



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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 34078/02  
présentée par Isabelle BROSSET TRIBOULET  
et Eliane BROSSET-POSPISIL  
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 29 avril 2008 en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,  
Snejana Botoucharova,  
Jean-Paul Costa,  
Karel Jungwiert,  
Rait Maruste,  
Mark Villiger,  
Isabelle Berro-Lefèvre, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*

Vu la requête susmentionnée introduite le 4 septembre 2002,

Vu la décision partielle du 14 juin 2005,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérantes,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérantes, M<sup>mes</sup> Isabelle Brosset-Triboulet et Eliane Brosset-Pospisil, sont deux ressortissantes françaises résidant respectivement à Sainte-Croix-Grand-Tonne et Caen. Elles sont représentées devant la Cour par M<sup>e</sup> P. Blondel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est

représenté par son agent, M<sup>me</sup> E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

### A. Les circonstances de l'espèce

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

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

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.

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 Fr 40, à raison de 0 Fr 10 le mètre superficiel.

(...)

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 (...) »

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

Conditions – La présente vente a lieu sous les conditions suivantes que Monsieur [S.] s'oblige à bien et fidèlement exécuter. 1<sup>o</sup> Il prendra les immeubles à lui vendus dans l'état actuel sans pouvoir exercer aucun recours contre les vendeurs pour quelque cause que ce soit, comme aussi sans garantie de la contenance ci-dessus indiquée toute différence en plus ou en moins, s'il en existe, devant tourner à son profit ou à sa perte même si elle est supérieure à un vingtième. 2<sup>o</sup> Il souffrira les servitudes passives apparentes ou non apparentes continues ou discontinues,

conventionnelles ou légales, pouvant grever les immeubles vendus, sauf et s'en défendre et à profiter de celles actives, s'il en existe, le tout à ses risques et périls particuliers sans recours contre les vendeurs et sans que la présente clause puisse donner à qui que ce soit plus de droits qu'il n'en aurait en vertu de tous titres et de la loi, mais au contraire sans que la présente clause puisse nuire aux droits résultant, en faveur de l'acquéreur, de la loi du vingt trois mars mil huit cent cinquante cinq. Au sujet, 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 (...) »

La mère des requérantes acquit de sa tante M., veuve de S., 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 édifée sur le terre-plein susmentionné : « (...) fait donation (...) de la propriété lui appartenant sur la commune d'Arradon et appelée l'île d'Irus ».

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 mentionne 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 « l'administration se réserve la faculté de modifier ou de retirer l'autorisation si elle le jugeait utile, pour quelque cause que ce soit, sans que le permissionnaire puisse réclamer, pour ce fait, aucune indemnité ou dédommagement. Il devra, s'il en est requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif, par démolition des installations édifées sur le domaine public, y compris celles existantes à la date de signature de l'arrêté. S'il ne remplissait pas cette obligation, il y serait pourvu, par l'administration, d'office à ses frais ».

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 m<sup>2</sup>, réduite à une surface imposable de 304 m<sup>2</sup>, 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. (...) »

Le 15 mars 1993, la mère des requérantes sollicita le renouvellement de la convention d'occupation auprès du préfet du Morbihan mais, par lettre du 6 septembre 1993, celui-ci lui 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 ne lui permettait plus de renouveler ladite autorisation dans les conditions antérieures. 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 être 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.

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.

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

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.

Le 4 juillet 1995, le préfet 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 du Morbihan, 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, 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.

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).

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 (instance n° 941509) fut rejetée par le tribunal administratif de Rennes qui confirma la légalité de la décision du 9 mars 1994. Il considéra que celle-ci ne comportait par elle-même aucun effet sur l'incorporation du terre-plein et de la maison d'habitation au domaine public maritime. Il releva que la concession demandée n'était pas justifiée par l'intérêt général.

