



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

GRANDE CHAMBRE

**AFFAIRE DEPALLE c. FRANCE**

*(Requête n° 34044/02)*

ARRÊT

STRASBOURG

29 mars 2010



**En l'affaire Depalle 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,  
Davíd 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° 34044/02) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Louis Depalle (« le requérant ») a saisi la Cour le 4 septembre 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M<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.

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

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (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 Ugrekhelidze, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström, ainsi que de Sally Dollé, greffière de section. Le 29 avril 2008, à la suite d'un changement de section, la requête a été déclarée recevable sous l'angle des articles 1 du Protocole n° 1 et 8 de la Convention par une chambre de la cinquième section, composée des juges Peer Lorenzen, Snejana Botoucharova, Jean-Paul Costa, Karel Jungwiert, Rait Maruste, Mark Villiger, Isabelle Berro-Lefèvre, ainsi que de Claudia Westerdiek, greffière de section. Le 25 septembre 2008, la chambre de ladite section, composée des juges Peer Lorenzen, Rait Maruste, Jean-Paul Costa, Karel Jungwiert, Renate Jaeger, Mark Villiger, Isabelle Berro-Lefèvre, ainsi que de Claudia Westerdiek, greffière de section, s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, aucune des parties ne s'y étant opposée (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 le requérant que le Gouvernement ont déposé des mémoires.

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

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

- M<sup>mes</sup>. E. BELLIARD, directrice des affaires juridiques au  
ministère des Affaires étrangères, *agent*,  
A.-F. TISSIER, sous-directrice des droits de l'homme  
à la Direction des affaires juridiques  
du ministère des Affaires étrangères,  
M.-G. MERLOZ, rédactrice à la sous-direction des droits de  
l'homme de la direction des affaires juridiques  
du ministère des Affaires étrangères,  
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,  
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 le requérant*

M<sup>e</sup> P. BLONDEL, avocat au Conseil d'Etat et  
à la Cour de cassation,

*conseil.*

La Cour a entendu en leurs déclarations M<sup>e</sup> Blondel et M<sup>me</sup> Belliard.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

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

#### A. La maison litigieuse

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

10. De l'historique de la maison, il ressort que, par arrêté du 5 décembre 1889, le préfet du Morbihan avait, en contrepartie du paiement d'une redevance, autorisé A. à « conserver sur le domaine public maritime dans l'anse de Kérion, commune d'Arradon, un terre-plein (...) supportant une maison d'habitation ». Cette maison aurait été édifée antérieurement à cet arrêté malgré un refus d'autorisation de construire opposé en 1856. L'arrêté de 1889 précisait que « l'existence de ce terre-plein avec maison d'habitation sur le domaine public maritime a été constatée en 1886 (...) et que le pétitionnaire s'engage à payer la redevance à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1887 ». Il soulignait également que le terre-plein, de forme irrégulière d'une superficie de 359,40 m<sup>2</sup> supportant la maison d'habitation de 7,60 m de longueur sur 6,60 m de largeur, « ne peut nuire en rien à la navigation ni à la circulation sur le rivage maritime à la condition de ménager un escalier à chaque extrémité sur ce terrain pour faciliter la circulation publique » et que l'administration « se réservait la faculté de modifier ou retirer l'autorisation sans que le pétitionnaire puisse réclamer pour ce fait aucune indemnité ou dédommagement ; il devra s'il en est requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif ».

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

« (...) Prenant en considération l'état de réelle indigence du sieur A., ancien marin arrivé à un âge avancé et qui est dans l'impossibilité absolue de payer la redevance

ordinaire, et, d'un autre côté estimant qu'il serait d'une rigueur extrême de provoquer la démolition de la petite maison qu'il a édifiée sur le terrain soustrait à l'action de la mer et qui lui sert d'habitation, j'ai abaissé au minimum la redevance destinée à constater la précarité de l'occupation et à prévenir la prescription des droits de l'Etat.

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

12. A la suite du décès de A., ses deux filles sollicitèrent de l'administration l'autorisation de conserver la maison dans les mêmes conditions que leurs auteurs, ce qui leur fut accordé par arrêté du 9 juillet 1897 emportant autorisation d'occupation temporaire du domaine public concerné. Cette maison fut par la suite cédée en 1909 puis vendue en 1957, les actes stipulant toujours que la petite maison construite sur le terrain maritime est comprise dans la vente. L'acte de 1957 est ainsi libellé :

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

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

« Propriété – Jouissance :

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

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

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

14. A la suite de cet achat, et afin d'accéder légalement à la maison, le requérant et son épouse bénéficièrent d'autorisations d'occupations temporaires du domaine public maritime régulièrement renouvelées en 1961 (année au cours de laquelle le requérant fut autorisé à agrandir le terre-plein et où un passage fut aménagé pour le public au pied du terre-plein donnant sur la mer), 1975, 1986 et 1991. L'autorisation d'occupation temporaire datant de 1986 précise que le requérant demande « le renouvellement de l'arrêté préfectoral du 17 août 1961 qui l'autorisait à construire un terre-plein, supportant une maison d'habitation (...) ». La dernière convention les autorisant à occuper le domaine public expira le 31 décembre 1992. Les arrêtés précisaient que « le terre-plein demandé ne pourra nuire en rien à la navigation à condition d'être arasé au-dessus du niveau des plus

hautes mers, ni à la circulation sur le rivage maritime à condition d'être accessible au public en tout temps » et que « conformément à l'article A 26 du code du domaine de l'Etat [paragraphe 40 ci-dessous], l'administration se réserve la faculté de modifier ou de retirer l'autorisation si elle le jugeait utile, pour quelque cause que ce soit, sans que le permissionnaire puisse réclamer, pour ce fait, aucune indemnité ou dédommagement. Il devra, s'il en est requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif, par démolition des installations 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 ».

