

Université Montesquieu-Bordeaux IV

Master 1 Droit et Science Politique
Année universitaire 2012-2013
Premier semestre

Droit des propriétés publiques

Monsieur le Professeur Jean-François Brisson
Jules David, Jean-Baptiste Vila, Sébastien Ellie.

Séance n°5 : Inaliénabilité du domaine public

Document 1 : CE, 1^{er} mars 1989, *Béro*, n° 71140.

Document 2 : Cour Cass, civ. 1^{ère}, 3 mai 1988, *Consorts Renault c/ EDF*, n° 86-13931.

Document 3 : CC, 18 septembre 1986, n° 86-217 DC, Loi relative à la liberté de communication.

Document 4 : CC, 21 juillet 1994, n° 94-346 DC, Loi complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.

Document 5 : CC, 14 avril 2005, n° 2005-513 DC, Loi relative aux aéroports.

Document 6 : Loi 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports (extraits).

Document 7 : Jacques Arrighi de Casanova, « Pourquoi réformer le droit des propriétés publiques ? », *LPA*, 23 juillet 2004 n° 147, p. 17 (extraits).

Document 8 : Philippe Juen, « La compatibilité du principe d'inaliénabilité avec la constitution de droits réels », *RDI* 2000, p. 121 (extraits).

Document 9 : CEDH, 29 mars 2010, *Brosset-Triboulet c/ France*, n° 34078/02, AJDA 2010, p. 1311.

Document 10 : CEDH, 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, n° 34044/02, AJDA 2010, p. 1311.

Document 11 : Marguerite CANEDO-PARIS, « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public... », *AJDA* 2010, p. 1311.

Document 12 : CE, 23 juillet 2010, n° 320188.

Document 13 : TA Lyon, 2 février 2012, n°0907116, époux O. c/ Cne de Sury Le Comtal et ERDF.

Exercice : Commentaire d'arrêt : TA Lyon 2 février 2012, n°0907116, Epoux O. C. c/ Commune de Sury le Comtal et ERDF.

Document 1 : CE, 1^{er} mars 1989, *Béro*, n° 71140.

Vu la requête et le mémoire complémentaire enregistrés les 5 août 1985 et 22 novembre 1985 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. X..., et tendant à ce que le Conseil d'Etat réforme le jugement du 24 mai 1985 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg a limité à une somme de 10 000 F la réparation du préjudice subi par lui du fait du comportement de l'administration départementale,

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Vu la loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 ;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Damien, Conseiller d'Etat,

- les observations de la S.C.P. Lyon-Caen, Fabiani, Liard, avocat de M. X... et de la S.C.P. Piwnica, Molinié, avocat du département de la Moselle,

- les conclusions de M. Fornacciari, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que le département de la Moselle s'est engagé à vendre à M. X... un terrain situé à Saint-Avold et dont il lui avait demandé la cession amiable ; que par une lettre du directeur départemental de l'équipement, en date du 15 décembre 1981, confirmée par une lettre du président du conseil général de la Moselle du 16 février 1982, cette collectivité lui a proposé d'acquérir ce terrain pour la somme de 6500 F ; qu'en renvoyant le 22 février 1982, d'après les affirmations de M. X... non contredites par l'administration, la fiche de renseignements jointe à la lettre de l'administration du 15 décembre 1981, M. X... a donné son consentement à la promesse de vente qui lui était faite et qu'ainsi il est clair qu'un accord de volonté s'est réalisé entre le département et M. X... sur la chose vendue et sur son prix ;

Considérant que le contrat de vente n'a pu être établi du fait que le terrain en cause s'est révélé faire partie du domaine public du département et non du domaine privé comme l'avaient cru les autorités départementales et que le contrat résultant de l'échange de consentement était nul comme contraire au principe de l'inaliénabilité du domaine public ; que, contrairement à ce que soutient le département à l'appui de son appel incident, la méconnaissance de la promesse de vente consentie par le département à M. X... et acceptée par lui est de nature à engager la responsabilité du département à l'égard de son co-contractant ;

Considérant que, devant ces engagements fermes et précis du département, M. X... n'a commis aucune imprudence en commandant à un architecte les plans d'un immeuble destiné à être implanté sur le terrain lui appartenant et sur la parcelle que la collectivité publique avait accepté de lui vendre ; qu'il a ainsi droit au remboursement de l'intégralité des honoraires payés à l'architecte, soit 13 000 F ;

Considérant, en revanche que M. X... a commis une imprudence en faisant procéder, sans attendre la passation d'un acte de vente, à la démolition de l'immeuble édifié sur les parcelles en sa possession en vue de la construction du nouvel immeuble ; qu'il sera fait une exacte appréciation de la faute ainsi commise en laissant à sa charge le tiers du coût de la démolition de l'immeuble, et en condamnant par suite le département de la Moselle à lui verser à ce titre une indemnité de 32484 F ;

Considérant que le préjudice résultant de la perte des loyers qu'aurait rapportés l'immeuble s'il avait été édifié est purement éventuel et ne saurait par suite être indemnisé ; que, M. X... ne justifiant pas avoir fait à ce jour édifier un immeuble sur les parcelles dont il est propriétaire, il ne saurait demander le versement d'une somme égale à la différence de coût entre la construction d'un nouvel immeuble et la rénovation de l'ancien, ni la réparation du préjudice qui résulterait de la hausse du coût de la

construction pendant la période de retard imputable au département ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. X... est fondé à demander que la somme que les premiers juges lui ont allouée soit portée de 10000 F à 45 484 F ; qu'en revanche, le recours incident du département de la Moselle doit être rejeté ;

Considérant que M. X... a demandé les 5 août 1985 et 12 mars 1987 que les intérêts de l'indemnité qui lui a été allouée et dont le point de départ a été fixé au 14 mars 1983 par le jugement attaqué, soient capitalisés pour porter eux-mêmes intérêts ; qu'à chacune de ces dates il était dû au moins une année d'intérêts ; que, dès lors, conformément aux dispositions de l'article 1154 du code civil, il y a lieu de faire droit à ces demandes ;

Article 1er : La somme que le département de la Moselle a été condamné à payer à M. X... par le jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 24 mai 1985 est portée de 10000 F à 45484 F. Les intérêts de cette somme échus les 5 août 1985 et 12 mars 1987 seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de M. X... et le recours incident du département de la Moselle sont rejetés.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. X..., au département de la Moselle et au ministre de l'intérieur.

Document 2 : Ccass, civ. 1^{ère}, 3 mai 1988, Consorts Renault c/ EDF, n° 86-13931.

Attendu qu'en application de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, le décret n° 46-1136 du 21 mai 1946 a, notamment, transféré à Electricité de France les biens, droits et obligations de la société Force et distribution qui exploitait une usine hydroélectrique, dite de l'Osmonerie ; qu'en 1973 et 1980, Electricité de France a vendu ces éléments à des personnes privées et que le dernier propriétaire, la Société Verte Campagne (Sovercam) - aux droits de laquelle est actuellement la Société d'Aboville et Cie - invoquant les droits qu'elle tenait de son acquisition, a signifié aux propriétaires de terrains voisins, les consorts X..., son intention de déposer une turbine et ses accessoires restés sur la propriété desdits consorts X... ; que ceux-ci se sont opposés aux prétentions de la Sovercam en soutenant notamment que les biens et droits cédés par Electricité de France étaient inaliénables comme faisant partie du domaine public et que l'article 16 de la loi précitée du 8 avril 1946 avait aussi pour effet de les rendre inaliénables ;

Sur le moyen unique, pris en sa deuxième branche :

Vu l'article L. 52 du Code du domaine de l'Etat ;

Attendu que toute personne est fondée à invoquer la règle de l'inaliénabilité du domaine public lorsque cette règle est nécessaire à la défense de ses droits ; qu'une telle action, lorsqu'elle est engagée par un tiers, n'a pas pour effet d'entraîner la nullité de la cession entre les parties à l'acte, mais de la rendre inopposable au tiers intéressé, vis-à-vis duquel le titulaire du droit de propriété ne pourra exercer les prérogatives de son droit ;

Attendu que, pour écarter le moyen tiré de la règle de l'inaliénabilité du domaine public, la cour d'appel a énoncé que seule la collectivité publique, propriétaire, peut se prévaloir de la nullité d'une aliénation du domaine public à l'exclusion des administrés acquéreurs et des tiers ; qu'en statuant ainsi, elle a violé le texte susvisé ;

Et sur la troisième branche du moyen :

Vu l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu les articles 16 et 24 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz ;

Attendu que, pour écarter le moyen tiré de l'inaliénabilité des biens, droits et obligations transférés à l'établissement public national Electricité de France, l'arrêt attaqué s'est borné à énoncer que les dispositions de la loi du 8 avril 1946 n'interdisaient pas la cession des éléments d'actif nationalisés ;

Attendu, cependant, que s'il est exact que l'article 16 de la loi précitée interdit seulement d'aliéner le capital social d'Electricité de France mais non des éléments d'actif, il résulte de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 qu'il n'appartient qu'à la loi de fixer les règles relatives aux opérations impliquant un transfert au secteur privé d'entreprises du secteur public ; que cette exigence peut s'appliquer à des cessions d'actif qui, compte tenu de leur nature, de leur importance et de leur affectation, constituent en fait un transfert au secteur privé d'une entreprise du secteur public, c'est-à-dire d'une entreprise dans laquelle la personne publique propriétaire détient plus de la moitié du capital social ; d'où il suit qu'en ne recherchant pas si la vente faite par Electricité de France de l'actif constitué par les biens, droits et obligations de la société Force et distribution, nationalisée par le décret du 21 mai 1946, ne réalisait pas en fait, eu égard aux éléments précités, un transfert d'une entreprise du secteur public au secteur privé, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur la première branche du moyen :

CASSE ET ANNULE, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 18 mars 1986, entre les parties, par la cour d'appel de Limoges ; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Riom

Document 3 : CC, 18 septembre 1986, n° 86-217 DC, Loi relative à la liberté de communication (extraits).