Dans le cadre de l'instance n° 953516, le tribunal administratif de Rennes accueillit la requête déposée par le préfet le 20 décembre 1995, aux 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° 941509 que la parcelle sur laquelle est édifiée la maison d'habitation de M<sup>me</sup> Brosset fait bien partie dudit domaine ;

(...) Considérant que si la maison d'habitation occupée par M<sup>me</sup> Brosset lui appartient en pleine propriété (...), 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<sup>me</sup> 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 (...) »

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.

Par 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, aux motifs suivants :

« (...) Considérant (...) 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<sup>me</sup> Triboulet et M<sup>me</sup> Brosset-Pospisil que la maison a été irrégulièrement 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 (...) que (...) 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<sup>me</sup> Brosset, pour régulariser la situation, des projets de convention d'occupation, auxquels elle n'a d'ailleurs pas donné suite ; (...) »

La cour d'appel conclut que l'obligation de remise en état des lieux, dans un délai de trois mois à compter de la notification de son arrêt (ou sinon l'administration y procéderait d'office aux frais, risques et périls des occupants) ne constituait pas une mesure prohibée par l'article 1 du Protocole n° 1 dès lors que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique.

Le 21 février 2000, les requérantes se pourvurent en cassation contre l'arrêt du 8 décembre 1999. Le commissaire du Gouvernement, dans ses conclusions, écrivit :

« (...) la valeur actualisée du prix d'acquisition (de la) maison s'élève à 655 530 euros (...). Mais d'une part la constitution de droits réels n'est pas autorisée par la loi du 25 juillet 1994 sur le domaine public naturel de l'Etat (...) d'autre part elle n'était pas admise avant l'intervention de ce texte (...) Les intéressés n'ont pu acquérir aucun droit de propriété (...) 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 (...) »

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 sans indemnisation préalable n'était donc pas une mesure prohibée par l'article 1 du Protocole n° 1. Par ailleurs, il considéra que les requérantes ne pouvaient se prévaloir de la tolérance de l'administration à l'égard de l'occupation des lieux pour faire valoir une remise en état des lieux à celui existant à la date d'acquisition de la maison.

## **B. Le droit interne pertinent**

### *1. 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. 52**

« Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles. »

#### **Article L. 64**

« L'Etat peut concéder aux conditions qu'il aura réglées (...) le droit d'endigage (...) quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale (...) »

### *2. Loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime [codifiée en 2006, article L 2111-4 et suivants du code de la propriété des personnes publiques]*

#### **Article 1**

« Sont incorporés, sous réserve des droits des tiers, au domaine public maritime :

- a) Le sol et le sous-sol de la mer territoriale (...)
- b) Les lais et relais futurs, et, sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot (...) »

#### **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. »

### *3. 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. »

## GRIEF

Invoquant l'article 6 de la Convention, les requérantes se plaignent du caractère disproportionné de la sanction leur imposant de détruire « leur » maison. Ce grief a également fait l'objet de questions posées par la Cour relatives à l'article 1 du Protocole n° 1 et à l'article 8 de la Convention.

## EN DROIT

### **A. Sur la contravention de grande voirie infligée à la mère des requérantes, et l'injonction faite par les autorités à ces dernières de détruire la maison objet du litige, au regard des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1**

#### *1. Le Gouvernement*

##### **a) Article 6**

Selon le Gouvernement, une contravention de grande voirie ne peut être qualifiée de « sanction pénale » au sens de l'article 6 de la Convention.

La base légale du régime des contraventions litigieuses réside dans l'ordonnance de la Marine du 3 août 1681 combinée aux dispositions de la loi du 29 Floréal an X et non dans le code pénal. Elles doivent s'analyser en des sanctions administratives et non pénales tel que cela ressort clairement du droit interne, de la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 6 avril 2001 SA Singer) et de celle du Conseil constitutionnel (décision du 23 septembre 1987). Par ailleurs, et au-delà de l'action publique visant au prononcé d'une amende pour atteinte à l'intégrité du domaine public, laquelle était prescrite en l'espèce, le régime des contraventions de grande voirie a pour objet d'obtenir la remise en l'état de la dépendance domaniale. Ainsi, l'action