## **B. Procédures administratives**

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

16. En réponse, le 6 septembre 1993, le préfet du Morbihan fit savoir au requérant que l'entrée en vigueur de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (« loi littoral »), et en particulier son article 25, ne lui permettait plus de renouveler l'autorisation dans les conditions antérieures, celui-ci précisant que les utilisations du domaine public maritime doivent tenir compte de la vocation des zones concernées, ce qui exclut toute utilisation privative notamment pour des maisons d'habitation. Toutefois, et afin de tenir compte de l'ancienneté de l'occupation et du caractère affectif accordé par le requérant à la maison objet du litige, il lui proposa, sous forme contractuelle, une autorisation limitée comportant notamment une autorisation strictement personnelle d'utilisation interdisant toute cession ou transmission du terrain et de la maison, une interdiction de réaliser des travaux, excepté d'entretien, et une possibilité pour l'Etat, à l'expiration de l'autorisation, de faire remettre les lieux dans leur état initial ou de réutiliser les installations.

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

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

19. Le 5 mai 1994, ces derniers saisirent le tribunal administratif de Rennes en vue d'obtenir l'annulation de la décision du préfet du 9 mars

1994. A l'appui de ce recours, ils invoquèrent l'illégalité du refus de leur accorder la concession d'endigage.

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

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

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

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

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

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

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

Considérant qu'aux termes de l'article L. 64 du code du domaine de l'État : « L'État peut concéder, aux conditions qu'il aura réglées (...) le droit d'endigage » ; que si l'article 27 de la loi du 3 janvier 1986 [loi littoral] a réduit le champ d'application de l'article précité, il précise toutefois que « les exondements antérieurs à la présente loi demeurent régis par la législation antérieure » ; qu'en conséquence, sont seuls applicables en l'espèce l'article L. 64 du code précité et la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime disposant « que sont incorporés au domaine public maritime (...) sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot » ; que si le préfet pour opposer un refus à la demande dont il était saisi s'est appuyé sur les principes

directeurs et orientations fixées par la circulaire interministérielle du 3 janvier 1973 définissant la politique à suivre pour l'utilisation du domaine public maritime, il ne s'est pas mépris, en examinant la situation particulière du projet de concession formulé par les requérants, sur la portée de ladite circulaire qui n'abroge, ni ne modifie les dispositions législatives susmentionnées mais se borne à en faire application ;

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

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

*« (...) Sur la domanialité publique*

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

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

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

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

*Sur l'action publique*

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

*Sur l'action domaniale*

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

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

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

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

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

*En ce qui concerne l'action domaniale*

Considérant en premier lieu qu'il n'est pas contesté que la parcelle où se trouve le terre-plein sur lequel est édifiée la maison qui était occupée par M. et M<sup>me</sup> 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'endiguage, 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<sup>me</sup> Depalle que la maison a été régulièrement édifiée et que son occupation a été acceptée par l'administration pendant une très longue durée et même tolérée après l'expiration de la dernière autorisation d'occupation sont sans influence sur l'appartenance des lieux au domaine public maritime ;

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

Considérant, en cinquième lieu, que [l'obligation de procéder à la remise en état des lieux] ne constitue pas une mesure prohibée par la stipulation de l'article 1 du Protocole n° 1 en vertu de laquelle nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique. (...)

*Sur la requête relative au refus de concession d'endigage*

« (...) 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'endigage (...) » ;

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

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

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

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

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

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

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

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

31. Le requérant produit une évaluation de sa maison faite par une agence immobilière en novembre 2008 :

« [u]ne maison à usage d'habitation (...) Le tout sur un terrain de 850 m<sup>2</sup>. (...) Compte tenu de la situation géographique de cette propriété, de l'état de la construction, de la surface du plancher, de son implantation sur le domaine public maritime (DPM), du marché immobilier local, et sous réserve que les propriétaires puissent justifier d'un contrat de concession sur le DPM, cette propriété a une valeur de l'ordre de 1 150 000 à 1 200 000 EUR. »

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

#### 1. La garde du domaine public maritime

32. L'idée que le rivage de la mer appartient aux « choses communes », c'est-à-dire n'est pas susceptible d'appropriation privée et est géré par la puissance publique, vient de l'époque romaine (*Institutes* de Justinien, Livre II, Titre I *De rerum divisione*) où déjà une autorisation était nécessaire pour construire sur le bord de la mer. C'est l'ordonnance de la marine d'août 1681 de Colbert qui, codifiant ce principe, constituait encore récemment le fondement de la gestion par l'Etat du DPM. Après avoir défini ce que comprenait le « bord et rivage de la mer », elle précisait également le régime applicable :

« Faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter 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 réglemeute 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](http://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<sup>er</sup> juillet 2006, le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) a remplacé le code du domaine de l'Etat (datant de 1957). Il restructure le droit domanial de l'Etat et des personnes

publiques et synthétise la réglementation du DPM en y incluant les dispositions relatives à l'environnement notamment.

