CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

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

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

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

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 4 septembre 2002,

Vu la décision partielle du 14 juin 2005,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Louis Depalle, est un ressortissant français, né en 1919 et résidant à Monistrol d'Allier. Il est représenté devant la Cour par Me P. Blondel, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Mme E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le 3 novembre 1960, le requérant et son épouse firent l'acquisition par acte notarié d'une maison à usage d'habitation édifiée 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.

De l'historique de la maison, il ressort que, par arrêté du 5 octobre 1889, le préfet du Morbihan avait, en contrepartie du paiement d'une redevance, autorisé M. A. à « conserver sur le domaine public maritime dans l'anse de Kérion, commune d'Arradon, un terre plein (...) supportant une maison d'habitation » (dont le Gouvernement dit qu'elle a été édifiée antérieurement à cet arrêté malgré le refus d'autorisation de construire qui avait été opposé par arrêté préfectoral du 31 mai 1856). L'arrêté de 1889 précisait que le terre-plein, de forme irrégulière d'une superficie de 359,40 m^2 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 ».

A la suite du décès de M. 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.

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

> « Origine de la propriété :
>
> Cette maison dépend de la communauté de biens (...) existant entre Monsieur T., vendeur, et M^me^ T. son épouse, au moyen de l'acquisition que lesdits époux en ont faite aux cours et avec des deniers de leurs communautés.
>
> Avec un terrain situé commune d'Arradon, en bordure du golfe du Morbihan, entre les villages de Pen ar men et Kérion (...).
>
> De Monsieur L. (...) époux de Madame A., aux termes d'un acte reçu par Maître C., notaire à Vannes, les seize, dix-neuf mars et dix avril mil neuf cent cinquante sept.
>
> Cette acquisition a eu lieu moyennant le prix total de sept millions cinq cent mille francs (...).

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

Propriété – Jouissance :

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

A la suite de cet achat, et afin d'accéder légalement à la maison, le requérant et son épouse bénéficièrent d'autorisations d'occupations temporaires du domaine public maritime régulièrement renouvelées en 1961, 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 leur autorisant d'occuper le domaine public expira le 31 décembre 1992. Les arrêtés précisaient que « l'administration se réserve la faculté de modifier ou de retirer l'autorisation si elle le jugeait utile, pour quelque cause que ce soit, sans que le permissionnaire puisse réclamer, pour ce fait, aucune indemnité ou dédommagement. Il devra, s'il en est requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif, par démolition des installations 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 ».

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

Par lettre datée du 6 septembre 1993, le préfet du Morbihan proposa au requérant et à son épouse de leur accorder, sous forme contractuelle, une autorisation limitée comportant plusieurs conditions parmi lesquelles une interdiction de réaliser des travaux à l'exception de travaux d'entretien, la possibilité pour l'Etat à l'expiration de l'autorisation de faire remettre les lieux dans leur état initial ou de réutiliser les installations, la possibilité pour l'Etat faute pour le requérant de se conformer à l'une quelconque des conditions contractuelles de résilier cette convention sans indemnité, une disposition expresse excluant tout droit à indemnité des bénéficiaires de la convention d'occupation dans le cas où ils souhaiteraient résilier celle-ci et, enfin, une autorisation personnelle d'utilisation du bien litigieux de leur vivant interdisant toute cession ou transmission du terrain et de la maison.

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

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

cependant sa proposition d'octroyer au requérant et à son épouse une autorisation d'occupation temporaire sous conditions.

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

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

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

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

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).

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

La demande du requérant et de son épouse tendant à l'annulation de la décision de refus du préfet de leur accorder une concession d'endigage (instance n° 941506) fut rejetée par le tribunal administratif de Rennes qui confirma la légalité de la décision du 9 mars 1994. Il considéra que celle-ci ne comportait par elle-même aucun effet sur l'incorporation du terre-plein et de la maison d'habitation au domaine public maritime. Il releva que la concession demandée n'était pas justifiée par l'intérêt général.

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 que :

> « si la maison d'habitation occupée par les époux Depalle leur appartient en pleine propriété et s'ils soutiennent ne pas être, dès lors, des occupants irréguliers du domaine public, il est constant toutefois que la construction d'un ouvrage de caractère permanent ne pouvait être régulièrement entreprise sur le domaine public qu'en vertu soit d'une concession d'endigage, soit d'un autre type de concession ; qu'il résulte de l'instruction et notamment de l'absence de tels actes de concession, que la maison

d'habitation dont il s'agit a été irrégulièrement édifiée sur le domaine public maritime ; qu'en conséquence, et alors même que les propriétaires produisent des titres de propriété non contestés, le préfet est fondé à demander la condamnation de M. Depalle à une amende et à la remise du rivage de la mer dans son état antérieur à l'édification dudit ouvrage ; (...) il y a lieu de condamner M. Depalle à remettre les lieux en l'état antérieur à l'édification des constructions et ce dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement (...) »

Le 2 juillet 1997, le requérant et son épouse interjetèrent appel du jugement rendu dans l'instance nº 953517. Le 7 juillet 1997, ils interjetèrent appel du jugement rendu dans l'instance nº 941506.

