités pour l'incertitude quant au statut de la maison avait crû à mesure que le temps passait. S'il ne nous paraît pas nécessaire de taxer les autorités de négligence, nous attachons de l'importance à l'incohérence de leur comportement qui – pour reprendre les termes du commissaire du Gouvernement – a laissé espérer aux occupants du domaine public pendant près d'un siècle qu'ils ne seraient pas brutalement contraints de démolir leurs biens. A cet égard, nous rappelons la conclusion de la Cour selon laquelle face à une question d'intérêt général, les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence (voir *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 120, CEDH 2000-I).

9. En troisième lieu, nous relevons que la raison principale avancée par les autorités pour justifier le non-renouvellement des autorisations et l'ordre de démolition n'était pas liée à l'existence d'un dommage à l'environnement créé par la maison ou au fait que celle-ci ne se conciliait pas avec le paysage du littoral. Au contraire, les allégations des requérantes selon lesquelles leur maison s'intégrait parfaitement au site et faisait partie du patrimoine ont été corroborées par une lettre du directeur général de la Direction générale de la culture, des affaires juridiques et des politiques départementales en date du 6 août 2002 indiquant que, si un inventaire du canton de Vannes-Ouest avait été effectué à l'époque pertinente, la maison en question, ainsi que d'autres dans la même situation, aurait certainement été considérée comme étant un monument historique appartenant au patrimoine régional.

Le non-renouvellement était au contraire motivé par la circonstance que la maison faisant l'objet d'une occupation privative avait été construite sur le domaine public et que celle-ci restreignait l'accès au rivage. Nous avons peine à admettre que ce que l'arrêt qualifie à raison d'« atteinte radicale » au bien des requérantes puisse se justifier suffisamment par l'un ou l'autre de ces motifs, qui existent depuis la construction de la maison au début du siècle.

10. En quatrième et dernier lieu, nous sommes frappés par le fait que les autorités ne semblent pas avoir envisagé de mesures moins radicales que la démolition de la maison en vue de faciliter l'accès du public au rivage. La majorité s'appuie sur le refus opposé par la mère des requérantes à la solution de compromis proposée par le préfet, qui consistait à l'autoriser à poursuivre l'occupation de la maison sous certaines conditions. Nous reconnaissons que cette proposition contribuait dans une certaine mesure à rétablir l'équilibre et qu'elle était – pour reprendre les mots du commissaire du Gouvernement – à tout le moins préférable à la « solution expéditive » que représentait la démolition pure et simple. Toutefois, nous estimons en fin de compte que cette proposition n'était pas de nature à rétablir un juste équilibre car elle accroissait encore les restrictions à la poursuite, par les requérantes, de la jouissance de leur bien, non seulement en ce qu'elle n'autorisait qu'une utilisation strictement personnelle de la maison, en prohibait toute cession ou transmission et interdisait la réalisation de travaux exceptés d'entretien, mais aussi en ce qu'elle ménageait à l'Etat la possibilité, à l'expiration de l'autorisation, de faire remettre les lieux dans leur état initial ou de réutiliser les installations. En bref, si la mère des requérantes avait accepté cette proposition, elle n'aurait été propriétaire et occupante de la maison qu'à titre viager et les membres de sa famille se seraient vu priver d'un bien précieux qui aurait été transféré aux autorités sans contrepartie pécuniaire. Nous relevons d'ailleurs que la clause de cette proposition réservant à l'Etat le droit de conserver et de réutiliser la maison à l'expiration de l'autorisation ne se concilie guère avec l'idée selon laquelle la remise du rivage en son état naturel répondait à un quelconque impératif.

11. Au vu de ce qui précède, nous estimons que les requérantes supportent une charge spéciale et exorbitante, en violation de leurs droits tels que garantis par l'article 1 du Protocole n° 1.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE
DU JUGE KOVLER

Pour les mêmes raisons que celles exposées dans l'opinion dissidente que j'ai jointe à l'arrêt rendu en l'affaire *Depalle*, je déplore que la Cour ait éludé trop rapidement la question de l'applicabilité de l'article 8 dans la présente affaire.