domaniale tend uniquement à réparer le préjudice causé au domaine public. Elle échappe ainsi aux principes du droit pénal (absence de faute ou d'intention délictuelle, principe du sursis écarté, pas de soumission aux règles de la prescription, pas de bénéfice de l'amnistie, pas de règle de l'opportunité des poursuites et dérogation à la règle du *principe non bis in idem*). Quant au degré de sévérité de la sanction, le caractère mixte de celle-ci ne saurait faire conclure au caractère pénal de la contravention de grande voirie. Le volet pénal est limité à l'action publique et à la seule amende de 500 francs français (FRF) en l'espèce, au demeurant prescrite. Surtout, l'obligation de remise en état du domaine public a une vocation réparatrice et non dissuasive ou répressive.

Au cas où la Cour reconnaîtrait le caractère pénal de la sanction résultant de l'action domaniale, le Gouvernement la juge proportionnée dès lors qu'elle est nécessaire à la remise en l'état et à la préservation du domaine public naturel. Subsidiairement, il soutient que la proportionnalité d'une sanction ne fait pas partie des garanties procédurales offertes par l'article 6 de la Convention.

**b) Article 1 du Protocole n° 1**

Selon le Gouvernement, aucun droit de propriété ne peut être revendiqué par les occupants du domaine public maritime. En l'espèce, à l'origine, les deux arrêtés de 1909 et 1911 ne conféraient pas un droit de propriété sur la parcelle litigieuse mais seulement une autorisation d'occupation temporaire et révocable moyennant le paiement d'une redevance. Par la suite, l'acte reçu le 7 mars 1921 par M<sup>e</sup> Maigre précisait que « le terre-plein doit rester en tous temps accessible au public » et exposait la subrogation de l'acquéreur « dans tous ses droits relatifs à cette concession avec toutes les constructions que le vendeur y a édifiées » ; il ne transférait ainsi que la jouissance temporaire de l'immeuble concédé par l'Etat, à l'exclusion de tout droit réel, notamment de propriété. Puis en 1945, l'acte de donation de l'île d'Irus à la mère des requérantes ne mentionne pas l'existence de la construction litigieuse sur le terre-plein concédé, ledit acte ne pouvant donc être invoqué comme titre de propriété. Selon le Gouvernement, ce n'est qu'en 1967 que l'administration a découvert l'existence d'une maison illégalement construite. Enfin, des autorisations d'occuper les lieux, y compris la maison, ont été données jusqu'au 31 décembre 1990. De ces éléments, il ressort que les titres d'occupation délivrés à la mère des requérantes et à ses prédécesseurs, s'ils mentionnaient l'occupation d'un terre-plein puis d'une maison, n'ont pas eu pour effet de reconnaître un quelconque droit de propriété des différents titulaires successifs sur le domaine public de l'Etat. Par ailleurs, la constitution de droits réels sur la dépendance domaniale, possible seulement depuis la loi du 25 juillet 1994 (article L. 34-1 du domaine de l'Etat), exclut le domaine public naturel et la réserve à l'exercice d'une activité autorisée par le titre d'une occupation, ce

que les requérantes ne détiennent pas. Enfin, le Gouvernement précise que les requérantes n'ignoraient rien du caractère précaire et révocable des autorisations d'occupation et donc de la particularité de leur situation sur le domaine public maritime.

