



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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION PARTIELLE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 34044/02
présentée par Louis DEPALLE
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant
le 14 juin 2005 en une chambre composée de :

MM. I. CABRAL BARRETO, *président*,
J.-P. COSTA,
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,
M. UGREKHELIDZE,

M^{mes} A. MULARONI,
E. FURA-SANDSTRÖM, *juges*,
et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 4 septembre 2002,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Louis Depalle, est un ressortissant français, né en 1919
et résidant à Monistrol d'Allier. Il est représenté devant la Cour par
M^e P. Blondel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

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

« Origine de la propriété :

Cette maison dépend de la communauté de biens (...) existant entre Monsieur T., vendeur, et M^{me} T. son épouse, au moyen de l'acquisition que lesdits époux en ont faite aux cours et avec des deniers de leurs communautés.

Avec un terrain situé commune d'Arradon, en bordure du golfe du Morbihan, entre les villages de Pen ar men et Kérion (...).

De Monsieur L. (...) époux de Madame A., aux termes d'un acte reçu par Maître C., notaire à Vannes, les seize, dix-neuf mars et dix avril mil neuf cent cinquante sept.

Cette acquisition a eu lieu moyennant le prix total de sept millions cinq cent mille francs (...).

Les immeubles vendus aux époux T. aux termes de l'acte sus énoncé appartenaient en propre à Monsieur L. susnommé pour les avoir recueillis avec d'autres biens dans la succession de son père (...).

Propriété – Jouissance :

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

A la suite de cet achat, et afin d'accéder légalement à la maison, le requérant et son épouse bénéficièrent d'autorisations d'occupations temporaires du domaine public maritime régulièrement renouvelées en 1963, 1975, 1985 et 1991. La dernière convention leur autorisant d'occuper le domaine public expira le 31 décembre 1992.

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

Par lettre datée du 6 septembre 1993, le préfet du Morbihan proposa au requérant et à son épouse de leur accorder, sous forme contractuelle, une autorisation limitée comportant plusieurs conditions parmi lesquelles une interdiction de réaliser des travaux à l'exception de travaux d'entretien, la possibilité pour l'Etat à l'expiration de l'autorisation de faire remettre les lieux dans leur état initial ou de réutiliser les installations, la possibilité pour

l'Etat faute pour le requérant de se conformer à l'une quelconque des conditions contractuelles de résilier cette convention sans indemnité, une disposition expresse excluant tout droit à indemnité des bénéficiaires de la convention d'occupation dans le cas où ils souhaiteraient résilier celle-ci et, enfin, une autorisation personnelle d'utilisation du bien litigieux de leur vivant interdisant toute cession ou transmission du terrain et de la maison.

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

Le 9 mars 1994, le préfet du Morbihan, se fondant sur l'article 25 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, estima qu'aucun motif d'intérêt général n'existait en l'espèce afin de justifier l'octroi d'une telle concession. Il renouvela cependant sa proposition d'octroyer au requérant et son épouse une autorisation d'occupation temporaire sous conditions.

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

Par lettre datée du 4 juillet 1994, le préfet du Morbihan adressa au requérant et à son épouse une mise en demeure les enjoignant de régulariser leur situation d'occupant sans titre du domaine public. Cette mise en demeure fut renouvelée le 10 avril 1995.

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

Le 20 décembre 1995, le préfet du Morbihan déposa une requête devant le tribunal administratif de Rennes déférant le requérant et son épouse comme prévenus d'une contravention de grande voirie pour avoir persisté à occuper le domaine public sans autorisation. Il demanda leur condamnation au paiement d'une amende et à la remise du rivage de la mer dans son état antérieur à l'édification de la maison et du terre-plein sur lequel celle-ci était édifiée, ce dans un délai de 3 mois.

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

La demande du requérant et de son épouse tendant à l'annulation de la décision de refus du préfet de leur accorder une concession d'endigage (instance n° 941506) fut rejetée par le tribunal administratif de Rennes qui confirma la légalité de la décision du 9 mars 1994.

La requête du préfet du Morbihan (instance n° 953517) fut quant à elle accueillie pour les motifs suivants :

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

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

(...) Sur l'existence d'une contravention de grande voirie :

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

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

A l'appui de l'appel formé contre le jugement rendu dans l'instance n° 941506, le requérant et son épouse contestèrent notamment l'appartenance du terrain litigieux au domaine public de l'Etat. Ils soutinrent que ce terrain appartenait au domaine privé de l'Etat avec pour double conséquence que le régime commun de l'acquisition par voie de prescription et par une personne privée lui soit applicable et que les juridictions administratives ne soient pas compétentes pour trancher le litige.