## *2. Consistance du domaine public maritime naturel*

33. Le DPM, déterminé à partir de phénomènes naturels, est compris entre la limite haute du rivage, c'est-à-dire au point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (Conseil d'Etat Ass, Kreitmannn, 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<sup>er</sup> décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ;

b) Constitués à compter du 1<sup>er</sup> décembre 1963.

(...)

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

Les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot demeurent compris dans le domaine public maritime naturel sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession translatifs de propriété légalement pris et régulièrement exécutés. »

## *3. Protection du domaine public maritime*

### **a) Principe d'inaliénabilité**

34. Consacré par la jurisprudence, puis repris par le code du domaine de l'Etat (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. »

35. Le Conseil constitutionnel a énoncé que l'inaliénabilité se limitait à ce que des biens du domaine public soient aliénés sans qu'ils aient été au préalable déclassés (CC, 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 DC 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 revêtiraient le caractère de contrats de droit privé » (CE, Société Lucofer, 26 mars 2008,).

36. Conséquence du principe d'inaliénabilité, toute cession de biens du domaine public « non déclassés » est nulle. Cette nullité entraîne une obligation de restitution pour les tiers acquéreurs, même de bonne foi. En outre, l'inaliénabilité entraîne l'exclusion, en principe, de la constitution de droits réels sur le domaine public. Toutefois, en dérogation à ce principe, le législateur a, par l'adoption de deux lois, l'une du 5 janvier 1988 instituant le bail emphytéotique administratif, l'autre du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, donné la possibilité d'octroyer des droits réels à l'occupant à titre privatif sur le DPM. S'agissant de la première, elle ne concerne que le domaine public des collectivités territoriales et de leurs groupements. En ce qui concerne la seconde, elle vise le domaine maritime artificiel et les constructions et installations immobilières réalisées pour les besoins de l'activité autorisée (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 ».

37. 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**

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

39. 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, *Koerberlin*, 21 novembre 1969).

#### 4. Utilisation du domaine public maritime

40. L'usage du DPM peut être collectif ou privatif. L'utilisation collective qui permet à l'ensemble des citoyens de bénéficier du domaine public (navigation sur les cours d'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.]

#### 41. Selon le Conseil d'Etat :

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

42. La précarité des autorisations résulte du principe d'inaliénabilité qui implique la protection du domaine public et donc sa disposition par l'administration. La jurisprudence énonce ainsi que :

« les autorisations d'occupation du domaine public sont accordées à titre précaire et révocable ; que, par suite, la circonstance, à la supposer établie, que I. était titulaire, avant l'intervention de la décision attaquée, d'une autorisation d'occupation de la partie du domaine public communal (...) est sans influence sur la légalité de la décision par laquelle le maire lui a demandé de démolir ses installations et de restituer au domaine public son état initial (...) ». (CE, 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).

43. Les conditions d'occupation du domaine public sont fixées, soit dans des actes unilatéraux de l'administration (du type de celle évoquée plus haut à l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat), soit dans des contrats passés

avec l'occupant. Ces derniers sont nommés concessions d'occupation domaniale, qui sur le DPM, peuvent être des concessions de plage et des concessions d'endigage. 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'endigage 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'endigage translatrices de propriété et la procédure n'est plus applicable qu'aux exondements anciens dont elle constitue la seule possibilité de régularisation (source : [www.mer.gouv.fr](http://www.mer.gouv.fr), consultée le 3 février 2010).

#### **B. La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « loi littoral » relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral**

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

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

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

47. La loi a précisé les règles de gestion du DPM en exigeant une enquête publique préalable à tout changement substantiel d'utilisation, en clarifiant les procédures de délimitation du rivage de la mer, en interdisant, sauf exception, de porter atteinte au caractère naturel du rivage et en organisant un régime spécifique pour les mouillages collectifs. Elle a, enfin, consacré les principes de l'usage libre et gratuit des plages et favorisé l'accès du public à la mer (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 (...) »

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

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

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

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

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

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

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

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

Le droit de jouir « à vie » mais sans transmission possible d'une maison d'habitation construite sur le domaine public maritime, droit reconnu par une convention signée avec le préfet, le droit reconnu à deux époux de camper ou de faire stationner leur caravane dans une zone devenue illicite pour ce genre d'activité jusqu'au décès de chacun d'eux, avec également une convention stipulant expressément l'absence d'héritage possible de ce privilège, illustrent en Charente-Maritime et dans le Morbihan, la créativité de l'administration sur le sujet. (...)