1. Considérant que les auteurs de la saisine contestent la conformité à la Constitution de la loi relative à la liberté de communication en faisant porter l'essentiel de leurs griefs sur quatre aspects fondamentaux de la loi qui intéressent respectivement le remplacement de la Haute autorité de la communication audiovisuelle par la Commission nationale de la communication et des libertés, le régime des autorisations d'utilisation des fréquences hertziennes, le pluralisme de la communication et le transfert au secteur privé de la société T.F.1. ; qu'ils critiquent également un certain nombre de dispositions particulières de la loi ;

[...]

En ce qui concerne l'article 103 :

84. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 103 de la loi : "Le président, le directeur général et les membres du conseil d'administration de l'établissement public de diffusion prévu à l'article 34 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 précitée demeurent en fonctions jusqu'à la constitution de la société prévue à l'article 51 de la présente loi" ; que le deuxième alinéa de l'article 103 précise que : "Jusqu'à la date à laquelle l'État aura cédé 10 pour cent au moins du capital de la société visée au premier alinéa du présent article, la composition du conseil d'administration de la société sera régie par les mêmes règles que celles qui s'appliquent à l'Institut national de l'audiovisuel en vertu de l'article 50 de la présente loi. Le président sera nommé par décret en Conseil des ministres." ; que selon le cinquième alinéa de l'article 103 les biens incorporés au domaine public de l'établissement public de diffusion "seront déclassés et transférés au patrimoine de la société" ;

85. Considérant que les auteurs de la saisine font grief, d'une part, aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 103 d'empiéter sur le domaine de la compétence de la loi organique en prévoyant l'intervention d'un décret "en Conseil des ministres" pour la nomination à un emploi public et, d'autre part, à celles du cinquième alinéa, de méconnaître tant le principe d'inaliénabilité du domaine public que le principe d'égalité ;

[...]

- Quant à la méconnaissance du principe d'inaliénabilité du domaine public :

88. Considérant que, sans qu'il soit besoin de rechercher si le principe d'inaliénabilité du domaine public a valeur constitutionnelle, il suffit d'observer qu'il s'oppose seulement à ce que des biens qui constituent ce domaine soient aliénés sans qu'ils aient été au préalable déclassés et, qu'en l'espèce, le cinquième alinéa de l'article 103 de la loi ne prévoit de transfert à la nouvelle société des biens incorporés au domaine public de "Télédiffusion de France", qu'après leur déclassement ;

Document 4 : CC, 21 juillet 1994, n° 94-346 DC, Loi complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.

[...] 1. Considérant que les députés, auteurs de la saisine, défèrent au Conseil constitutionnel l'ensemble de la loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public ; qu'à l'appui de leur saisine, ils font valoir que l'article 1er de cette loi dont ne seraient séparables ni l'article 2 ni l'article 3, méconnaît à la fois le principe, selon eux, à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public, l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 34 de la Constitution ; qu'à cet effet en premier lieu ils affirment que le principe de l'inaliénabilité du domaine public, règle protectrice qui trouve sa raison d'être, s'agissant du domaine public artificiel, dans le service du public, tire sa valeur constitutionnelle "de toute la tradition juridique française .et notamment de la tradition républicaine)" ; que ce principe interdit la constitution de droits réels à un autre titre que l'exercice d'une mission de service public ; qu'en deuxième lieu ils prétendent que la loi a pour conséquence, s'agissant de dépendances du domaine public qui ont pu y être préalablement incorporées par la voie de l'expropriation, de méconnaître la nécessité publique exigée à cette fin par l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'en troisième lieu ils soutiennent que contrairement aux prescriptions de l'article 34 de la 2. Constitution, la loi ne comporte pas les garanties légales nécessaires à la défense de l'intérêt public et ne fixe pas avec une suffisante précision les règles protectrices de la domanialité publique non plus que celles qui sont applicables aux transferts de propriété immobilière du secteur public au secteur privé qu'elle organise ;

2. Considérant d'une part qu'il incombe au législateur lorsqu'il modifie les dispositions relatives au domaine public de ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il est affecté ;

3. Considérant d'autre part que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ; qu'elles font obstacle à ce que le domaine public puisse être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté ; qu'il revient au législateur d'y veiller, dès lors qu'il est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ainsi que pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels ;

4. Considérant que l'article premier de la loi crée, au chapitre premier du titre premier du livre II du

code du domaine de l'État, une section 3 intitulée "Occupations constitutives de droits réels" composée des articles L. 34-1 à L. 34-9 ; que ce dernier article exclut de son champ d'application le domaine public naturel ; que l'article L. 34-8 inclut en revanche les établissements publics de l'État tant pour le domaine public de l'État qui leur est confié que pour leur domaine propre ; que toutefois l'article L. 34-4 subordonne cette application à la décision de l'État lorsque les ouvrages, constructions ou installations sont nécessaires à la continuité du service public ;

5. Considérant que le premier alinéa de l'article L. 34-1 dispose que le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de nature immobilière qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre ; que cette disposition applicable en vertu du premier alinéa de l'article L. 34-5 aux conventions de toute nature ayant pour effet d'autoriser l'occupation du domaine public doit être entendue comme excluant toute autorisation d'activités qui ne seraient pas compatibles avec l'affectation du domaine public concerné ;

6. Considérant que le deuxième alinéa de l'article L. 34-1 précise que les "prérogatives et obligations" du propriétaire sont conférées au titulaire de l'autorisation d'occupation du domaine public "pour la durée de celle-ci dans les conditions et limites précisées dans la présente section" ;

7. Considérant en premier lieu que la durée de l'autorisation doit être fixée par le titre qui est délivré en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers, sans pouvoir excéder une durée cumulée de soixante-dix ans ;

8. Considérant en deuxième lieu que les dispositions du premier alinéa de l'article L. 34-2 n'autorisent la cession des droits réels, pour la durée de validité du titre restant à courir, qu'à une personne agréée par l'autorité compétente en vue d'une utilisation compatible avec l'affectation du domaine public occupé ; qu'en vertu du deuxième alinéa ces droits peuvent être transmis au conjoint survivant ou aux héritiers en cas de décès dans les mêmes conditions sous réserve que le bénéficiaire, désigné après accord entre eux, soit présenté à l'agrément de l'autorité compétente dans un délai de six mois ; que ce délai ne peut avoir pour effet, lorsque le fonctionnement d'un service public est en cause, de faire obstacle aux prérogatives de l'autorité compétente pour en assurer la continuité ;

9. Considérant en troisième lieu qu'aux termes du troisième alinéa du même article, les droits et ouvrages ne peuvent être hypothéqués que pour garantir les emprunts contractés pour financer la réalisation, la modification ou l'extension desdits ouvrages ; que si, aux termes du quatrième alinéa, les créanciers chirographaires dont la créance est née de l'exécution de tels travaux peuvent pratiquer sur les droits et biens concernés des mesures conservatoires ou d'exécution forcée, celles-ci non plus que toute mesure de réalisation de sûreté ne sauraient avoir pour effet d'interrompre le fonctionnement du service public ;

10. Considérant en quatrième lieu qu'à l'issue du titre d'occupation, les ouvrages de caractère immobilier implantés sur le domaine public et dont le maintien est accepté, deviennent, en vertu de l'article L. 34-3, de plein droit et gratuitement propriété de l'État, francs et quittes de tous privilèges et hypothèques ;

11. Considérant en cinquième lieu que le même article préserve la possibilité d'un retrait d'autorisation avant terme soit pour inexécution des clauses et conditions de ladite autorisation soit en toute autre circonstance sous réserve alors d'une indemnisation du préjudice direct, matériel et certain résultant de l'éviction anticipée ; que s'il est prévu que les créanciers régulièrement inscrits doivent être informés des intentions de l'autorité compétente deux mois avant la notification d'un retrait pour inexécution des clauses et conditions de l'autorisation, ce délai a été notamment prévu pour faciliter la substitution d'un tiers au titulaire du droit défaillant ; qu'il ne saurait en tout état de cause faire obstacle à ce que l'autorité compétente exerce les prérogatives nécessaires à la garantie de la continuité du service public ;

12. Considérant en sixième lieu que lorsque le droit d'occupation du domaine public résulte d'une concession de service public ou d'outillage public, l'article L. 34-5 prescrit en son second alinéa que le cahier des charges précise les conditions particulières auxquelles il doit être satisfait pour tenir compte des nécessités du service public ;

13. Considérant enfin que si la réalisation des ouvrages, constructions et installations peut donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail par le titulaire du droit d'occupation, l'article L. 34-7 a expressément exclu cette faculté s'agissant de ceux qui sont affectés à un service public ; qu'en outre de tels contrats ne sauraient être de nature à faire obstacle à l'affectation du domaine public ;

14. Considérant que les règles et garanties ainsi énoncées sont de nature à assurer le fonctionnement des services publics et la protection de la propriété publique en conformité avec les dispositions et principes à valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés ; que si les députés auteurs de la saisine invoquent à l'encontre de l'article 1er de la loi le principe selon eux à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public, il ressort des dispositions de cet article qu'aucune d'entre elles n'a pour objet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au domaine public ; que par suite le grief invoqué manque en fait ;

15. Considérant que le législateur pouvait dans ces conditions renvoyer à des décrets en Conseil d'État les modalités de mise en oeuvre des dispositions qu'il a édictées ;

16. Considérant en revanche que la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 34-1 dispose que l'autorité compétente peut accorder à l'occupant qui aurait déjà bénéficié d'un titre pendant une période cumulée de soixante-dix années au maximum, un nouveau titre d'occupation constitutif de droits réels sur les ouvrages, constructions et installations dont le maintien a été accepté à la seule condition que l'autorité compétente le décide expressément en le motivant par des travaux ou constructions nouveaux réhabilitant, étendant ou modifiant de façon substantielle lesdits immeubles ; que ce renouvellement qui emporte la reconnaissance de droits réels non seulement sur les ouvrages nouveaux à construire mais aussi sur les ouvrages anciens réhabilités ou modifiés fait alors obstacle à la mise en oeuvre des dispositions susmentionnées, protectrices de la propriété publique, de l'article L. 34-3 qui prescrivent que les ouvrages reviennent de plein droit et gratuitement à l'État à l'issue du titre d'occupation ; qu'ainsi exercée après une période aussi longue et selon une procédure qui peut être réitérée sans qu'un terme définitif soit imposé par le législateur à l'exercice de ces droits réels sur le domaine public, une telle faculté est de nature à porter atteinte à la protection due à la propriété publique ; que par suite la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 34-1 est contraire à la Constitution ;

Décide :

Article premier :

A l'article 1er de la loi déferée, au troisième alinéa de l'article L 34-1 du code du domaine de l'Etat, les mots : " Lorsque l'autorité compétente décide d'accorder au même occupant, sur la dépendance du domaine public pour laquelle il a bénéficié d'un ou plusieurs titres constitutifs de droits réels d'une durée cumulée de soixante-dix ans maximum, un nouveau titre d'occupation, celui-ci ne peut être constitutif de droits réels sur les ouvrages, constructions ou installations dont le maintien a été accepté en application de l'article L 34-3 que sur décision expresse de ladite autorité dûment motivée par des travaux ou constructions nouveaux réhabilitant, étendant ou modifiant de façon substantielle lesdits immeubles. " sont déclarés contraires à la Constitution.