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

« Sur la requête (...) relative à la contravention de grande voirie :

Considérant que l'infraction a été commise par M. Depalle le 1^{er} janvier 1993 (...); que le procès-verbal dressé à l'encontre de l'intéressé ne l'a été que le 6 septembre 1995 (...) l'action publique était alors prescrite ; que, par suite, il n'y a pas lieu de

statuer sur les conclusions du préfet du Morbihan tendant à la condamnation de M. Depalle au paiement d'une amende ;

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

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

(...) Considérant (...) que cette [obligation de procéder à la remise en état des lieux], qui est la conséquence de l'occupation sans titre du domaine public, ne constitue pas une mesure prohibée par la stipulation de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 à ladite Convention européenne en vertu de laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique (...) ;

Considérant qu'il résulte de tout de ce qui précède qu'il y a lieu de condamner M. Depalle à remettre, si ce n'est déjà fait, les lieux dans l'état antérieur à l'édification de la maison, située au lieudit « Kérion » à Arradon, sur le domaine public maritime, et ce, dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt, l'administration pouvant, passé ce délai, procéder à l'exécution de la mesure prescrite aux frais, risques et périls de l'occupant ;

Sur la requête (...) relative au refus de concession d'endigage :

(...) Considérant que, pour refuser d'accorder à M. et M^{me} Depalle la concession d'endigage sollicitée, le préfet du (...) a relevé qu'aucun motif d'intérêt général ne justifiait qu'il soit fait droit à la demande des intéressés ;

(...) Considérant, (...) que, quelque soit le bien-fondé des prétentions de M. et M^{me} Depalle quant à la propriété de la maison qu'ils occupent à Arradon, une décision refusant d'accorder une concession d'endiguage ne peut, eu égard à sa nature et son objet, être regardée comme une mesure d'expropriation qui ne pourrait intervenir qu'en conformité avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du Protocole additionnel n° 1 à ladite Convention ; (...). »

Le 21 février 2000, le requérant se pourvut en cassation contre l'arrêt du 8 décembre 1999.

Par un arrêt rendu le 6 mars 2002, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi du requérant, aux motifs suivants :

« (...) Considérant qu'en jugeant que le requérant ne peut utilement se prévaloir, pour contester l'obligation de remettre les lieux dans leur état antérieur à l'édification de la maison sur le domaine public maritime, de l'ancienneté de l'occupation des lieux, ni de ce que l'administration a toléré la poursuite de cette occupation après le 31 décembre 1992, la cour a suffisamment motivé son arrêt ; qu'elle a, ce faisant, expressément répondu, en le rejetant, au moyen tiré de ce que, la remise en l'état des lieux s'imposait, ledit état ne pouvant être que celui existant à la date de l'acquisition de la maison et non celui antérieur à son édification ;

(...) Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. Depalle ne peut se prévaloir d'aucun droit réel sur la parcelle litigieuse et sur les immeubles qui y sont édifiés ; que la cour n'a, par suite, commis aucune erreur de droit en jugeant que l'obligation de remise en l'état de ladite parcelle sans indemnisation préalable du requérant ne constitue pas une mesure prohibée par l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en vertu duquel nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique (...). »

B. Le droit interne pertinent :

1. Arrêté du préfet du Morbihan du 5 octobre 1889 :

« Considérant que l'existence d'un terre-plein avec maison d'habitation sur le domaine public maritime a été constatée en 1886 par [le] sous-inspecteur des domaines et [le] conducteur des Ponts-et-Chaussées et que le pétitionnaire s'engage à payer la redevance à partir du 1^{er} janvier 1887.

Considérant que le terre-plein de forme irrégulière d'une superficie de 359,40 m² supportant la maison d'habitation de 7,60 m. de longueur sur 6,60 m. de largeur ne peut nuire en rien à la navigation sur le rivage maritime, à la condition de ménager un escalier à chaque extrémité de ce terre-plein pour faciliter la circulation publique (...)

Le sieur A. est autorisé à conserver sur le domaine public maritime, dans l'anse de Kérion commune d'Arradon, un terre-plein (...) supportant une maison d'habitation (...). »

2. Code du domaine de l'Etat :

Article L. 28

« 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. »

Article L. 64

« L'Etat peut concéder aux conditions qu'il aura réglées les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endiguage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale (...). »

3. Loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime :

Article 5

« Seront punis d'une amende de 1 500 à 1 500 000 F [francs français] ceux qui (...) sauf autorisation régulièrement accordée, auront exécuté des travaux de construction sur un terrain réservé.