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

51. Dans le rapport consacré au « bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral » du gouvernement au Parlement (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'Etat (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 3 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. Le droit comparé

52. La Cour a examiné la situation dans seize Etats membres côtiers. Seuls quatre Etats (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Royaume-Uni et Suède) ne reconnaissent pas l'existence d'un DPM exclusif de tout droit privé de propriété. Dans les douze autres Etats (Allemagne, Croatie, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Malte, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, 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.

53. En Croatie, comme en Espagne, les propriétaires d'immeubles construits et acquis légalement avant l'entrée en vigueur du *Maritime 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. Les textes du Conseil de l'Europe

54. Peuvent être cités les textes pertinents suivants : la Recommandation n° R (97) 9 du Comité des Ministres relative à une politique de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement dans les zones côtières adoptée le 2 juin 1997, et son annexe ; la décision du Comité des Ministres prise lors de sa 678<sup>e</sup> session

(8-9 septembre 1999) où les Délégués des Ministres prennent note du modèle de loi sur la 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

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

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

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

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

##### 1. Thèses des parties

###### a) Le requérant

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

lors *de facto* reconnu un intérêt patrimonial directement rattaché à l'habitation en cause et aux biens meubles qui y sont disposés.

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

#### b) Le Gouvernement

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

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

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

61. L'impossibilité d'une prescription acquisitive rend inopérant l'argument de l'incidence de la durée d'occupation des lieux. Aucune espérance légitime de pouvoir continuer à jouir du « bien » n'a pu naître dans le chef du requérant, à la différence de l'affaire *Hamer c. Belgique* (n° 21861/03, § 76, CEDH 2007-V), où la Cour, de l'avis du Gouvernement,

était en présence d'une négligence des autorités publiques et non d'une tolérance, autorisant la présence d'un « intérêt patrimonial (...) à jouir de sa maison ».

## 2. *Appréciation de la Cour*

62. La Cour rappelle que la notion de « bien » évoquée à la première partie de l'article 1 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, *Öneriyıldız*, précité, § 124, et *Hamer*, précité, § 75).

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

64. De manière générale, l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité du domaine public n'ont pas empêché la Cour de conclure à la présence de « biens » au sens de cette disposition (*Öneriyıldız*, 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, 22 juillet 2008, *Turgut et autres c. Turquie*, n° 1411/03, 8 juillet 2008, et *Şatır c. Turquie*, n° 36192/03, 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, et *Şatır*, précité, § 32).

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

66. La Cour observe que le tribunal administratif a considéré que « la maison d'habitation occupée par [le requérant lui] appartient en pleine propriété » (paragraphe 24 ci-dessus). En revanche, par une application stricte des principes régissant la domanialité publique – lesquels n'autorisent que des occupations privatives précaires et révocables – les autres juridictions nationales ont exclu la reconnaissance au requérant d'un

droit réel sur la maison. La circonstance de la très longue durée de l'occupation n'a ainsi eu, à leurs yeux, aucune incidence sur l'appartenance des lieux au domaine public maritime, inaliénable et imprescriptible (paragraphe 26 ci-dessus).

67. Dans ces conditions, et nonobstant l'acquisition de bonne foi de la maison, dès lors que les autorisations d'occupation n'étaient pas constitutives de droits réels sur le domaine public – ce que le requérant ne pouvait pas ignorer, y compris quant aux conséquences sur son droit à l'égard de la maison – (voir, *a contrario*, *Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. c. Grèce*, n° 14216/03, § 53, 6 décembre 2007), la Cour doute qu'il ait pu raisonnablement espérer continuer à en jouir du seul fait des titres d'occupation (voir, *mutatis mutandis*, *Özden c. Turquie (n° 1)*, n° 11841/02, §§ 28-30, 3 mai 2007, et *Gündüz c. Turquie* (déc.), n° 50253/99, 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 14 ci-dessus).

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

## **B. Fond**

### *1. Thèses des parties*

#### **a) Le requérant**

69. Le requérant conteste l'application brutale qui lui a été faite de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (« loi littoral ») en lui interdisant l'utilisation privative du domaine. Des autorisations d'occupation systématiquement renouvelées depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle 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 de la maison, il y a des terrains privés et des constructions et non une côte sauvage. En outre, la loi ne comportait aucune mesure contraignante

claire. L'autorisation put être renouvelée après son adoption en 1986. Dès lors, si respectable que soit la protection de l'environnement, la législation invoquée n'a pas, selon le requérant, la portée que le Gouvernement cherche à lui donner.

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

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

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

#### **b) Le Gouvernement**

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

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

74. Aujourd'hui, le contexte a changé avec l'adoption de la loi littoral qui pose le principe selon lequel il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer et qui renforce l'accès de tous à ce domaine public. Le Gouvernement rappelle que la responsabilité des autorités dans cette matière doit se concrétiser au moment opportun afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'elles ont décidé de mettre en œuvre (*Hamer*, précité, § 79). La « tolérance » des autorités dont a

pu bénéficier le requérant ne pouvait se prolonger dès lors que le maintien des maisons d'habitation, à usage purement privatif, n'est plus conciliable avec l'affectation du domaine, désormais soumis aux exigences environnementales. Le refus de renouvellement des autorisations était donc parfaitement justifié. Il correspondait à une mise en œuvre de la loi littoral, prudente et progressive, et ce dès lors qu'elle remettait en cause, comme en l'espèce, une situation ancienne.