Article 2 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Document 5 : CC, 14 avril 2005, n° 2005-513 DC, Loi relative aux aéroports (extraits).

[...] 1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative aux aéroports ; que, selon eux, son article 6, relatif à la société Aéroports de Paris, serait contraire au principe de continuité du service public et méconnaîtrait l'article 34 de la Constitution ; qu'ils reprochent également à son article 9, relatif aux redevances aéroportuaires, d'être entaché d'incompétence négative ;

- SUR LA MÉCONNAISSANCE DU PRINCIPE DE CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC :

2. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile, dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi déferée : " Un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles la société Aéroports de Paris assure les services publics liés à l'exploitation des aérodromes mentionnés au premier alinéa et exécute, sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police, les missions de police administrative qui lui incombent " ;

3. Considérant que, selon les requérants, ni cet article, ni aucune autre disposition du titre Ier de la loi déferée ne prévoient les garanties nécessaires au " respect des exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics " ; qu'ils estiment, en particulier, que les biens déclassés et remis en pleine propriété à Aéroports de Paris en vertu de la loi déferée auraient dû être " soumis à un régime particulier permettant de garantir la continuité du service public " ; qu'ils font valoir que l'autorité administrative doit être en mesure " de reprendre sans délai la maîtrise directe de l'exploitation des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly " si l'exigent " des motifs d'intérêt général tels que les nécessités de la défense nationale ou de la vie économique du pays " ;

4. Considérant que le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles 2, 5 et 6 de la loi déferée que la majorité du capital de la société Aéroports de Paris sera détenue par l'Etat ; qu'après avoir défini les missions de cette société, le législateur a précisé qu'un cahier des charges fixera les conditions dans lesquelles elle assurera les services publics liés aux aérodromes qu'elle exploite et exécutera les missions de police administrative qui lui incombent ; que ce cahier des charges définira également les modalités par lesquelles l'Etat contrôlera le respect tant des obligations liées aux missions de service public que des contrats par lesquels l'exécution de ces missions serait confiée à des tiers ; que ce document, qui devra être approuvé par décret en Conseil d'Etat, déterminera aussi les sanctions administratives susceptibles d'être infligées à la société en cas de manquement à ses obligations ; qu'enfin, la loi déferée permet à l'Etat de s'opposer à toute forme d'aliénation d'un ouvrage ou d'un terrain nécessaire à la société Aéroports de Paris pour la bonne exécution ou le développement de ses missions de service public ; que le législateur a ainsi garanti le respect, en temps normal, des exigences constitutionnelles qui s'attachent à la continuité du service public ;

6. Considérant, en outre, qu'en cas de circonstances exceptionnelles, les autorités compétentes de l'Etat pourront, en tant que de besoin, procéder, dans le cadre de leurs pouvoirs de police administrative ou en vertu des dispositions du code de la défense, à toute réquisition de personnes, de biens et de services ;

7. Considérant, dès lors, que le principe de continuité du service public n'est pas méconnu par l'article 6 de la loi déferée ; [...]

Document 6 : Loi 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports (extraits).

Article 1

L'établissement public Aéroports de Paris est transformé en société anonyme. Cette transformation n'emporte ni création d'une personne morale nouvelle, ni conséquence sur le régime juridique auquel sont soumis les personnels.

Article 2

A l'exception de ceux qui sont nécessaires à l'exercice par l'Etat ou ses établissements publics de leurs missions de service public concourant à l'activité aéroportuaire et dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'Etat, les biens du domaine public de l'établissement public Aéroports de Paris et ceux du domaine public de l'Etat qui lui ont été remis en dotation ou qu'il est autorisé à occuper sont déclassés à la date de sa transformation en société. Ils sont attribués à cette même date en pleine propriété à la société Aéroports de Paris. Les biens du domaine public de l'établissement public Aéroports de Paris qui ne sont pas déclassés sont attribués à l'Etat. [...]

Article 6

[...] « Art. L. 251-3. - Lorsqu'un ouvrage ou terrain appartenant à Aéroports de Paris et situé dans le domaine aéroportuaire est nécessaire à la bonne exécution par la société de ses missions de service public ou au développement de celles-ci, l'Etat s'oppose à sa cession, à son apport, sous quelque forme que ce soit, à la création d'une sûreté sur cet ouvrage ou terrain, ou subordonne la cession, la réalisation de l'apport ou la création de la sûreté à la condition qu'elle ne soit pas susceptible de porter préjudice à l'accomplissement desdites missions.

« Le cahier des charges d'Aéroports de Paris fixe les modalités d'application du premier alinéa, notamment les catégories de biens en cause.

« Est nul de plein droit tout acte de cession, apport ou création de sûreté réalisé sans que l'Etat ait été mis à même de s'y opposer, en violation de son opposition ou en méconnaissance des conditions fixées à la réalisation de l'opération.

« Les biens mentionnés au premier alinéa ne peuvent faire l'objet d'aucune saisie et le régime des baux commerciaux ne leur est pas applicable. »

Document 7 : Jacques Arrighi de Casanova, « Pourquoi réformer le droit des propriétés publiques ? », *LPA*, 23 juillet 2004 n° 147, p. 17 (extraits).

Intervenant après les auteurs d'un rapport dont je partage assez largement les vues _ qu'il s'agisse du diagnostic ou, pour la plupart, des propositions _, ma tâche s'en trouve à la fois simplifiée et compliquée : simplifiée parce que presque tout a été dit et n'a donc plus à l'être ; compliquée car il faut quand même trouver de quoi alimenter le propos.

Je commencerai donc par l'observation suivante, relative à certaines particularités du droit administratif des biens, et plus exactement du droit des propriétés publiques _ pour s'en tenir à l'expression, plus précise et désormais consacrée, qui sert à définir le thème de ce colloque _ par rapport à d'autres branches du droit public. L'une de ses particularités tient en effet au rôle assez singulier qu'ont eu respectivement la loi, la doctrine et la jurisprudence dans son élaboration.

[...]

De la combinaison de ce jeu à trois acteurs, on peut dire que si la doctrine a souvent de bonnes idées, elle ne détient évidemment pas le pouvoir normatif ; que le juge fait ce qu'il peut, en fonction des litiges qui lui sont soumis, mais que parfois il pourrait mieux faire ; et qu'enfin le législateur devrait intervenir, non seulement pour mettre de l'ordre dans une matière qui en a besoin en établissant un véritable Code, digne de ce nom, mais aussi en procédant à un certain nombre de réformes.

Ce dernier constat _ la nécessité de modifier certaines règles, sans attendre que la jurisprudence soit amenée à se prononcer au coup par coup _, le rapport du Conseil d'État, déjà cité, le faisait il y a 18 ans. Depuis lors, la commission Querrien a travaillé à partir de 1991 et un avant-projet de code a été élaboré. Mais son aboutissement n'avait jusqu'ici jamais été rangé au nombre des priorités gouvernementales. Le législateur est intervenu ponctuellement pour régler certaines situations. Aujourd'hui, une ordonnance est en préparation pour faire aboutir ce projet de Code et l'article 35 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 ouvre expressément la possibilité de s'écarter du droit constant pour apporter aux règles applicables les modifications qui s'imposent.

Quelle appréciation porter sur ce point et quels sont les principales questions qu'il faudrait aborder, et si possible résoudre à la faveur de ce chantier ? Il me semble que trois orientations pourraient guider ces travaux, consistant respectivement à préciser le régime de la propriété publique, à recentrer la domanialité publique sur l'essentiel, c'est-à-dire autour de la notion d'affectation et enfin, à revoir sur certains points le régime des occupations privatives.

[...]

Or on ne peut nier les graves inconvénients que comporte un régime juridique aussi extensif, et à certains égards aussi incertain quant à la portée de ses critères, pour le statut des actes juridiques liés à la gestion et, le cas échéant, pour les droits des occupants. Ces inconvénients avaient été mis en évidence, dès 1986, dans les réflexions de la section du rapport et des études du Conseil d'État. Mais depuis lors, il n'y a pas été porté remède.

B. Quelles sont les pistes de solution ?

On peut d'abord songer à abandonner clairement le critère de l'aménagement spécial pour lever toute incertitude, suivant l'orientation proposée par la commission Querrien ; mais la question se pose alors de savoir comment cantonner une extension indéfinie de la domanialité publique. On pourrait aussi choisir de le recentrer sur la notion de besoins spécifiques du service public en cause et ne plus admettre que n'importe quel aménagement débouche sur la domanialité publique. Ce qui est sûr c'est que, d'une manière ou d'une autre, il faut parvenir à limiter l'application du régime exorbitant qui la caractérise à ce qui le justifie pleinement. Car il est clair que l'application de ce régime ne se justifie pas lorsque le bien en cause n'est ni affecté à l'usage du public, ni l'un des moyens directs d'exécution d'un véritable service public.