Quant à l'incidence de la durée d'occupation des lieux, le Gouvernement rappelle que l'Etat a aussi droit à la protection de sa propriété. Il lui était donc possible d'autoriser une occupation du domaine public conférant de simples droits de jouissance, à l'instar d'un propriétaire particulier pouvant le faire par voie de bail ou de convention. Pour autant, le fait d'avoir autorisé le maintien d'une maison d'habitation sur une emprise du domaine public maritime ne peut valoir reconnaissance d'un droit de propriété. L'article 1 du Protocole n° 1 ne peut être invoqué par les requérantes car les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles. La circonstance que l'occupation de la maison ait été acceptée pendant une longue durée et même tolérée après l'expiration de la dernière autorisation d'occupation est dénuée d'incidence sur l'appartenance des lieux au domaine public en raison du principe d'imprescriptibilité de celui-ci. Le débat sur la nature publique ou privée du domaine de l'Etat sur lequel est sise la maison a été tranché par les juges nationaux, bien placés pour apprécier les questions de fait, en faveur de la première. Même à supposer que le terrain fasse partie du domaine privé de l'Etat, et de ce fait ne bénéficie de la protection de l'article L. 52 du code du domaine de l'Etat, les requérantes ne peuvent avoir acquis le terre-plein et la construction par le jeu de la prescription acquisitive dès lors que l'occupation en cause était faite, non à titre de propriétaire, mais d'occupant précaire du terrain concédé par l'Etat. Le Gouvernement rappelle sur ce point que la mise en jeu de la prescription acquisitive suppose de la part des occupants une possession non équivoque, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. En conclusion, le Gouvernement considère que l'absence de titre de propriété fait obstacle à une quelconque indemnisation.

A titre subsidiaire, le Gouvernement estime que le régime de la domanialité publique satisfait aux conditions fixées au paragraphe 2 de l'article 1 du Protocole n° 1, à savoir qu'il entre dans le droit de l'Etat de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public sont guidées par le souci de veiller à son affectation directe et permanente à l'usage de tous les citoyens. L'Etat a ainsi le devoir de la garantir contre les occupations illicites en poursuivant les contrevenants, de remettre en cause une utilisation privative devenue non conforme à l'affectation du domaine ou de ne pas renouveler un titre d'occupation. En l'espèce, les autorisations furent accordées tant qu'elles étaient compatibles avec l'affectation du domaine public : l'arrêté de 1909 précisait que l'occupation demandée (permettre l'accès à une île voisine appartenant à l'occupant) était accordée à la condition que le terre-plein soit accessible au public en tout temps ; si à

partir de 1967, le maintien de la construction, dont l'administration a découvert l'existence, était toléré par l'Etat, c'est précisément parce que la maison pouvait à cette date être considérée comme compatible avec l'affectation du domaine.

Le contexte juridique a évolué ces dernières années avec l'adoption de la loi « littoral » de 1986 et la volonté de mener une politique active de protection de l'environnement. Selon l'article 27 de cette loi, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer. L'administration n'a fait que respecter ce principe lorsqu'elle n'a pas renouvelé le titre d'occupation d'une maison d'habitation à usage purement privatif. Il s'agit du droit pour l'Etat de mettre en vigueur les lois qu'il juge nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général au sens du second paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1. Le Gouvernement juge cette ingérence de l'Etat proportionnée : la maison en question a été construite illégalement d'une part et la proposition d'une autorisation d'occupation limitée et soumise à conditions a été refusée d'autre part.

## 2. Les requérantes

### a) Article 6

Les requérantes soutiennent que la sanction imposée relève du champ d'application de l'article 6 de la Convention et qu'elle est disproportionnée. Elles estiment que la « disproportion manifeste entre le droit brandi par l'Etat et le respect dû à la propriété privée est bien de nature à être sanctionnée par la Cour (...) ».

### b) Article 1 du Protocole n° 1

Les requérantes font valoir que la maison a été édifiée en 1907, ce qui était notoirement connu de l'administration. Cette villa bénéficie nécessairement d'un statut ; il s'agit d'un bien immobilier qui a une valeur, qui est susceptible d'être hypothéqué etc. et le Gouvernement ne saurait soutenir qu'elle serait une sorte de *res nullius*, n'entrant dans aucune catégorie juridique. La propriété en question est bien privée, et non celle de l'Etat, – avec les conséquences qui s'ensuivent et constitue un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

Les différents propriétaires de la maison ont bénéficié d'une convention d'occupation précaire parce qu'elle est située sur un terre-plein, qui n'est plus atteint par le plus haut flot d'équinoxe. La villa a constitué une habitation pour elles, et pour tous les propriétaires précédents pendant des générations et fait partie de leur patrimoine. Si l'immobilier bâti ne leur appartenait pas, on ne voit pas pourquoi on exigerait d'elles la démolition à leur charge.