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

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

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

## 2. *Appréciation de la Cour*

77. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, l'article 1 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).

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

79. La Cour observe que nul ne conteste l'appartenance au domaine public de la parcelle sur laquelle est édifiée la maison litigieuse. Compte tenu des principes régissant ce domaine et de l'absence de mise en 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 (voir, *mutatis mutandis*, *Saliba c. Malte*, n° 4251/02, §§ 34-35, 8 novembre 2005, *a contrario*, *Allard c. Suède*, n° 35179/97, § 50, CEDH 2003-VII, et *N.A. et autres*, précité, §§ 31 et 38).

80. La Cour estime que le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public, dont le requérant ne pouvait pas ignorer qu'il pourrait le concerner un jour, et l'injonction de détruire la maison en résultant peuvent s'analyser en une réglementation de l'usage des biens dans un but d'intérêt général. En effet, le régime juridique du domaine public, en tant qu'il affecte celui-ci à l'usage du public afin de servir le bien commun, correspond à cette catégorie. De plus, la motivation du refus de renouvellement des autorisations 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 (voir, *mutatis mutandis*, *Hamer*, précité, § 77).

81. Quant à la finalité de l'ingérence, la Cour relève que le requérant conteste le but d'intérêt général, la protection de l'affectation du domaine public et celle de l'environnement. La Cour ne souscrit pas à cette thèse. Elle admet que les juridictions nationales n'ont analysé l'atteinte au bien en question que sous l'angle de la domanialité publique. Elle observe aussi que par les autorisations d'occupation successives, l'Etat a réduit *de facto* la protection de l'affectation du domaine à l'utilité publique. Cela étant, c'est suite à l'adoption de la loi littoral – dont l'article premier 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 *Şatur*, 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 (paragraphe 46-49, 51 et 54).

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

83. Selon une jurisprudence bien établie, le second alinéa de l'article 1 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 celle 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], nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 75, CEDH 1999-III). Cet équilibre est rompu si la personne concernée a eu à subir une charge spéciale et exorbitante.

84. La Cour a par ailleurs souvent rappelé que les politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, où l'intérêt général de la communauté occupe une place prééminente, laissent à l'Etat une marge d'appréciation plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils (voir, *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, et *Fägerskiöld c. Suède* (déc.), n° 37664/04, 26 février 2008).

85. La Cour observe que le requérant n'a pas construit lui-même la maison mais en a fait l'acquisition par acte notarié en 1960 (paragraphe 9 et 13 ci-dessus). Depuis lors, il occupe la maison, l'entretient et paie les taxes et redevances y afférentes. La Cour observe également que la maison aurait été édifiée, il y a plus d'un siècle, sur une parcelle exondée appartenant au domaine public en l'absence de toute concession l'autorisant (paragraphe 24 ci-dessus). Aux yeux de la Cour, la question de la légalité de la construction de la maison ne doit pas entrer en ligne de compte en l'espèce. En tout état de cause, l'illégalité alléguée de celle-ci ne saurait être opposée au requérant, particulièrement dès lors qu'il n'est pas contesté que

celui-ci a acquis son « bien » de bonne foi. Sa situation est donc à l'évidence différente de celle d'un individu qui, en toute connaissance de cause, construirait un bâtiment sans permis (voir, *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.

86. Quoi qu'il en soit, depuis l'acquisition du « bien », voire depuis sa construction, l'administration avait connaissance de l'existence de la maison, car son occupation était soumise à la délivrance d'une autorisation qui précisait que « le terre-plein ne pourrait nuire en rien à la navigation (...) ni à la circulation sur le rivage maritime à condition d'être accessible au public en tout temps ». Chaque arrêté préfectoral mentionnait la durée de l'autorisation et, conformément à l'ancien article A 26 du code du domaine de l'Etat, la possibilité pour l'administration de modifier ou de retirer l'autorisation si elle le jugeait utile, pour quelque cause que ce soit, sans que le bénéficiaire puisse réclamer pour ce fait une indemnité. En outre, il était précisé que celui-ci devrait, s'il en était requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif, par démolition des installations édifiées sur le domaine public, y compris celles existantes à la date de signature de l'arrêté. La Cour en déduit que le requérant savait depuis toujours que les autorisations étaient précaires et révocables et considère, dès lors, que les autorités ne sauraient passer pour avoir contribué à entretenir l'incertitude sur la situation juridique du « bien » (voir, *a contrario*, *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 119, CEDH 2000-I).