Le rapport de 1986 envisageait d'appliquer une sorte d'« échelle de domanialité » dans laquelle, en dehors des grands domaines publics classiques, ceux qui résultent d'une qualification législative ⁽¹⁰⁾, des règles particulières, plus souples seraient appliquées aux autres dépendances. Mais on peut se demander si un tel choix demeure véritablement ouvert : en effet, lorsqu'il s'est agi, en 1988 et en 1994, de permettre sous diverses formes la constitution de droits réels, le législateur a envisagé les dépendances du domaine public comme formant en quelque sorte un tout, prenant même la peine d'énoncer explicitement, pour les collectivités territoriales, les principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'impossibilité, sous réserve des exceptions que la loi ouvrait, de consentir des droits réels ⁽¹¹⁾.

Il paraît néanmoins nécessaire de conserver l'approche pragmatique envisagée en 1986, en ayant constamment à l'esprit que les règles de la domanialité publique n'ont pas d'autre justification et ne peuvent donc en principe avoir d'autres fins que la préservation de l'affectation d'un bien à l'utilité publique, qu'il s'agisse du service public ou de l'usage du public. Ce recentrage sur la notion d'affectation permettrait, par exemple, de dissocier le principe d'inaliénabilité, qui pourrait être assoupli, et les règles qui en sont le corollaire, qui ne seraient maintenues que sous bénéfice d'inventaire.

S'agissant de la possibilité de procéder à des cessions, on pourrait ainsi s'inspirer, pour la plupart des dépendances du domaine public artificiel, de la solution retenue en 1996 pour France Télécom et transposée ensuite à La Poste : au principe d'inaliénabilité serait substituée une règle subordonnant toute cession à un mécanisme de contrôle permettant de s'assurer qu'elle ne compromet pas l'exercice de la mission de service public dont l'administration ou l'établissement public concerné a la charge.

Mais le fait de supprimer l'inaliénabilité en ce qu'elle a de trop absolu n'interdit pas de conserver certaines règles de protection qui conservent leur pertinence comme l'imprescriptibilité.

Il faudrait en revanche revenir sur l'impossibilité d'exproprier le domaine public. On sait que cette interdiction a conduit à bâtir la théorie des mutations domaniales, laquelle a débouché sur la procédure du transfert de gestion consacrée par le décret-loi du 5 juin 1940. Il est inutile d'insister sur les critiques bien connues auxquelles s'expose un tel mécanisme et que rappelle le rapport de l'I.G.D.

Il faut cependant souligner, pour le déplorer, qu'au lieu de donner lieu à un véritable réexamen, cette question a fait l'objet, tout récemment et presque subrepticement, d'un simple ajustement à la faveur d'un amendement introduit dans le texte de la loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, consistant à décider que, le cas échéant, l'arrêté de cessibilité emporte transfert de gestion, au profit du bénéficiaire de l'expropriation, des parcelles nécessaires à l'opération et incluse dans le domaine public d'autres personnes publiques ⁽¹²⁾. Il serait bien préférable _ comme le préconisait, là encore, le Conseil d'État dans son rapport de 1986 _ d'ouvrir clairement la possibilité, pour l'État, de faire usage de son pouvoir régalién d'expropriation à l'égard de dépendances du domaine public des autres personnes publiques, avec toutes les garanties, tenant notamment au déroulement d'une enquête publique, que comporte la procédure d'expropriation.

De même paraît-il nécessaire de revenir sur l'interdiction générale de constituer des servitudes sur le domaine public, qui connaît au demeurant des dérogations. Certaines sont législatives et ponctuelles ⁽¹³⁾. Mais il existe aussi une dérogation jurisprudentielle, illustrée notamment par l'arrêt Dauphin du 11 mai 1959 qui met en évidence la fragilité du postulat sur lequel repose cette interdiction générale : il est ainsi admis que celui qui peut faire état d'un droit antérieur à l'incorporation du bien en cause dans le domaine public peut continuer à en jouir, s'il s'avère que le maintien de la servitude dont il bénéficiait auparavant n'est pas incompatible avec l'affectation du bien à l'utilité publique (usage du public ou service public).

Or, et comme une partie de la doctrine n'a pas manqué de le souligner, cette jurisprudence est illogique car de deux choses l'une : ou toute servitude est incompatible avec l'affectation, ou une telle compatibilité peut être admise. Mais si elle peut l'être, on voit mal ce qui, au regard de l'objet des règles de la domanialité publique, justifie de faire dépendre l'acceptabilité d'une servitude d'une antériorité qui ne devrait être prise en compte que lorsque est en cause un droit à indemnisation.

Enfin, l'impossibilité de constituer des droits réels a fait l'objet d'aménagements législatifs en 1988 et 1994, ce qui n'interdit pas de les reconsidérer. Cela nous conduit à envisager une troisième et dernière série d'observations, concernant les droits de l'occupant privatif du domaine public.

[...]

(10) Essentiellement le rivage, la voirie, le domaine fluvial...

(11) Article L. 1311-1 du Code général des collectivités territoriales.

(12) Voir la nouvelle rédaction de l'article L. 11-8 du Code de l'expropriation qui, en se plaçant sur le terrain de l'arrêté de cessibilité, n'implique nullement que ce transfert donne lieu à débat lors de l'enquête publique, ce qui serait pourtant souhaitable.

(13) Par ex. une ordonnance du 4 février 1959 a permis de réaliser sur le domaine public ferroviaire l'opération Maine-Montparnasse.

Document 8 : Philippe Juen, « La compatibilité du principe d'inaliénabilité avec la constitution de droits réels », *RDI* 2000, p. 121 (extraits).

Le domaine public est un champ d'intervention juridique privilégié. Le développement des activités des personnes publiques et les nécessités de la valorisation économique ont incité le juge et le législateur à en moderniser l'administration. Ce mouvement, qui a pris une ampleur nouvelle depuis la fin des années quatre-vingt, se poursuit aujourd'hui encore, comme en témoignent les multiples réflexions concernant l'avenir du domaine public ⁽¹⁾ et le projet de rédaction d'un code de la propriété publique ⁽²⁾. Ainsi, « la conscience de la valeur économique de ce patrimoine et la volonté d'en rationaliser et d'en rentabiliser la gestion » sont deux considérations relativement nouvelles ⁽³⁾, et les réformes essentielles semblent encore à venir.

Or, la mutation progressive de l'administration du domaine n'est pas sans conséquences sur le principe d'inaliénabilité, dont la portée semble *a priori* exclure une large partie des formes modernes de développement économique. Rappelons en effet que, outre l'aliénation pure et simple du domaine public, cette règle interdit notamment tout démembrement de la propriété dudit domaine, c'est-à-dire la constitution sur celui-ci de droits réels, semblables à ceux qui existent en droit privé, au profit de particuliers. Par conséquent, ceux qui réalisent des installations sur des dépendances du domaine public sont dans l'incapacité d'offrir à leurs créanciers des sûretés réelles du type hypothèques ; il leur est ainsi difficile d'emprunter et, par la même, d'investir.

Pourtant, si les études concernant le domaine public sont nombreuses, peu portent directement sur la portée de ce principe d'inaliénabilité. Les commentaires de la loi du 5 janvier 1988, puis de celle du 25 juillet 1994 et de ses décrets d'application de 1995 et 1996 constituent le corps essentiel de l'analyse doctrinale récente de la constitution de droits réels sur le domaine public ⁽⁴⁾. Après Mme Hélène Simonian-Gineste ⁽⁵⁾, le principe même de l'inaliénabilité semble avoir été délaissé au profit de la description des nouveaux droits accordés aux occupants du domaine public. Ce parti pris, justifié par la portée des réformes législatives, n'a pas permis une mise en évidence nette de l'évolution parallèle du sens de l'inaliénabilité, évolution initiée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 juillet 1994 et que la jurisprudence administrative récente paraît hésiter à confirmer. Alors que c'est de la signification donnée au principe d'inaliénabilité que vont réellement dépendre les possibilités de valorisation économique du domaine, une telle clarification semble nécessaire.

L'inaliénabilité du domaine public fait partie de ces principes qui paraissent fondamentaux sans que l'on ait pourtant une connaissance précise de leur fondement juridique. La doctrine est sans détour : « la domanialité [est] construite sur le principe-clé de voûte de l'inaliénabilité » ⁽⁶⁾. Comme l'exprime M. René Chapus, il « est indissociable de la notion de domaine public » ; pour cet auteur, il en est même la condition puisqu'il « existe un domaine public dans la mesure où existent des dépendances domaniales frappées d'inaliénabilité » ⁽⁷⁾.

Il est vrai que le principe d'inaliénabilité bénéficie d'une forte légitimité historique, puisqu'il préexiste à la notion même de domaine public. Il est généralement rattaché en sa naissance à l'édit du 15 février

1566, dit édit de Moulins, mais, s'il s'agit effectivement du premier texte qui fixe la règle de l'inaliénabilité du domaine du roi, il ne fait que cristalliser le résultat d'une réflexion encore antérieure (8). Le principe figurait dans un édit de François 1er en date du 30 juin 1539 et, auparavant, il avait déjà été plusieurs fois formulé : approché dans son sens par l'ordonnance de Longchamp en juillet 1318, il apparut notamment en 1329, à l'Assemblée de Vincennes, formulé alors par Pierre de Cugnières ; puis, à partir de Charles V, en 1364, la coutume s'était établie de faire figurer dans le sermet prêté par le Roi, lors de son sacre, une clause relative à l'inaliénabilité du domaine (9). Celle-ci était d'abord une « conséquence de l'indisponibilité de la couronne et donc de la dévolution statutaire », et elle répondait ensuite à un souci de gestion de la chose publique puisque « comme tout seigneur, le roi devait « vivre du sien » et ne recourir à l'impôt que dans des situations extraordinaires » (10). Il faut noter que l'ordonnance de Moulins s'appliquait à l'ensemble des biens compris dans le domaine de la couronne, indépendamment de la distinction aujourd'hui effectuée entre domaine public et domaine privé de l'Etat.