Selon les requérantes, l'imprescriptibilité des biens du domaine public n'exclut pas la mise en œuvre du Protocole additionnel. Ce qui est en cause,

c'est la possibilité pour l'Etat de dresser une contravention de grande voirie en obligeant le propriétaire d'une maison légitimement acquise et construite depuis cent ans à la raser à ses frais sans la moindre indemnité. La superposition de propriété (l'Etat pour le sol, elles-mêmes pour la maison) n'explique pas que l'on impose une démolition sans indemnités ; pas plus que les autres principes gouvernant le domaine public. Les biens de l'Etat sont souvent cédés, comme par exemple les biens meubles du mobilier national, et la notion d'inaliénabilité est à géométrie variable. En tout état de cause, on ne peut pas laisser se créer une situation pendant des décennies et on ne peut concéder un terrain sur lequel est implanté un immeuble qui n'appartient pas à l'administration pour ensuite du jour au lendemain, sans motif légitime, poursuivre pour contravention de grande voirie.

Les requérantes ajoutent que si l'Etat s'approprie la maison, il doit indemniser les propriétaires de toutes les conséquences dommageables. Affirmer que le droit de propriété qui a pu être consenti entre des parties privées n'est pas opposable à l'Etat revient à nier le droit civil, à créer une propriété virtuelle, ce qui ne résulte ni de la loi ni d'aucun principe. Imposer une démolition aux frais du propriétaire revient à exproprier purement et simplement du bien sauf à avoir de la situation une approche fondée sur une fiction.

Les requérantes dénie un quelconque intérêt supérieur de l'Etat dans la démolition d'une maison qui mériterait d'être classée. Elles soutiennent que l'Etat souhaite reprendre l'immeuble pour en faire profiter telle ou telle personne de son choix. La loi « littoral » serait sans incidence sur la question car elle est intervenue bien après les édifications en cause et il n'a au demeurant jamais été allégué que la construction serait contraire à telle ou telle exigence paysagère ou esthétique.

### 3. La Cour

La Cour rappelle qu'elle a déjà jugé qu'une mesure de démolition d'une maison illégalement construite peut être considérée comme une « peine » au sens de la Convention (*Hamer c Belgique*, n° 21861/03, 27 novembre 2007, § 60). Elle a ainsi rattaché cette mesure au volet pénal de l'article 6 de la Convention compte tenu de la classification et de la nature de l'infraction en droit belge. Toutefois, dans l'affaire belge, le grief de la requérante concernait le délai raisonnable. En l'espèce, le grief tend à contester les conséquences de la contravention de grande voirie sur la maison dont les requérantes revendiquent la propriété et ces dernières mettent en cause la « proportionnalité » de la « sanction » litigieuse. Or, la Cour n'estime pas nécessaire de déterminer si l'article 6 de la Convention est applicable à la procédure en cause sous son angle civil ou pénal car elle juge plus opportun d'envisager ce contrôle de proportionnalité sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1. En conséquence, la Cour procède à la requalification du grief formulé par les requérantes, la question des conséquences de la tolérance

administrative sur d'éventuels intérêts patrimoniaux ayant donné lieu à débat devant elle sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Hamer*, précité, *Öneryildiz c Turquie* [GC], n° 48939/99, CEDH 2004).

A cet égard, la Cour constate que les parties ont des vues divergentes quant à la question de savoir si les requérantes disposent d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 et donc s'il s'applique en l'espèce. Elle estime cependant que cette question, et notamment le point de savoir si l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité du domaine public maritime empêchent l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1, est davantage liée à l'examen du bien-fondé du grief tiré de cette disposition.