A l'appui de l'appel formé contre le jugement rendu dans l'instance nº 941506, le requérant et son épouse contestèrent notamment l'appartenance du terrain litigieux au domaine public de l'Etat. Ils soutinrent que ce terrain appartenait au domaine privé de l'Etat avec pour double conséquence que le régime commun de l'acquisition par voie de prescription et par une personne privée lui soit applicable et que les juridictions administratives ne soient pas compétentes pour trancher le litige.

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

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

Considérant que l'infraction a été commise par M. Depalle le 1er janvier 1993 (...) ; que le procès-verbal dressé à l'encontre de l'intéressé ne l'a été que le 6 septembre 1995 (...) l'action publique était alors prescrite ; que, par suite, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions du préfet du Morbihan tendant à la condamnation de M. Depalle au paiement d'une amende ;

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

Considérant (...) que, comme il a été dit, la dernière autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime dont ont bénéficié M. et Mme 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 ; (...) »

La cour d'appel conclut que l'obligation de remise en état des lieux, dans un délai de trois mois à compter de la notification de son arrêt (ou sinon l'administration y procéderait d'office aux frais, risques et périls des occupants) ne constituait pas une mesure prohibée par l'article 1 du Protocole nº 1 dès lors que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique.

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

« (...) la valeur actualisée du prix d'acquisition (de la) maison s'élève à 1 067 143 euros (...). Mais d'une part la constitution de droits réels n'est pas autorisée par la loi du 25 juillet 1994 sur le domaine public naturel de l'Etat (...) d'autre part elle n'était pas admise avant l'intervention de ce texte (...) Les intéressés n'ont pu acquérir aucun droit de propriété (...) compte tenu de la situation précaire de ces immeubles, leur valeur vénale ne pouvait être établie sans prise en considération de cette circonstance primordiale et il faut espérer que les requérants avaient été dûment informés de ces éléments lorsque les actes d'acquisition ont été rédigés (...) »

Par un arrêt rendu le 6 mars 2002, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi 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 nº 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 celui existant à la date d'acquisition de la maison.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Code du domaine de l'Etat

Article L. 28

« Nul ne peut, sans autorisation délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public national ou l'utiliser dans des limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous.

Le service des domaines constate les infractions aux dispositions de l'alinéa précédent en vue de poursuivre, contre les occupants sans titre, le recouvrement des indemnités correspondant aux redevances dont le Trésor a été frustré, le tout sans préjudice de la répression des contraventions de grande voirie. »

Article L. 52

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

Article L. 64

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

2. Loi nº 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime [codifiée en 2006, article L 2111-4 et suivants du code de la propriété des personnes publiques]

Article 1

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

a) Le sol et le sous-sol de la mer territoriale (...)

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

Article 5

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

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

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

3. Loi nº 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

Article 25

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

Article 27

« (...) il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement (...) sauf pour des ouvrages (...) liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public (...) et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique.

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

GRIEFS

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

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

3. La Cour a par la suite communiqué la requête sous l'angle de l'article 8 de la Convention.

EN DROIT

A. Sur le grief tiré de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention

1. Le Gouvernement

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

La base légale du régime des contraventions litigieuses réside dans l'ordonnance de la Marine du 3 août 1681 combinée aux dispositions de la loi du 29 Floréal an X et non dans le code pénal et le Conseil d'Etat a toujours reconnu la spécificité de ces contraventions qui ne sont pas de police (CE 22 juin 1987, Rognant). Elles doivent s'analyser en des sanctions administratives et non pénales tel que cela ressort clairement du droit interne et de la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 6 avril 2001 SA Singer) et de celle du Conseil constitutionnel (décision du 23 septembre 1987). Par ailleurs, et au-delà de l'action publique visant au prononcé d'une amende pour atteinte à l'intégrité du domaine public, le régime des contraventions de grande voirie vise à obtenir la remise en l'état de la dépendance domaniale. Ainsi, l'action domaniale tend uniquement à réparer le préjudice causé au domaine. Elle échappe aux principes du droit pénal (absence de faute ou d'intention délictuelle, principe du sursis écarté, pas de soumission aux règles de la prescription, pas de bénéfice de l'amnistie, pas de règle de l'opportunité des poursuites et dérogation à la règle du principe *non bis in idem*). Quant au degré de sévérité de la sanction, le caractère mixte de celle-ci ne saurait faire conclure au caractère pénal de la contravention de grande

voirie. Le volet pénal est limité à l'action publique et à la seule amende de 500 FRF en l'espèce, au demeurant prescrite. Surtout, l'obligation de remise en état du domaine public a une vocation réparatrice et non dissuasive ou répressive.