Certes, il a pu jouir de ce « bien » pendant une longue période. La Cour toutefois n'y voit aucune négligence de la part des autorités mais plutôt une tolérance de la poursuite de l'occupation, laquelle était de surcroît réglementée. Dès lors, il n'y a pas lieu de considérer, comme le suggère le requérant, que la responsabilité des autorités pour l'incertitude quant au statut de la maison croît à mesure que le temps passe (paragraphe 60 ci-dessus). L'exceptionnelle longueur de l'occupation litigieuse et certaines hésitations de la part des autorités (paragraphe 14 et 29 ci-dessus) se situaient à une époque où les préoccupations d'aménagement du territoire et environnementales n'avaient pas atteint leur développement actuel. Ce n'est en effet qu'en 1986 que la situation du requérant changea à la suite de l'adoption de la loi littoral ; celle-ci mit fin à une politique qui consistait à n'envisager la protection du littoral que par le biais des règles régissant la domanialité publique. En tout état de cause, la tolérance mentionnée ci-dessus ne pouvait conduire à une légalisation *ex post* de l'état des choses.

87. La Cour relève que le requérant conteste également l'adéquation de la mesure au but d'intérêt général de protection du littoral et considère que la maison s'intègre parfaitement au site, qu'elle fait même partie du patrimoine et qu'elle ne gêne pas l'accès au rivage. Toutefois, à cet égard, la Cour réitère qu'il appartient en premier lieu aux autorités nationales de décider du type de mesures à prendre pour protéger le littoral. Elles

dépendent des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, par définition évolutives, et relèvent par excellence des domaines d'intervention de l'Etat, par le biais notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique (*Gorraiz Lizarraga et autres*, précité, § 70, et *Galtieri c. Italie* (déc.), n° 72864/01, 24 janvier 2006).

88. Il va sans dire qu'après une si longue période, la démolition constituerait une atteinte radicale au « bien » du requérant. Il est vrai qu'à une autre époque, l'administration était peut-être moins stricte à l'égard des occupations privatives du domaine public. En outre, avant la loi littoral, le requérant n'a pas demandé de concession d'endiguage 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 43 ci-dessus).

89. Le refus de poursuivre les autorisations et la remise des lieux en l'état antérieur à l'édification de la maison à laquelle le requérant est condamné s'inscrivent dans un souci d'application cohérente et plus rigoureuse de la loi, au regard de la nécessité croissante de protéger le littoral et son usage par le public, mais aussi de faire respecter les règles d'urbanisme. Compte tenu de l'attrait des côtes et des convoitises qu'elles suscitent, la recherche d'une urbanisation contrôlée et du libre accès de tous aux côtes implique une politique plus ferme de gestion de cette partie du territoire. Cela vaut pour l'ensemble des zones littorales européennes.

Permettre une dérogation à la loi dans le cas du requérant, qui ne peut revendiquer de droits acquis, n'irait pas dans le sens voulu par la loi littoral (paragraphe 45 à 49 ci-dessus) ni dans celui d'une meilleure organisation du rapport entre usages privés et publics (paragraphe 50 ci-dessus). Du reste, le requérant n'apporte pas la preuve d'une quelconque incohérence des autorités dans l'application d'une telle politique : ni en démontrant que des voisins dans une situation similaire seraient dispensés de l'obligation de démolir leurs maisons, ni en se référant à un éventuel intérêt supérieur, architectural et/ou de conservation du patrimoine.

90. Par ailleurs, la Cour constate que le requérant a refusé la solution de compromis et l'offre du préfet de poursuivre la jouissance de la maison sous conditions. La Cour partage l'avis du commissaire du Gouvernement du Conseil d'Etat selon lequel l'offre en question eût pu constituer une solution permettant de concilier les intérêts en présence (paragraphe 27 ci-dessus). Elle n'apparaissait pas déraisonnable, compte tenu de l'ancienneté de l'occupation ou du « caractère affectif » accordé à la maison par le requérant et du temps que nécessite parfois la mise en 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 53 ci-dessus).

91. Enfin, la Cour rappelle que lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté

mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Galtieri*, précité, et *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 le requérant ne pouvait ignorer le principe de non-indemnisation, qui était clairement précisé dans toutes les autorisations d'occupation temporaire du domaine public qui lui ont été consenties depuis 1961 (paragraphe 14 ci-dessus), l'absence d'indemnisation ne saurait passer, de l'avis de la Cour, pour une mesure disproportionnée à la réglementation de l'usage des biens du requérant, opérée dans un but d'intérêt général.

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

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

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

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

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

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

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

96. La Cour n'estime pas nécessaire d'examiner les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement. Elle constate en effet que le grief tiré de l'article 8 de la Convention porte sur les mêmes faits que ceux examinés sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 et considère qu'il ne soulève aucune question distincte de celle déjà posée sur le terrain de cette

disposition. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de l'examiner séparément au fond.

## PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par treize voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit*, par seize voix contre une, qu'il n'y a pas lieu à un examen séparé du grief tiré de l'article 8 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à 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, Davíd 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* ([GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII), 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. Le requérant et son épouse ont bénéficié d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime dans le département du Morbihan. De 1961 à 1991, ces autorisations furent reconduites à plusieurs reprises. J'admets que, jusqu'au 31 décembre 1992, date d'expiration de la dernière convention d'occupation temporaire (paragraphe 14 de l'arrêt), les intéressés 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'ils 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 63 de l'arrêt). Or, après l'expiration de la dernière convention d'autorisation d'occupation temporaire, les intéressés 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 67 de l'arrêt). La Cour en a déduit que les intéressés 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 86 de l'arrêt).