Si, depuis, le principe d'inaliénabilité a été sérieusement maltraité, il n'a jamais cessé d'exister. Certes, l'article 8 du décret des 22 novembre et 1er décembre 1790 dispose que les domaines nationaux « peuvent être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du corps législatif sanctionné par le Roi », mais il rappelle également que ces domaines « et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la Nation » (11). Le fait même que l'irrévocabilité des ventes réalisées soit ensuite garantie par des dispositions de valeur constitutionnelle (sénatus-consulte de l'An II, Constitution du 22 frimaire an VIII, Charte de 1814), donc que de telles dispositions soient jugées nécessaires pour porter atteinte au principe d'inaliénabilité, montre l'importance encore accordée à la défense de cette règle dans la période post-révolutionnaire (12). Au XIXe siècle, il sera réaffirmé de manière générale à l'article 7 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852 sur la liste civile et la dotation de la couronne, puis c'est la doctrine et la jurisprudence qui construisent le principe d'inaliénabilité appliqué spécifiquement au domaine public (13). Cette règle sera ensuite élevée au rang législatif par sa codification à l'article 81 du code du domaine public de l'Etat de 1957, puis par l'article L. 52 du code du domaine public de l'Etat de 1962, qui dispose que « les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles ». Cette législation sera complétée par l'article 13 de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, qui étend ce principe au « domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements ».

L'importance du principe d'inaliénabilité est également démontrée par l'étendue de son champ d'application, ce que certains auteurs n'hésitent pas à désigner comme une « hypertrophie du champ de la domanialité publique » (14). On a assisté à un développement continu de la notion de domaine public. L'usage du critère de l'affectation au service public a induit l'intégration d'un domaine très large (celui de l'Etat, des collectivités locales, mais également celui de toutes les personnes publiques, y compris les établissements industriels et commerciaux (15)), d'autant plus que la condition posée par l'existence d'un aménagement spécial a perdu toute substance (16). De même, la règle de l'accession a parfois conduit à considérer que la domanialité publique de surface emporte celle du dessus et du dessous, sans même qu'un lien ne soit établi entre ces espaces et l'affectation (17). De façon distincte de la théorie de l'accession, sont également soumis au régime de la domanialité publique les biens qui sont l'accessoire ou le complément indissociable d'une dépendance du domaine public, que ce soit du fait d'un lien physique (18), ou d'un lien fonctionnel (19). Enfin, récemment, le champ d'application de la domanialité publique s'est encore vu élargir par l'intégration d'un « domaine public virtuel », qui correspond à un espace que la collectivité publique envisage, de façon certaine et dans un avenir proche, d'aménager et d'affecter à une utilité publique (20). De fait, les principes applicables au domaine public pourraient également concerner toutes les installations effectuées par les occupants domaniaux, dès leur réalisation et dans leur totalité (21) : si la disposition de ces installations est laissée à l'occupant ou au concessionnaire pour la durée de l'occupation consentie (22), ces biens ont vocation à devenir automatiquement une dépendance de la parcelle domaniale à laquelle ils sont incorporés dès la fin de cette occupation (23). L'imprécision de la notion de domaine public virtuel est en outre susceptible d'accroître encore la consistance du domaine concerné (24). Sans entrer davantage dans le débat concernant la pertinence de ces critères constitutifs du domaine public, nous

pouvons prendre acte de ce large champ d'application de la domanialité publique pour souligner la portée du principe d'inaliénabilité. Si cette dernière est parfois contestée, il faut signaler qu'il s'agit là d'un principe central du domaine des personnes publiques, en tant qu'il s'applique à une partie très importante de celui-ci. Notons en outre que son application est susceptible de perdurer même après que le bien concerné ait été privatisé ¹¹(25).

Toutefois, il est vrai que, depuis plusieurs années, le principe d'inaliénabilité est particulièrement malmené, au point qu'une partie de la doctrine s'inquiète « que les atteintes finissent un jour par le ramener au rang de l'exception » ¹²(26). La volonté des propriétaires de valoriser économiquement le domaine public conduit à une limitation progressive du principe d'inaliénabilité. Les lois du 5 janvier 1988 et du 25 juillet 1994 illustrent clairement la mise à l'écart de la règle générale au bénéfice de la création d'espaces susceptibles d'être grevés de droits réels au profit de particuliers. La question de la valeur juridique du principe d'inaliénabilité témoigne elle aussi de ce mouvement. Il est admis par l'ensemble de la doctrine que le principe d'inaliénabilité n'a pas valeur constitutionnelle. C'est la conséquence d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel qui, saisi expressément de cette question, refuse de se prononcer sur sa valeur juridique ¹³(27). Au-delà de ces refus, la plupart des analyses montrent combien cette valeur constitutionnelle est douteuse puisque, notamment, l'inaliénabilité ne répond pas aux critères, dégagés par la jurisprudence constitutionnelle, qui déterminent la reconnaissance d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ¹⁴(28). En outre, en cas de conflit, la règle de l'inaliénabilité cède devant d'autres principes : celui de la confirmation, par la loi du 14 ventôse an VII, des aliénations antérieures à l'édit de Moulins ; celui de l'irrévocabilité des ventes des biens nationaux réalisées sous la révolution ; celui du respect des décisions de justice passées en force de la chose jugée ¹⁵(29). Nous ne reviendrons pas davantage sur ce débat. D'abord, les arguments en faveur d'une absence de valeur constitutionnelle sont difficilement contestables. Surtout, ce n'est pas le rang juridique du principe d'inaliénabilité qui constitue le véritable frein au développement économique du domaine public.

Plus que sa valeur juridique, c'est le sens attribué au principe d'inaliénabilité qui importe lorsque l'on veut mesurer les limites qu'il impose à l'usage économique du domaine public. Ces bornes ne varient pas selon que ce principe a valeur constitutionnelle ou valeur législative ; par contre, elles varient selon que l'on en fait un principe absolu, au sens d'une protection intégrale de la propriété publique, ou relatif, au sens d'une simple préservation de l'affectation.

Alors que l'inaliénabilité du domaine de la Couronne avait essentiellement pour objet de préserver l'intégrité du patrimoine royal, source de revenu, l'inaliénabilité du domaine public aurait aujourd'hui une tout autre finalité. Il s'agirait dorénavant de s'assurer que ces biens puissent être toujours maintenus à la disposition du public ou des services publics auxquels ils ont été affectés. Autrement dit, c'est l'affectation qui constituerait, à l'heure actuelle, le fondement de la règle d'inaliénabilité du domaine public. L'objet du principe d'inaliénabilité serait donc moins large puisqu'il ne serait pas destiné à protéger tout domaine public par principe, mais uniquement lorsque l'affectation de celui-ci serait menacée. Il laisserait donc une marge de manoeuvre plus importante au gestionnaire de ce domaine. Pourtant, une telle appréciation de la réalité juridique est contestable. D'un point de vue général, le souci patrimonial de maintenir une certaine consistance au domaine public est encore bien présent, dans les textes comme dans la jurisprudence ¹⁶(30). Sur le plan juridique, les conséquences du principe d'inaliénabilité ne se limitent manifestement pas au seul souci du respect de l'affectation. Les démembrements du droit de propriété sont interdits par principe, sans que le juge n'évalue la compatibilité entre les droits réels projetés et l'affectation du domaine concerné. On constate ici une très nette différence entre la conception théorique dégagée par le Conseil constitutionnel et la jurisprudence développée par le juge administratif. Si le juge constitutionnel admet la conciliation entre le principe d'inaliénabilité du domaine public et la constitution de droits réels, sous réserve du respect de l'affectation, le Conseil d'Etat se montre nettement moins souple dans l'application du principe. Comme le remarque M. Yves Gaudemet dans une étude récente, « s'agissant du régime de domanialité publique, le Conseil d'Etat a, dans plusieurs arrêts, fait prévaloir du principe d'inaliénabilité une interprétation plus contraignante sans doute qu'elle n'avait jamais été et qui ne se justifie pas sur le terrain des principes ; l'inaliénabilité s'opposerait ainsi à la constitution de toute

espèce de droits réels sur celui-ci, à la copropriété, aux servitudes réelles, à la mitoyenneté, aux baux commerciaux, bref à toutes les formules d'occupation qui confèrent à l'occupant un droit sur la dépendance domaniale occupée »  (31).

On observe donc une contradiction manifeste entre le sens attribué par le Conseil constitutionnel au principe d'inaliénabilité et celui retenu par le juge administratif. Cela revient en fait à observer une dissonance entre la signification théorique d'un principe et ses conséquences. La doctrine expose cette même contradiction car si, de manière générale, elle fonde la règle d'inaliénabilité sur son objet de protection de l'affectation, elle retient toujours dans sa définition son opposabilité de principe à tout démembrement de la propriété publique.