Le tribunal pourra ordonner la démolition des constructions irrégulières dans un délai qu'il déterminera.

A l'expiration de ce délai, la démolition pourra être exécutée d'office aux frais du condamné. »

4. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral :

Article 25

« 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 (...). »

Article 27

« (...) il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement (...) sauf pour des ouvrages (...) liés à l'exercice d'un service public ou

l'exécution d'un travail public (...) 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. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant conteste le fait d'avoir dû supporter la charge de la preuve concernant la régularité de l'exondation du terrain sur lequel est construite la maison. Il estime que l'administration était mieux à même de rapporter cette preuve et considère dès lors avoir été placé dans une situation de déséquilibre manifeste au regard des exigences du procès équitable. A l'appui de ce grief, il conteste le fait que les autorités aient invoqué l'irrégularité de l'exondation du terrain afin d'ordonner la destruction de sa maison, alors qu'elles avaient constaté et toléré l'édification du terre-plein durant de nombreuses années. Il estime que cette attitude a contribué encore davantage à le placer dans une situation de déséquilibre manifeste vis-à-vis des autorités.

2. Invoquant encore l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant argue du caractère disproportionné de la sanction lui imposant de détruire sa maison. Il estime que la contravention de grande voirie prononcée en l'espèce revêt un caractère pénal au sens de la Convention.

3. Invoquant l'article 1 du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention, le requérant estime avoir été exproprié de la maison sans motif d'utilité publique et sans indemnisation préalable.

EN DROIT

1. Le requérant allègue tout d'abord une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

Le requérant conteste l'équité de la procédure.

La Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. De ce principe, il résulte qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et aux tribunaux, d'interpréter la législation interne (*Edificaciones March Gallego S.A. c. Espagne*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998–I,

p. 290, § 33). Ainsi, il incombe notamment en principe en premier lieu aux juridictions nationales d'apprécier les éléments qu'elles recueillent, la tâche attribuée à la Cour par la Convention en la matière se limitant à rechercher si la procédure examinée dans son ensemble, y compris le mode de présentation des moyens de preuve, revêt un caractère équitable (voir notamment les arrêts *Edwards c. Royaume-Uni* du 16 décembre 1992, série A n° 247-B, pp. 34-35, § 34, et *Saïdi c. France* du 20 septembre 1993, série A n° 261-C, p. 56, § 43, ou encore *Coëme et autres c. Belgique*, nos 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, décision du 2 mars 1999).

En l'espèce, la Cour relève que les différents éléments ayant servi de fondement aux décisions des juridictions nationales ont été soumis à un débat contradictoire et ont même été au centre des échanges entre les parties. La Cour souligne également que, en réponse à ce débat, la cour administrative d'appel de Nantes, devant laquelle le requérant était d'ailleurs assisté d'un avocat, a particulièrement motivé l'arrêt rendu le 8 mars 1999, clarifiant autant que possible sa position. La Cour est d'avis, après avoir examiné l'ensemble de la procédure, que les circonstances de l'établissement de la preuve quant à l'irrégularité de l'édification du terre-plein sur lequel est construite la maison, ainsi que conséquemment l'interprétation du droit interne quant à la question de savoir si le terrain appartenait ou non au domaine public, ne font apparaître aucun déséquilibre entre les parties dans l'équité globale de la procédure. Aucun élément d'arbitraire n'étant constaté, la Cour en conclut que les garanties procédurales établies par l'article 6 § 1 de la Convention ont été en l'espèce respectées.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant estime ensuite que la sanction l'enjoignant de détruire la maison est disproportionnée.

En l'état actuel du dossier, la Cour ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et juge nécessaire de communiquer cette partie de la requête au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 2 b) de son règlement.

3. Le requérant se plaint d'une violation de l'article 1 du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

« 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 ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Le requérant estime avoir été exproprié de la maison sans motif d'utilité publique et sans indemnisation préalable.

La Cour considère que la recevabilité de ce grief, dont la substance est proche de celle du précédent, est en tout état de cause conditionnée à l'existence d'un droit du requérant sur le bien litigieux, à savoir la maison. En l'état actuel du dossier, la Cour ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et juge nécessaire de communiquer cette partie de la requête au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 2 b) de son règlement.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare irrecevable le grief tiré de l'iniquité alléguée de la procédure ;

Ajourne l'examen de la requête pour le surplus.

S. DOLLÉ
Greffière

I. CABRAL BARRETO
Président