5. Il m'est difficile de souscrire à la conclusion à laquelle la majorité est parvenue au paragraphe 68 de l'arrêt – qui me semble partiellement contradictoire avec les considérations exposées aux paragraphes 62 à 67 – selon laquelle « [e]n l'espèce, le temps écoulé a fait naître l'existence d'un intérêt patrimonial du requérant 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 intéressés (paragraphe 61 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 intéressés.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE COMMUNE AUX  
JUGES BRATZA, VAJIĆ, DAVID THÓR 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 dans la présente affaire. A notre sens, l'injonction faite au requérant 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 au moins cent vingt ans – que sa femme et lui possèdent et entretiennent depuis 1960 s'analyse en une ingérence disproportionnée et injustifiée dans les « biens » de l'intéressé 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 le requérant de son bien – 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 n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (« loi littoral » ou « loi de 1986 ») et la législation antérieure 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 du Protocole n° 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 le requérant – auquel 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 de l'intéressé 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. 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 le requérant doit 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 le requérant en ce qu'elle le contraindrait à quitter et à faire démolir, sans indemnisation, une maison acquise de bonne foi qu'il habite depuis cinquante ans en toute légalité et à laquelle il consacre depuis des années du temps et de l'argent, s'acquittant des taxes et redevances y afférentes. Il est vrai que l'intéressé sait depuis toujours que la possession et la jouissance de cette demeure ont un caractère précaire puisque les autorisations d'occupation temporaire du terre-plein et de la maison délivrées depuis la date de la vente 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 le permissionnaire puisse réclamer, pour ce fait, aucune indemnité ou dédommagement. Les autorisations en question précisent également que, s'il en est requis, le permissionnaire devra 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, et que, s'il ne remplissait pas cette obligation, l'administration y pourvoirait d'office, à ses frais. Il n'en demeure pas moins que, après son acquisition par le requérant, les pouvoirs publics ont systématiquement renouvelé – en 1961, 1975, 1986 et 1991 – les autorisations d'occupation de cette maison édifiée dans les années 1880 sans jamais donner à penser à l'intéressé qu'ils pourraient y mettre fin. A cet égard, il est particulièrement révélateur que les autorisations de 1986 et 1991 aient été délivrées 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 édifiée ont été construits un siècle 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.

Il est particulièrement frappant de constater que, bien que la maison eût initialement été bâtie malgré une décision préfectorale de refus d'autorisation de construire en date du 31 mai 1856, M. A., son ancien propriétaire, fut expressément autorisé, par une décision préfectorale du 5 décembre 1889, à conserver cette demeure ainsi que le terre-plein la supportant sur le domaine public maritime moyennant paiement d'une redevance. En outre, l'intéressé a reçu en 1961 l'autorisation expresse d'agrandir ce terre-plein, au pied duquel une servitude de passage public fut aménagée du côté donnant sur la mer.

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 plus d'un siècle. Le Gouvernement avance que ces renouvellements s'expliquent par le fait qu'ils étaient compatibles avec l'affectation du domaine public liée aux usages de la pêche et de la navigation. Il soutient que 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. Il plaide que le refus de renouvellement des autorisations était parfaitement justifié en ce qu'il correspondait à une mise en œuvre de la loi de 1986, prudente et progressive, et ce dès lors qu'elle remettait en cause une situation ancienne.

Cette thèse ne nous convainc pas. Quand bien même il serait exact, comme l'indique l'arrêt (paragraphe 86), que l'exceptionnelle longueur de l'occupation litigieuse doit être replacée dans le contexte de l'époque, où « les préoccupations d'aménagement du territoire et environnementales n'avaient pas atteint leur développement actuel » et que « [c]e n'est en effet qu'en 1986 que la situation du requérant changea », il conviendrait de relever que trois d'entre elles ont été accordées après l'adoption de la circulaire ministérielle de 1973 et que les deux dernières sont même postérieures 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 de l'intéressé, 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 leur bien. Ce constat d'incohérence est corroboré par les événements consécutifs à l'incendie survenu en 2005, qui a conduit le requérant à déposer une demande de permis de construire portant sur la réfection à l'identique de la maison. Par un arrêté du 5 septembre 2005, un permis de construire lui fut délivré après avis favorable de l'architecte des bâtiments de France au titre de la loi littoral. Le permis fut cependant retiré à la demande du préfet au motif qu'il était illégal, car pris en méconnaissance des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public. 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 (*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, aucune énonciation des arrêtés préfectoraux ou des décisions rendues par les juridictions internes ne vient contredire les allégations du requérant selon lesquelles sa maison s'intégrait parfaitement au site et faisait partie du patrimoine.