Philippe JUEN

- (1) Outre les nombreuses contributions doctrinales, citons simplement le récent congrès Euroforum, Les 4es rencontres des professionnels du domaine public, Paris, 7 et 8 déc. 1999.
- (2) Projet dont la concrétisation se fait certes attendre depuis 1991. Sur l'objet de ces travaux : Max Querrien, La nouvelle gestion du domaine public immobilier de l'Etat, RFAP, n° 76, oct.-déc. 1995, p. 675.
- (3) Yves Gaudemet, L'avenir du droit des propriétés publiques, *in* Mélanges en hommage à François Terré, Dalloz, PUF, Editions du Jurisclasseur, 1999, p. 567.
- (4) Ces études sont nombreuses et connues ; il n'est pas utile de les rappeler ici.
- (5) Hélène Simonian-Gineste, L'avenir du principe de l'inaliénabilité du domaine public, cette Revue 11 (2), avr.-juin 1989, p. 169.
- (6) Nathalie Laval, Développement économique et domaine public, LPA, n° 82, 9 juill. 1997, p. 13.
- (7) René Chapus, Droit administratif général, 12e éd., Montchrestien, t. 2, 1998, n° 502, p. 407.
- (8) Marguerite Boulet-Sautel, De Chopin à Proudhon : naissance de la notion moderne de domaine public, Droits, n° 22, 1995, p. 91.
- (9) Sur la conception médiévale de l'inaliénabilité, on pourra se reporter à Jacques Krynen, L'empire du roi : idées et croyances politiques en France, XIIIe-XVe siècle, Gallimard, 1993, pp. 153-160.
- (10) Robert Descimon, L'union au domaine royal et le principe d'inaliénabilité. La construction d'une loi fondamentale aux XVIe et XVIIe siècles, Droits, n° 22, 1995, p. 83.
- (11) Certains auteurs ont pu voir dans ces dispositions une forme d'abrogation expresse de la règle d'inaliénabilité (cf. Jean Dufau, Domaine public, J.-Cl. Administratif, vol. V, Fasc. 406-10, p. 2), mais en réalité, l'édit de Moulins, retenu comme texte fondateur de cette même règle, n'établissait qu'une limite à la capacité royale de donner, tout en respectant cette faculté (Robert Descimon, art. cit., p. 85).
- (12) En ce sens, Didier Artus, Les oeuvres d'art et l'inaliénabilité du domaine public mobilier, LPA, 23 déc. 1994, n° 153, pp. 10-11.
- (13) En ce sens, P. Nicolay, Cours de droit administratif, éditions Eyrolles, t. 1, 1976, p. 87, cité par Pierre Bon, note sous Cons. const., déc. n° 94-346 DC du 21 juill. 1994, RFD const. 1994.819.
- (14) Yves Gaudemet, L'avenir du droit des propriétés publiques, art. cit., p. 570.
- (15) Yves Gaudemet, L'occupant privatif du domaine public à l'épreuve de la loi, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Dalloz, 1996, pp. 310-311.
- (16) Dès lors que l'affectation au service public fait « présumer » cet aménagement spécial : Daniel Labetoulle, concl. sous CE, 3 mars 1978, *Lecoq*, AJDA 1978.581. Déjà, une simple opération d'entretien impliquait que le bien puisse « être regardé comme bénéficiant d'un aménagement spécial » : CE, 30 mai 1975, *Gozzoli*, Rec., p. 325.
- (17) Même si l'application de cette théorie de l'accession, d'origine civiliste, en droit public est contestée par la doctrine (cf., p. ex., Yves Gaudemet, La superposition des propriétés privées et du domaine public, D. 1978, chron. 296) et que la jurisprudence paraît défendre la propriété privée des constructions (CE, 21 nov. 1969, *Koerberlin*, Rec., p. 531, AJDA 1970.160, note Godfrin ; CE, 4 mars 1991, *Mme Palanque*, Rec., p. 976, D. 1992, somm. com. 377, obs. Terneyre  ; CE, 23 juin 1993, *Société industrielle de constructions et de réparations*, req. n° 111569) ; certains arrêts consacrent malgré tout la réception de la théorie de l'accession par le droit de la domanialité publique : CE, 7 mai 1931, *Compagnie Nouvelle des Chalets de Commodité*, Rec., p. 491, qui indique « qu'en vertu des

- dispositions de l'article 552 du code civil, la voie publique comprend non seulement le sol sur lequel elle repose mais également le sous-sol et l'espace qui le surplombe ». Sur cette controverse : Etienne Fatôme et Philippe Terneyre, La loi du 25 juillet 1994 : observations complémentaires, AJDA 1994.780¹ ; Yves Gaudemet, L'occupant privatif du domaine public à l'épreuve de la loi, art. cit., p. 313. Le Conseil d'Etat semble avoir récemment clarifié la situation, distinguant les biens construits en relation avec la mission de service public et les biens d'usage privé : CE, 21 avr. 1997, *Ministre du Budget c/ Société Sagifa*, RFD adm. 1997.935, note Fatôme et Terneyre².
- (18) CE, 19 mai 1961, *SCI de la Bergerie*, AJDA 1961.350 ; CE, 14 juin 1972, *Eidel*, AJDA 1973.495, obs. Dufau.
- (19) CE, 16 nov. 1961, *Commune de Bugue*, D. 1961, jur., 173.
- (20) CE, 1er févr. 1995, *Préfet de la Meuse*, LPA, 26 janv. 1996, n° 12, p. 4, concl. Gilles Bachelier, JCP 1995.IV.1512, obs. Roault ; CE, Section de l'Intérieur et section des travaux publics réunies, Avis du 31 janv. 1995, n° 356960, EDCE 1995.407 : « le fait de prévoir de façon certaine l'une ou l'autre de ces destinations [usage direct du public ou service public] implique cependant que le terrain est soumis dès ce moment aux principes de la domanialité ».
- (21) Laurent Eisenman, Propriété prive et domanialité publique virtuelle, LPA, 18 août 1997, n° 99, p. 4.
- (22) Jean Dufau, Domaine public : à qui revient la propriété des ouvrages édifiés ?, Le moniteur des travaux publics, 11 juill. 1997, n° 4885, p. 42 ; Etienne Fatôme, Philippe Terneyre, Quel est le propriétaire des ouvrages construits sur le domaine public ?, RFD adm. 1997.935³.
- (23) Dans l'hypothèse où ils ne sont pas démolis. Cette solution correspond à la législation (loi du 25 juill. 1994) et à la jurisprudence (CE, 20 mai 1927, *Fabre*, Rec., p. 581 ; CE, 21 nov. 1989, *André Emmanuel Koerberlin*, AJDA 1990.160).
- (24) Le caractère certain de l'aménagement est ainsi difficilement appréciable. Sur cette question, cf. notamment : Lucien Rapp, De quelques rapports entre la réalité et la domanialité publique ; à propos de la domanialité publique virtuelle, Etudes offertes à Jacques Mourgeon, Bruylant, 1998, p. 633 ; Laurent Eisenman, art. cit., p. 4 ; Etienne Fatôme, Philippe Terneyre, Le financement privé de la construction d'ouvrages publics, en particulier sur le domaine public - Commentaire de l'avis du 31 janvier 1995 des sections de l'intérieur et des travaux publics réunies du Conseil d'Etat, AJDA 1997.126⁴. De même, la domanialité publique virtuelle n'est pas seulement préventive, mais peut être appliquée à un espace désaffecté sur lequel perdure une occupation privative : Cass. civ., 5 mars 1997, *Durand c/ Semaest*, arrêt présenté par Lucien Rapp, La domanialité publique peut être virtuelle, Droit et Patrimoine, n° 55, déc. 1997, p. 84.
- (25) Déc. n° 96-380 DC du 23 juill. 1996, Rec., p. 107. En ce sens, Christian Lavialle, L'ouverture minoritaire du capital de France Télécom au secteur privé, le domaine public et la propriété privée, RFD adm. 1996.1124⁵.
- (26) Didier Artus, art. cit., p. 10. Est ainsi « bousculée la vieille règle de l'inaliénabilité » : Yves Gaudemet, L'occupant privatif du domaine public à l'épreuve de la loi, art. cit., p. 310.
- (27) Déc. n° 96-380 DC du 23 juill. 1996 (5e considérant), Rec., p. 107, AJDA, chron. O. Schrameck⁶, LPA, 11 juin 1997, n° 70, p. 19, note M. Verpeaux, RFD const. 1996.832, note F. Melin-Soucramanien ; Déc. n° 94-346 DC du 21 juill. 1994 (14e considérant), Rec., p. 96, ALD 1995.93, note H. Pauliat⁷, CJEG 1995.1, note P. Godrin, AJDA 1994.786, note G. Gondouin⁸, RFD adm. 1994.1106, note C. Lavialle⁹, RFD const. 1994.814, note P. Bon ; Déc. n° 86-217 DC du 18 sept. 1986 (88e considérant), Rec., p. 141, AJDA 1987.102, obs. P. Wachsmann, RD publ. 1989.399, chron. L. Favreau.
- (28) Alors qu'il était une loi fondamentale du Royaume sous l'Ancien Régime, puis une règle constitutionnelle au XIXe siècle (sénatus-consulte du 12 déc. 1852), le principe d'inaliénabilité ne bénéficie donc plus que d'une valeur législative. L'existence d'une coutume constitutionnelle, suggérée par Marcel Waline dans sa thèse sur les mutations domaniales, n'a eu d'écho ni auprès de la doctrine, ni auprès du juge constitutionnel : sur ce point, Jean-Philippe Brouant, Domaine public et libertés publiques : instrument, garantie ou atteinte ?, LPA, 15 juill. 1994, n° 84, p. 23.
- (29) René Chapus, *op. cit.*, n° 503, p. 407.
- (30) Yves Gaudemet, L'avenir du droit des propriétés publiques, art. cit., p. 567.
- (31) *Ibid.*, p. 571.

Sommaire :

Décevant les attentes des requérants qui sont en litige avec l'Etat français depuis 1994 - mais aussi celles d'une partie de la doctrine -, la Cour européenne des droits de l'homme vient de juger que ne portent pas atteinte au droit au respect des biens, protégé par l'article 1 du protocole n° 1, les décisions les obligeant à quitter les maisons d'habitation qu'ils occupaient depuis plusieurs dizaines d'années mais qui avaient été construites sur le domaine public maritime, et à remettre celui-ci dans son état antérieur auxdites constructions.

[...]

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE l'article 1 du protocole No 1

56. Les requérantes soutiennent que le refus des autorités françaises de les autoriser à continuer d'occuper une parcelle du domaine public sur laquelle est édiflée une maison appartenant à leur famille depuis 1945 et l'injonction qui leur est faite de la détruire portent atteinte à leur 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 régler l'usage des biens conformément à l'intérêt général [...] »

57. A titre liminaire, la Cour prend acte du décès d'Eliane Brosset-Pospisil survenu le 14 mai 2008, et du souhait de ses héritières, à savoir ses deux filles, de poursuivre la requête devant la Cour, en leurs noms personnels et en leur qualité d'héritières. Conformément à sa jurisprudence, la Cour leur reconnaît qualité pour se substituer désormais à la requérante (29 avril 2003, *Loyen et a. c. France*, req. n° 55926/00, § 25).

58. Toutefois, pour des raisons d'ordre pratique, le présent arrêt continuera d'appeler Eliane Brosset-Pospisil la « requérante », bien qu'il faille aujourd'hui attribuer cette qualité à ses filles.