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

2. Le requérant

Le requérant soutient que la sanction imposée relève du champ d'application de l'article 6 de la Convention et qu'elle est disproportionnée.

3. La Cour

La Cour rappelle qu'elle a déjà jugé qu'une mesure de démolition d'une maison illégalement construite peut être considérée comme une « peine » au sens de la Convention (*Hamer c Belgique*, n° 21861/03, 27 novembre 2007, § 60). Elle a ainsi rattaché cette mesure au volet pénal de l'article 6 de la Convention compte tenu de la classification et de la nature de l'infraction en droit belge. Toutefois, dans l'affaire belge, le grief de la requérante concernait le délai raisonnable. En l'espèce, le grief tend à contester les conséquences de la contravention de grande voirie sur la maison dont le requérant revendique la propriété et ce dernier met en cause la « proportionnalité » de la « sanction » litigieuse. Or, la Cour n'estime pas nécessaire de déterminer si l'article 6 de la Convention est applicable à la procédure en cause sous son angle civil ou pénal car elle juge plus opportun d'envisager ce contrôle de proportionnalité sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1. En conséquence, la Cour procède à la requalification du grief formulé par le requérant, la question des conséquences de la tolérance administrative sur d'éventuels intérêts patrimoniaux ayant donné lieu à débat devant elle sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Hamer*, précité, *Öneryildiz c Turquie* [GC], n° 48939/99, CEDH 2004).

B. Sur le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1

1. Le Gouvernement

Selon le Gouvernement, aucun droit de propriété ne peut être revendiqué par les occupants du domaine public maritime. En l'espèce, il explique que M. Aderven, qui a procédé à l'origine aux constructions litigieuses sur le domaine public, n'était alors titulaire d'aucun droit de propriété ni d'aucune

autorisation d'occupation temporaire. Ce n'est que pour tenir compte de sa situation nécessiteuse qu'il sera autorisé, par un arrêté de 1889, à occuper à titre précaire moyennant redevance le terre-plein et la maison irrégulièrement exondés par ses soins. Les deux actes de vente ayant suivi mentionne l'établissement de la construction sur le domaine public maritime. L'acte de vente au requérant du 3 novembre 1960 stipule que celle-ci est construite sur un terrain maritime, le terre-plein nº 7 « pour la jouissance duquel il appartient aux acquéreurs de s'entendre avec l'administration concernée ». Dès lors les différents titres d'occupation délivrés au requérant et à ses prédécesseurs, s'ils mentionnent l'occupation d'un terre-plein et d'une maison, n'ont pas eu pour effet de reconnaître un quelconque droit de propriété des titulaires successifs sur le domaine public de l'Etat.

Par ailleurs, le Gouvernement soutient que le requérant ne peut utilement se prévaloir des articles L. 34-1 et suivants du code du domaine de l'Etat. La constitution de droits réels sur la dépendance domaniale possible seulement depuis la loi du 25 juillet 1994 (article L. 34-1 du domaine de l'Etat) exclut en effet le domaine public naturel et la réserve à l'exercice d'une activité autorisée par le titre d'une occupation, ce que le requérant ne détient pas.

Enfin, le Gouvernement précise que le requérant n'ignorait rien de la précarité des droits qu'il détenait sur le rivage de la mer et de la particularité de sa situation sur le domaine public maritime. La dernière autorisation consentie à M. Depalle mentionne l'obligation de remise en état des lieux en leur état primitif, « par démolition des installations édifiées sur le domaine public, y compris celles existantes à la date de signature de l'arrêté ».

Quant à l'incidence des titres de propriété du requérant sur les droits de l'Etat**,** le Gouvernement explique que, comme tous les propriétaires privés, l'Etat bénéficie pour les propriétés publiques de la protection de l'article 1 du Protocole nº 1. A l'inverse, cet article ne peut être invoqué par le requérant car les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles. L'Etat était donc en droit d'autoriser une occupation du domaine public maritime sans que ces permissions ne puissent constituer, pour autant, des droits autres que de simples droits de jouissance. Les titres de propriété possédés par le requérant n'y changent rien : d'une part on ne peut admettre que des parties s'entendent entre elles pour vendre le bien d'autrui et, d'autre part, le « cédant » n'étant titulaire que d'un simple droit de jouissance temporaire, il ne pouvait légalement transférer la pleine propriété d'un immeuble bâti. Le requérant aurait dû en être informé lors de la rédaction de l'acte d'acquisition.