Pour le reste, la Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que le grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

**B. Sur la contravention de grande voirie infligée à la mère des requérantes, et l'injonction faite par les autorités à ces dernières de détruire la maison objet du litige, au regard de l'article 8 de la Convention**

*1. Le Gouvernement*

Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité au motif que le grief tiré de la violation alléguée de l'article 8 n'a jamais été soulevé par les requérantes devant les juridictions internes et ne figure pas dans leur formulaire de requête. A titre subsidiaire, il conteste la possibilité pour les ayants droit de M<sup>me</sup> Brosset de se prévaloir de ses droits au titre de l'article 8. Il explique qu'en droit français, le droit au respect de la vie privée devrait en effet être considéré comme s'éteignant avec le décès de son titulaire.

Par ailleurs, le Gouvernement considère qu'il n'est pas établi que les requérantes aient élu domicile dans la maison litigieuse. Il ressort du dossier qu'elles ne sont pas domiciliées à Arradon. De plus, elles n'apportent pas la preuve de liens intenses avec la maison qui permettraient de qualifier cette maison comme étant leur « domicile » au sens de l'article 8 de la Convention.

A titre subsidiaire, l'ingérence est prévue par la loi et vise un but légitime, celui de garantir l'accès à tous au domaine public maritime renforcé par la protection de l'état naturel du rivage avec la loi « littoral ». Sur la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique, le Gouvernement rappelle que la maison a été construite illégalement, fut-ce à l'insu des requérantes et que ces dernières disposent « d'hébergement de

rechange » (*Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, CEDH 2001-I) au vu de leurs domiciles déclarés dans le formulaire de requête. Au surplus, le préfet du Morbihan a tenté de concilier le besoin social de préserver le domaine public maritime et le littoral de la construction illégale avec l'attachement légitime de M<sup>me</sup> Brosset à la maison de Pen ar Men en lui offrant une autorisation dérogatoire d'utilisation de la parcelle qu'elle a refusée. Le comportement des autorités était donc proportionné au but poursuivi.

## 2. Les requérantes

Les requérantes contestent la définition du domicile donnée par le Gouvernement. Elles affirment que la maison litigieuse, bien que n'étant pas la seule demeure qu'elles occupent, est occupée plusieurs mois par an par leurs familles très attachées au lieu. La maison est entretenue parfaitement et régulièrement, pleine d'objets et de biens qui témoignent au quotidien du passé historique et familial et peut être considérée comme leur « domicile » au sens de l'article 8 de la Convention.

Les requérantes soutiennent par ailleurs que l'ingérence n'est pas justifiée. La loi « littoral » n'est pas méconnue dès lors que le chemin des douaniers est entretenu et que l'on peut circuler sur ledit chemin. Quant aux impératifs de remise en état de la parcelle, ils ne seraient pas impérieux dès lors que la maison n'a jamais été détruite par l'administration. Elle fait partie du patrimoine et est parfaitement intégrée au paysage.

## 3. La Cour

La Cour rappelle que le litige engagé par leur mère, puis par les requérantes, devant les juridictions internes portait sur leur condamnation à remettre le rivage de la mer dans son état antérieur à l'édification de la maison occupée par elles ainsi que sur le refus par le préfet de l'octroi d'une concession d'endigage sur la parcelle sur laquelle est édifée ladite maison. Ces éléments suffisent pour considérer que le droit au respect du « domicile » était en cause, au moins en substance, dans la procédure devant les juridictions internes.

Par ailleurs, il convient de rappeler que, maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause, la Cour n'est pas liée par celle que leur attribuent les requérants ou les gouvernements. En vertu du principe *jura novit curia*, elle peut étudier d'office un grief sous l'angle d'un article ou d'un paragraphe que n'avaient pas invoqué les comparants. En d'autres termes, un grief se caractérise par les faits qu'il dénonce et non par les simples moyens ou arguments de droit invoqués (*Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 223, § 44, et *Berktaş c. Turquie*, n° 22493/93, § 168, 1<sup>er</sup> mars 2001).

Par conséquent, l'exception d'irrecevabilité du Gouvernement doit être rejetée.

Pour le reste, la Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que le grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

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

*Déclare* la requête recevable sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 8 de la Convention, tous moyens de fond réservés.

Claudia Westerdiek  
Greffière

Peer Lorenzen  
Président