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

1. Thèses des parties

a) Les requérantes

59. Les requérantes rappellent l'autonomie de la notion de « biens » (*Öneryildiz c/ Turquie [GC]*, req. n° 48939/99, § 95-96, CEDH 2004-XII). Elles estiment 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 cent ans, et l'illégalité de la construction ne leur a pas été signalée au moment de la donation, l'acte de 1945 mentionnant l'autorisation donnée par le préfet. Laissées dans l'ignorance pendant un certain temps d'une possible démolition de leur maison ainsi acquise, les requérantes font valoir les dizaines d'années passées en toute tranquillité dans un environnement social et familial fort. Elles rappellent également que cette maison sert d'assiette au

paiement de taxes et impôts. L'Etat leur a dès lors « de facto » reconnu un intérêt patrimonial directement rattaché à l'habitation en cause et aux biens meubles qui y sont disposés.

60. Les requérantes soutiennent encore que l'Etat avait connaissance de l'existence de la maison ; preuve en est, par exemple, l'augmentation de la redevance annuelle, eu égard à la valeur du terrain à laquelle il convenait d'ajouter la valeur locative. De même, lorsque le préfet écrivit aux requérantes en 1993 pour proposer une nouvelle autorisation, simplement viagère, il faisait état de la possibilité de « réutiliser les installations » et admettait qu'il y a une construction, donc l'existence d'un « bien ». Il ne peut y avoir un statut différent des maisons 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 à démolir une maison habitée depuis plus de cinquante ans par une même famille, à ses frais, alors qu'elle a été acquise par donation, le donateur l'ayant lui-même acquise à la suite d'une vente, l'Etat manque au respect qu'il doit aux « biens ».

b) Le gouvernement

61. 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 aux requérantes et à leurs 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 (§ 37 ci-dessus).

62. 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 aussi 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 de 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.

63. Le gouvernement ajoute que les requérantes n'ignoraient rien de la précarité des droits qu'elles détenaient 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.

64. 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 des requérantes, à la différence de l'affaire *Hamer c/ Belgique* (n° 21861/03, § 78, CEDH 2007-... [extraits]), 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

65. 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]*, req. n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II ; *Öneryildiz*, préc., § 124 ; *Hamer*, préc., § 75).

66. 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*, préc., § 75). L'espérance légitime de pouvoir continuer à jouir du bien doit reposer sur une « base suffisante en droit interne » (*Kopecky c/ Slovaquie*, n° 44912/98, § 52, CEDH 2004-IX).

67. 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 (*Öneryildiz*, préc. ; *N.A. et a. c/ Turquie*, req. n° 37451/97, CEDH-2005-X ; 12 déc. 2006, *Tuncay c/ Turquie*, req. n° 1250/02 ; 2 juill. 2008, *Köktepe c/ Turquie*, req. n° 35785/03 ; 8 juill. 2008, *Turgut et a. c/ Turquie*, n° 1411/03 ; 10 mars 2009, *Satir c/ Turquie*, req. n° 36129/92). 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 a.*, préc., § 89 ; *Satir*, préc., § 32).

68. 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 donation en 1945 et des autorisations successives d'occuper la maison.

69. la Cour observe que le tribunal administratif a considéré que « la maison d'habitation occupée par les requérantes leur appartient en pleine propriété » (§ 25 ci-dessus). En revanche, par une application stricte des principes régissant la domanialité publique - lesquels n'autorisent que des occupations privatives précaires, - les autres juridictions nationales ont exclu la reconnaissance aux requérantes 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 (§ 27 ci-dessus).

70. 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 les requérantes ne pouvaient pas ignorer, y compris quant aux conséquences sur leurs droits à l'égard de la maison - (voir, *a contrario*, 6 déc. 2007, *Z.A.N.T.E. - Marathonisi A.E. c/ Grèce*, req. n° 14216/03, § 53), la Cour doute qu'elles aient pu raisonnablement espérer continuer à en jouir du seul fait des titres d'occupation (*mutatis mutandis*, 3 mai 2007, *Özden c/ Turquie* (n° 1), req. n° 11841/02, § 28 à 30 ; 18 oct. 2007, *Gündüz c/ Turquie*, n° 50253/07). 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 (§ 15 ci-dessus).

71. 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 des requérantes 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 (*mutatis mutandis*, *Hamer*, préc., § 76, et *Öneryildiz*, préc., § 129).

B. Fond

1. Thèses des parties

a) Les requérantes

72. Les requérantes contestent l'application brutale qui leur a été faite de la loi Littoral en leur

interdisant l'utilisation privative du domaine. Des autorisations d'occupation systématiquement renouvelées depuis les années 1900 devaient avoir une incidence sur la mise en oeuvre 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 des maisons, 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 les requérantes, la portée que le gouvernement cherche à lui donner.

73. Les requérantes confrontent 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 rives concernées, zone où leur maison jouxte d'autres habitations, absence d'indemnisation - face à l'intérêt général qui postulerait la démolition de leur maison.

Elles estiment contradictoire de proposer une autorisation d'occuper sous conditions, et en cas de refus de celle-ci, de brandir l'intérêt public postulant la démolition. Une telle démolition serait par ailleurs difficile dans un paysage faisant partie d'un site classé. Elles soutiennent qu'elles ne sont pas seules 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.

74. Les requérantes concluent à l'absence de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé et estiment qu'elles subissent une charge exorbitante et disproportionnée.

b) Le gouvernement

75. 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 les requérantes n'ont pas été privées à ce jour de leur maison (*a contrario*, *N.A. et a.*, préc.).

76. 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 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 ; en 1909, l'autorisation visait l'accès à une île voisine appartenant à l'occupant à condition que le terre-plein soit accessible au public en tout temps ; si en 1967, date à laquelle l'administration aurait découvert la maison, le maintien de la construction a été toléré c'est qu'elle était encore à cette date compatible avec l'affectation du domaine.

77. 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 oeuvre (*Hamer*, préc., § 79). La « tolérance » des autorités dont ont pu bénéficier les requérantes 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 oeuvre de la loi Littoral, prudente et progressive, et ce, dès lors qu'elle remettait en cause, comme en l'espèce, une situation ancienne.

78. 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.

79. Tout d'abord, les requérantes avaient conscience de l'illégalité des constructions 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 les requérantes ne se trouvent donc pas privées de toit par la fin de l'autorisation qui leur était jusque-là accordée. Par ailleurs, elles ont refusé la proposition du préfet de poursuivre les autorisations sous conditions, qui leur aurait permis la jouissance du bien de leur 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 (*Hamer*, préc., § 86).

En effet, le maintien des maisons 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 des parcelles dans leur 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

80. 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 (v. not. 21 févr. 1986, *James et al. c/ Royaume-Uni*, § 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 (16 nov. 2004, *Bruncrona c. Finlande*, req. n° 41673/98, § 65-69, et *Broniowski c. Pologne [GC]*, req. n° 31443/96, § 134, CEDH 2004-V).

81. 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 (*Brumarescu c. Roumanie [GC]*, n° 28342/95, § 76, CEDH 1999-VII ; 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, § 63 et 69-74, série A n° 52).

82. 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 oeuvre 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 (*mutatis mutandis*, 8 nov. 2005, *Saliba c/ Malte*, req. n° 4251/02, § 34-35, ; *a contrario*, 24 juin 2003, *Allard c/ Suède*, req. n° 35179/97, § 50, ; *N.A. et al.*, préc., § 31 et 38).

83. Elle estime que le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public, dont les requérantes ne pouvaient pas ignorer qu'il pourrait les 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 données 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 (*mutatis mutandis*, *Hamer*, préc., § 77).

84. Quant à la finalité de l'ingérence, la Cour relève que les requérantes contestent 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 1 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 (18 févr. 1991, *Fredin c/ Suède* [n° 1], § 48, série A no 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*, préc., § 90 ; *Köktepe*, préc., § 87 ; *Satir*, préc., § 33). La préservation du littoral et en particulier des plages, « lieu ouvert à tous », en constitue un autre exemple (*N.A. et autres*, préc., § 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 (v. § 46 à 50, 52 et 55).

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

86. 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 celui 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 oeuvre 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 a. c/ France*[GC], req. n° 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.

87. 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 (*mutatis mutandis*, *Gorraiz Lizarraga et a. c/ Espagne*, n° 62543/00, § 70, CEDH 2004-III ; 28 juill. 2005, *Alatulkkila et a. c/ Finlande*, n° 33538/96, § 67 ; *Valico S.r.l c/ Italie* (déc.), req. n° 70074/01, CEDH 2006-III ; 26 févr. 2008, *Lars et Astrid Fägerskiöld c/ Suède* (déc.), req. n° 37664/04).

88. la Cour observe que les requérantes n'ont pas construit elles-mêmes la maison mais en ont fait l'acquisition par héritage en 1945, avec l'aval du préfet du Morbihan. Depuis lors, elles occupent la maison, l'entretiennent et paient 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. 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 aux requérantes, particulièrement dès lors qu'il n'est pas contesté que celles-ci ont acquis leur « bien » de bonne foi. Leur situation est donc à l'évidence différente de celle d'un individu qui, en toute connaissance de cause, construirait un bâtiment sans permis (*a contrario*, *Öneryildiz, Saliba et Hamer*, préc.). La maison litigieuse n'a donc rien de comparable avec les phénomènes récents d'urbanisation illégale du littoral.

89. Quoi qu'il en soit, depuis l'acquisition du « bien », voire même depuis sa construction, l'administration avait connaissance 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 les requérantes savaient 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 » (*a contrario*, *Beyeler c/ Italie* [GC], req. n° 33202/96, § 119, CEDH 2000-I). Certes, elles ont pu jouir du bien pendant une période considérable. 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 suggèrent les requérantes, que la responsabilité des autorités pour l'incertitude quant au statut de la maison croît à mesure que le temps passe (§ 63 ci-dessus). L'exceptionnelle longueur de l'occupation litigieuse et certaines hésitations de la part des autorités (§ 18 et 31 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 des requérantes 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.

90. la Cour relève que les requérantes contestent l'adéquation de la mesure au but d'intérêt général de protection du littoral et considèrent 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 a.*, préc., § 70 ; 24 janvier 2006, *Galtieri c. Italie* (déc.), req. n° 72864/01).

91. Il va sans dire qu'après une si longue période, la démolition constituerait une atteinte radicale au « bien » des requérantes. Il est vrai qu'à une autre époque, l'administration était peut-être moins regardante à l'égard des occupations privatives du domaine public. En outre, avant la loi Littoral, les requérantes n'ont 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 (§ 44 ci-dessus).