Quant à l'incidence de la durée d'occupation des lieux**,** le Gouvernement affirme que l'occupation acceptée puis tolérée pendant trente-trois ans est sans conséquences sur l'appartenance des lieux au domaine public en raison de l'imprescriptibilité de celui-ci. Le débat sur la nature publique ou privée du domaine de l'Etat sur lequel est sise la maison a été tranché par les juges

nationaux, bien placés pour apprécier les questions de fait, en faveur de la première. Même à supposer que le terrain fasse partie du domaine privé de l'Etat, et de ce fait ne bénéficie de la protection de l'article L. 52 du code du domaine de l'Etat, le requérant ne peut avoir acquis le terre-plein et la construction par le jeu de la prescription acquisitive dès lors que l'occupation en cause était faite, non à titre de propriétaire, mais d'occupant précaire du terrain concédé par l'Etat. Le Gouvernement rappelle sur ce point que la mise en jeu de la prescription acquisitive suppose de la part des occupants une possession non équivoque, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Dès lors, l'absence de titre de propriété fait obstacle à une quelconque indemnisation.

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

Le contexte juridique a évolué ces dernières années avec l'adoption de la loi « littoral » de 1986 et la volonté de mener une politique active de protection de l'environnement. Selon l'article 27 de cette loi, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer. En 1992, l'administration était en droit de faire respecter les principes énoncés par la loi en considérant que les maisons d'habitation à usage purement privatif n'étaient plus conciliables avec les usages conformes à la destination du domaine public maritime. Il s'agit du droit pour l'Etat de mettre en vigueur les lois qu'il juge nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général au sens du second paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1. Le Gouvernement juge cette ingérence de l'Etat proportionnée dès lors qu'il a été proposé au requérant une autorisation limitée soumise à plusieurs conditions et qu'il l'a refusée.

2. Le requérant

Le requérant rappelle que les travaux d'exondation et la construction de la maison d'habitation remontent à la fin du 19e siècle et que, par arrêté en date du 5 octobre 1889, le préfet du Morbihan indiquait alors que le terre-

plein supportant déjà la maison d'habitation avait été exondé du domaine public maritime dès 1886. A aucun moment, cette exondation n'aurait été considérée comme irrégulière. Par ailleurs, l'acte notarié par lequel il a acquis la maison ne prévoyait aucune servitude, aucune contrainte de quelque nature que ce soit. Le droit de propriété existe à partir du moment où la maison en cause a été cédée à plusieurs reprises, qu'elle avait une valeur et a été l'objet d'un prix versé par l'acquéreur. La propriété en question est bien privée, et non celle de l'Etat, - avec les conséquences qui s'ensuivent et constitue un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

Selon le requérant, l'imprescriptibilité des biens du domaine public n'exclut pas la mise en œuvre du Protocole additionnel. Ce qui est en cause, c'est la possibilité pour l'Etat de dresser une contravention de grande voirie en obligeant le propriétaire d'une maison légitimement acquise et construite depuis plus de cent ans à la raser à ses frais sans la moindre indemnité.

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

Le requérant dénie un quelconque intérêt supérieur de l'Etat dans la démolition d'une maison. La loi « littoral » serait sans incidence sur la question car elle est intervenue bien après les édifications en cause et il n'a au demeurant jamais été allégué que la construction serait contraire à telle ou telle exigence paysagère ou esthétique.

3. La Cour

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

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

C. Sur le grief tiré de la violation de l'article 8 de la Convention

Le Gouvernement prétend que la maison litigieuse n'est pas le domicile du requérant, faute d'éléments au dossier qui permettent de déterminer si il a des liens intenses avec cette maison, y compris en tant que résidence secondaire. Par ailleurs, il soutient que l'ingérence est prévue par la loi et vise un but légitime, celui de garantir l'accès à tous au domaine public maritime renforcé par la protection de l'état naturel du rivage avec la loi « littoral ». Sur la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique, le Gouvernement rappelle que la maison a été construite illégalement et que le requérant dispose d'un « hébergement de rechange » (*Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, CEDH 2001-I) au vu de son domicile déclaré dans le formulaire de requête. Au surplus, le préfet du Morbihan a tenté de concilier le besoin social de préserver le domaine public maritime et le littoral de la construction illégale avec l'attachement légitime du requérant à la maison de Kerion en lui offrant une autorisation dérogatoire d'utilisation de la parcelle qu'il a refusée. Le comportement des autorités était donc proportionné au but poursuivi.

Le requérant affirme que la maison constitue bien un domicile car lui et sa famille y résident plusieurs mois par an. Aucun impératif ne commanderait la démolition d'une maison qui fait partie du patrimoine et qui est intégrée au paysage.

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

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

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

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président