



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

Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 128

Mars 2010

---

***Depalle c. France [GC] - 34044/02***

Arrêt 29.3.2010 [GC]

**article 1 du Protocole n° 1**

**article 1 al. 2 du Protocole n° 1**

**Réglementer l'usage des biens**

Obligation de démolir, aux frais des propriétaires et sans indemnisation, une maison régulièrement acquise mais située sur le domaine public maritime: *non-violation*

[Ce résumé concerne également l'arrêt de Grande Chambre *Brosset-Triboulet et autres c. France*, n° 34078/02, 29 mars 2010]

*En fait* – Dans l'affaire *Depalle*, en 1960, le requérant et son épouse acquièrent une maison à usage d'habitation qui avait été bâtie pour partie sur un terrain situé en bord de mer appartenant au domaine public maritime. Afin d'accéder légalement à leur bien, ils bénéficièrent d'autorisations d'occupation du domaine public maritime temporaires et subordonnées à certaines conditions régulièrement renouvelées jusqu'à décembre 1992. L'affaire *Brosset-Triboulet* concerne des faits similaires. En 1945, la mère des requérantes avait acquis une maison à usage d'habitation appartenant au domaine public maritime. Les occupants successifs de la parcelle avaient bénéficié d'une autorisation préfectorale d'occupation qui avait été systématiquement renouvelée de septembre 1909 à décembre 1990. En septembre 1993, le préfet fit savoir aux parties des deux affaires que l'entrée en vigueur de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (« la loi littoral ») ne lui permettait plus de renouveler l'autorisation dans les conditions antérieures, sachant que cette loi exclut toute utilisation privative du domaine public maritime notamment pour des maisons d'habitation. Toutefois il leur proposa, sous forme contractuelle, une autorisation limitée comportant une utilisation strictement personnelle interdisant toute cession ou transmission des terrains et des maisons, l'unique possibilité de travaux d'entretien, et une faculté pour l'Etat, à l'expiration de l'autorisation, de faire remettre les lieux dans leur état initial ou de réutiliser les installations. Les parties refusèrent la proposition et, en mai 1994, elles saisirent le tribunal administratif en vue d'obtenir l'annulation de la décision du préfet. En décembre 1995, ce dernier déposa une requête devant le tribunal administratif déférant les parties comme prévenus d'une contravention de grande voirie pour avoir persisté à occuper le domaine public sans autorisation. Il demanda aussi la remise du rivage de la mer dans son état antérieur à l'édification des maisons aux frais des parties et sans indemnité. En dernière instance, le Conseil d'Etat considéra en mars 2002 que les biens litigieux faisaient partie du domaine public maritime, que les parties ne pouvaient se prévaloir d'un droit réel sur ces biens et que par conséquent l'obligation de remise en l'état sans indemnisation préalable ne constituait pas une mesure prohibée par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne.

*En droit* – Article 1 du Protocole n° 1 : a) *Applicabilité* – Par une application stricte des principes régissant la domanialité publique, lesquels n'autorisent que des occupations

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

privatives précaires et révocables, les juridictions nationales ont exclu la reconnaissance aux requérants d'un droit réel sur leurs maisons. La circonstance de la très longue durée de l'occupation n'a ainsi eu aucune incidence sur l'appartenance des lieux au domaine public maritime, inaliénable et imprescriptible. Dans ces conditions, et nonobstant l'acquisition de bonne foi des maisons, dès lors que les autorisations d'occupation n'étaient pas constitutives de droits réels sur le domaine public, la Cour doute qu'ils aient pu raisonnablement espérer continuer à en jouir du seul fait des titres d'occupation. En effet, 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. En revanche, le fait pour les lois internes d'un Etat de ne pas reconnaître un intérêt particulier 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 requérants à jouir de leurs maisons, lequel était suffisamment reconnu et important pour constituer un bien.

*Conclusion* : article 1 du Protocole n° 1 applicable.

b) *Fond* – Compte tenu des principes régissant le domaine public et de l'absence de mise en œuvre de la démolition à ce jour, il n'y a pas en l'espèce une privation de propriété. Le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public, dont les requérants ne pouvaient pas ignorer qu'ils pourraient les concerner un jour, et l'injonction de détruire les maisons peuvent s'analyser en une réglementation de l'usage des biens dans un but d'intérêt général. De plus, la motivation du refus de renouvellement des autorisations donnée par le préfet est fondée sur les dispositions de la loi littoral. L'ingérence poursuivait un but légitime d'intérêt général, soit encourager le libre accès au rivage. Il reste donc à déterminer si, compte tenu de l'intérêt des requérants à conserver leurs maisons, l'exigence de remise en l'état des lieux est un moyen proportionné au but poursuivi. 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 grande marge d'appréciation. Depuis l'acquisition des biens, voire même depuis leur construction, l'administration avait connaissance de l'existence des maisons, car leur occupation était soumise à la délivrance d'une autorisation qui précisait la nécessaire accessibilité du terre-plein au public en tout temps. Chaque arrêté préfectoral mentionnait la durée de l'autorisation et 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. Ainsi, les requérants savaient depuis toujours que les autorisations étaient précaires et révocables et, dès lors, les autorités ne sauraient passer pour avoir contribué à entretenir l'incertitude sur la situation juridique des biens. Certes, ils ont pu en jouir pendant une longue période. La Cour 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. Par conséquent, il n'y a pas lieu de considérer que la responsabilité des autorités pour l'incertitude quant au statut des maisons croît à mesure que le temps passe. Ce n'est en effet qu'en 1986 que la situation des requérants changea à la suite de l'adoption de la loi littoral ; celle-ci mit fin à une politique qui n'envisageait la protection du littoral que par le biais des règles régissant la domanialité publique à une époque où les préoccupations d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement n'avaient pas atteint leur développement actuel. De toute façon, la tolérance mentionnée ci-dessus ne pouvait conduire à une légalisation *ex post* de l'état des choses. Concernant l'adéquation de la mesure au but d'intérêt général de protection du littoral, il appartient aux autorités nationales de décider du type de mesures à prendre pour cette protection. Le refus de poursuivre les autorisations et la remise des lieux en l'état antérieur à l'édification des maisons à laquelle les requérants sont condamnés s'inscrivent dans un souci

d'application cohérente et plus rigoureuse de la loi. 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 requérants, qui ne peuvent revendiquer de droits acquis, n'irait pas dans le sens voulu par la loi littoral ni dans celui d'une meilleure organisation du rapport entre usages privé et public. Par ailleurs, les requérants ont écarté la solution de compromis et refusé l'offre du préfet de poursuivre la jouissance des maisons sous conditions, alors qu'elle eût pu constituer une solution permettant de concilier les intérêts en présence sans paraître déraisonnable. Enfin, eu égard aux règles concernant le domaine public, et considérant que les requérants 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 respectivement depuis 1961 et 1951, l'absence d'indemnisation ne saurait passer pour une mesure disproportionnée à la réglementation de l'usage des biens du requérant, opérée dans un but d'intérêt général. Les requérants ne supporteraient pas une charge spéciale et exorbitante en raison de la démolition de leurs maisons sans indemnisation. Il n'y aurait donc pas rupture de l'équilibre entre les intérêts de la communauté et ceux des requérants.

*Conclusion* : non-violation (treize voix contre quatre).

---

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme  
Rédigé par le greffe, ce résumé ne lie pas la Cour.

Cliquez ici pour accéder aux [Notes d'information sur la jurisprudence](#)