Le non-renouvellement était au contraire motivé par la seule circonstance que la maison faisant l'objet d'une occupation privative avait été construite sur le domaine public maritime, dont la loi excluait toute utilisation de ce type. Nous avons peine à admettre que ce que l'arrêt qualifie à raison d'« atteinte radicale » au bien du requérant puisse se justifier suffisamment par ce motif, qui existe depuis la construction de la maison au début du XIX<sup>e</sup> siècle, alors même que le préfet avait envisagé initialement de prolonger les autorisations d'occupation de cette demeure.

10. En quatrième et dernier lieu, pour autant que la restriction de l'accès du public au rivage ait influé sur les décisions prises par les autorités, nous sommes frappés par le fait que celles-ci ne semblent pas avoir envisagé de mesures moins radicales que la démolition de la maison. La majorité s'appuie sur le refus opposé par le requérant 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 le requérant, de la jouissance de son 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, excepté 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 le requérant avait accepté cette proposition, il n'aurait été propriétaire et occupant de la maison qu'à titre viager et les membres de sa famille se seraient vu priver d'un bien très 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 le requérant supporte une charge spéciale et exorbitante, en violation de ses droits tels que garantis par l'article 1 du Protocole n° 1.

## OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE KOVLER

Je regrette de ne pas être sur la même « longueur d’onde » que la majorité de la Cour en ce qui concerne l’analyse du grief tiré de l’article 8 de la Convention. La majorité a estimé préférable de conclure qu’il n’y avait pas lieu d’examiner séparément le grief du requérant sur le terrain de l’article 8, pour la raison formelle que ce grief « port[ait] sur les mêmes faits que ceux examinés sous l’angle de l’article 1 du Protocole n° 1 » et donc qu’il « ne soul[e]v[ait] aucune question distincte de celle déjà posée sur le terrain de cette disposition » (paragraphe 96 de l’arrêt). Ce faisant, la majorité a repris le raisonnement suivi dans d’autres arrêts allant dans le même sens (voir, entre autres, *Hamer c. Belgique*, n° 21861/03, § 93, 27 novembre 2007, et *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, § 160, CEDH 2004-XII). Pourtant, la présente espèce se distingue des affaires précitées. Le requérant, qui ignorait au moment de l’achat de sa maison qu’elle avait été construite illégalement sur le domaine public, fait valoir les dizaines d’années passées en toute tranquillité dans un environnement social et familial fort, soulevant ainsi une question qui me semble relever du droit à la « vie privée » et à la « vie familiale » garanti par l’article 8. J’aurais préféré que la Cour examine l’affaire sous l’angle de cette disposition plutôt que sous celui de l’article 1 du Protocole n° 1. Loin de mettre en cause les représentants du requérant ou la Cour, je me rallie tout simplement à l’opinion concordante du juge Casadevall, lequel a exprimé des doutes quant à l’applicabilité de l’article 1 du Protocole n° 1 dans cette affaire, à juste titre car c’est en réalité le droit au « domicile » (« habitation » si l’on applique cette notion à une résidence secondaire) qui se trouve en jeu.

Je tiens à rappeler que, dans l’arrêt *Buckley c. Royaume-Uni* (25 septembre 1996, § 53, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV), la Cour s’est exprimée ainsi :

« [P]our M<sup>me</sup> Buckley et la Commission, rien dans le libellé de l’article 8 [...] ou la jurisprudence de la Cour ou de la Commission ne permet de penser que le concept de « domicile » se limite à des résidences légalement établies. »

Certes, cette « générosité » dans l’interprétation de l’article 8 pourrait s’expliquer par le fait que, dans cette affaire comme dans l’affaire *Chapman c. Royaume-Uni* ([GC], n° 27238/95, CEDH 2001-I), il s’agissait pour la Cour de protéger le mode de vie traditionnel des Tsiganes, dont la vie en caravane et le voyage font partie. Bien que le requérant n’appartienne pas à la catégorie des personnes réclamant une protection particulière aux yeux des juges de Strasbourg, son âge « avancé » et son attachement aux lieux auraient justifié une approche plus nuancée. L’intéressé soutenait que la mesure litigieuse – à savoir le refus des autorités nationales de l’autoriser à continuer d’occuper le terrain et la maison – portait également atteinte à son

droit au domicile tel que garanti par l'article 8, « en raison de l'atteinte, de nature extrapatrimoniale qui boulevers[ait] toute son histoire familiale marquée par la continuité et l'intensité » (paragraphe 94 de l'arrêt). La Cour avait déjà tenté d'opérer ce rapprochement dans l'arrêt *Menteş et autres c. Turquie* (28 novembre 1997, § 73, *Recueil* 1997-VIII), où étaient en cause la destruction d'habitations et l'expulsion de villageois :

« La Cour observe d'ailleurs que les faits établis par la Commission (...) et qu'elle accepte révèlent une ingérence particulièrement grave dans le droit des trois premières requérantes au respect de leur vie privée, de leur vie familiale et de leur domicile garanti par l'article 8 (...) »

Je regrette que la Cour ait manqué l'occasion qui s'offrait à elle de préciser son approche du diptyque domicile (habitation)/vie privée et familiale qui apparaît au grand jour dans la présente affaire.