92. Le refus de poursuivre les autorisations et la remise des lieux en l'état antérieur à l'édification de la maison à laquelle les requérantes sont condamnées 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 des requérantes, qui ne peuvent revendiquer de droits acquis, n'irait pas dans le sens voulu par la loi Littoral (§ 46 à 50 ci-dessus) ni dans celui d'une meilleure organisation du rapport entre usages privés et publics (§ 51 ci-dessus). Du reste, les requérantes n'apportent 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, la maison n'ayant manifestement pas été classée.

93. Par ailleurs, la Cour constate que les requérantes ont 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 (§ 29 ci-dessus). Elle n'apparaissait pas déraisonnable, compte tenu de l'ancienneté de l'occupation ou du « caractère affectif » accordé à la maison par les requérantes et du temps que nécessite parfois la mise en oeuvre d'une loi. Elle correspondait d'ailleurs à certains modèles de mise en oeuvre de lois littorales récentes appliqués dans d'autres pays côtiers (v., par ex., l'Espagne, § 54 ci-dessus).

94. 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 (*Tomaso Galtieri*, préc. ; 21 févr. 2008, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c/ Grèce*, req. n° 35332/05, § 45). En l'espèce, eu égard aux règles sur le domaine public et considérant que les requérantes ne pouvaient ignorer le principe de non-indemnisation, qui était clairement précisé dans toutes les autorisations d'occupation temporaire du domaine public qui leur ont été consenties depuis 1951 (§ 15 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 des requérantes, opérée dans un but d'intérêt général.

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

96. 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

97. Les requérantes soutiennent que la mesure litigieuse porte également atteinte à leur droit au domicile garanti par l'article 8 de la Convention, en raison de l'atteinte, de nature extrapatrimoniaire, qui bouleverse toute leur 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. »

98. Le gouvernement soulève deux exceptions d'irrecevabilité. Il soutient d'une part que les requérantes n'ont 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 ; il ajoute que, s'agissant des héritières, des souvenirs de vacances ne suffisent pas pour bénéficier de la protection de l'article 8.

99. 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, à l'unanimité, que les héritières de M Eliane Brosset-Pospisil ont qualité pour poursuivre la

présente procédure en ses lieu et place ;

2. Dit, par treize voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du protocole n° 1 ;

3. 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.

Document 10 : CEDH, 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, n° 34044/02, AJDA 2010, p. 1311.

Sommaire :

Décevant les attentes des requérants qui sont en litige avec l'Etat français depuis 1994 - mais aussi celles d'une partie de la doctrine -, la Cour européenne des droits de l'homme vient de juger que ne portent pas atteinte au droit au respect des biens, protégé par l'article 1 du protocole n° 1, les décisions les obligeant à quitter les maisons d'habitation qu'ils occupaient depuis plusieurs dizaines d'années mais qui avaient été construites sur le domaine public maritime, et à remettre celui-ci dans son état antérieur auxdites constructions.

[...]

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 édifée 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 » (*Öneryildiz c/ Turquie*[GC], req. 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 écrit en 1993 pour proposer une nouvelle autorisation, simplement viagère, il faisait état de la possibilité de « réutiliser les installations » et admettait qu'il y a 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 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 (§ 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* (req. n° 21861/03, § 78, CEDH 2007-... [extraits]), 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]*, req. n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II ; *Öneryildiz*, préc., § 124 ; *Hamer*, préc., § 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*, préc., § 75). L'espérance légitime de pouvoir continuer à jouir du bien doit reposer sur une « base suffisante en droit interne » (*Kopecky c/ Slovaquie*, req. 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 (*Öneryildiz*, précité ; *N. A. et a. c/ Turquie*, req. n° 37451/97, CEDH-2005-X ; , 12 déc. 2006, *Tuncay c/ Turquie*, req. n° 1250/02 ; 2 juill. 2008, *Köktepe c/ Turquie*, req. n° 35785/03 ; 8 juill. 2008, *Turgut et a. c/ Turquie*, req. n° 1411/03 ; 10 mars 2009, *Satir c/ Turquie*, req. n° 36129/92). 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 a.*, préc., § 89 ; *Satir*, préc., § 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 » (§ 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 (§ 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 - (v., *a contrario*, 6 déc. 2007, *Z.A.N.T.E. - Marathonisi A. E. c/ Grèce*, req. n° 14216/03, § 53), la Cour doute qu'il ait pu raisonnablement espérer continuer à en jouir du seul fait des titres d'occupation (*mutatis mutandis*, 3 mai 2007, *Özden c/ Turquie* (n° 1), req. n° 11841/02, § 28 à 30 ; 18 oct. 2007, *Gündüz c/ Turquie* (déc.), req. n° 50253/07). 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 (§ 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 (v., *mutatis mutandis*, *Hamer*, préc., § 76, et *Öneryildiz*, préc., § 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 Littoral en lui interdisant l'utilisation privative du domaine. Des autorisations d'occupation systématiquement renouvelées

depuis la fin du 19 siècle devaient avoir une incidence sur la mise en oeuvre 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 concernée, zone où leur maison jouxte d'autres habitations, absence d'indemnisation - face à l'intérêt général qui postulerait la démolition de sa maison.

Il estime contradictoire de proposer une autorisation d'occuper sous conditions, et en cas de refus de celle-ci, de brandir 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 (*a contrario, N.A. et a., préc.*).

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 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 oeuvre (*Hamer, préc., § 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 oeuvre 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 (*Hamer*, préc., § 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 (v. not. 21 févr. 1986, *James et al. c/ Royaume-Uni*, § 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 (16 nov. 2004, *Brunçrona c/ Finlande*, req. n° 41673/98, § 65-69, et *Broniowski c/ Pologne [GC]*, req. 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 (*Brumarescu c/ Roumanie [GC]*, req. n° 28342/95, § 76, CEDH 1999-VII ; 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, § 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 oeuvre 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 (*mutatis mutandis*, 8 nov. 2005, *Saliba c/ Malte*, req. n° 4251/02, § 34-35 ; *a contrario*, 24 juin 2003, *Allard c/ Suède*, req. n° 35179/97, § 50 ; *N.A. et autres*, préc., § 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 données 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 (*mutatis mutandis*, *Hamer*, préc., § 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 1 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 (18 févr. 1991, *Fredin c/ Suède* [n° 1], § 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*, préc., § 90 ; *Köktepe*, préc., § 87 ; *Satir*, préc., § 33). La préservation du littoral et en particulier des plages, « lieu ouvert à tous », en constitue un autre exemple (*N.A. et autres*, préc., § 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 (v. § 46 à 49 et 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 celui 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 oeuvre 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 a. c/ France [GC]*, req. n° 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 (*mutatis mutandis*, *Gorraiz Lizarraga et a. c/ Espagne*, req. n° 62543/00, § 70, CEDH 2004-III ; 28 juill. 2005, *Alatulkkila et a. c/ Finlande*, req. n° 33538/96, § 67 ; *Valico S.r.l c/ Italie* (déc.), req. n° 70074/01, CEDH 2006-III ; 26 févr. 2008, *Lars et Astrid Fägerskiöld c/ Suède* (déc.), req. n° 37664/04).

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 (§ 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 (§ 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 (*a contrario*, *Öneryildiz, Saliba et Hamer*, préc.). 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 même 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 » (*a contrario*, *Beyeler c/ Italie [GC]*, req. 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 (§ 60 ci-dessus). L'exceptionnelle longueur de l'occupation litigieuse et certaines hésitations de la part des autorités (§ 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 a.*, préc., § 70 ; 24 janv. 2006, *Galtiéri c/ Italie* (déc.), req. n° 72864/01).

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'endigage 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 (§ 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 (§ 45 à 49 ci-dessus) ni dans celui d'une meilleure organisation du rapport entre usages privés et publics (§ 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 (§ 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 oeuvre d'une loi. Elle correspondait d'ailleurs à certains modèles de mise en oeuvre de lois littorales récentes appliqués dans d'autres pays côtiers (v.,

par ex. l'Espagne, § 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 (*Tomaso Galtieri*, préc. ; 21 févr. 2008, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c/ Grèce*, req. n° 35332/05, § 45). 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 (v. § 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.

[...]

Document 11 : Marguerite CANEDO-PARIS, « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public... », *AJDA* 2010, p. 1311.

Les dés sont jetés. Les pittoresques et désormais juridiquement célèbres petites maisons construites sur le territoire de la commune d'Arradon, dans le département du Morbihan, et plus précisément sur des terre-pleins édifiés sur le domaine public maritime, devront vraisemblablement être détruites. L'ultime recours des requérants pour essayer de sauver leurs résidences secondaires a échoué et ceux-ci ne peuvent désormais espérer qu'obtenir un report de l'issue finale (et fatale) en demandant à l'administration de bien vouloir leur proposer à nouveau « l'arrangement » que le préfet du Morbihan leur avait soumis le 6 septembre 1993 (v. le rappel des faits ci-dessous) et qu'ils ont alors refusé, préférant se lancer dans la procédure contentieuse qui, près de vingt ans plus tard, vient de se solder par un échec.

Des faits, dramatiquement simples, même si la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) se livre ici à un long historique des deux maisons concernées, il suffit de rappeler quelques éléments clés.

Dans la première affaire, la maison litigieuse avait été achetée par les requérants en 1960, dans la seconde, la mère des requérantes l'avait acquise par donation entre vifs en 1945.

Dans les deux cas, il semble bien que ces maisons aient, à l'origine, été édifiées irrégulièrement et sans autorisation, seule la construction du terre-plein paraissant avoir été autorisée en bonne et due forme, tout du moins dans l'affaire *Brosset-Triboulet*. Appelé à se prononcer sur ces deux affaires, le tribunal administratif de Rennes avait ainsi reconnu, dans deux jugements du 29 mars 1997, 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'endiguage, 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 » (instances n° 95-3517 et n° 95-3516). Malgré tout, l'administration a pris acte de l'existence de ces constructions et a périodiquement et systématiquement renouvelé (not. depuis 1961 pour les époux Depalle, et depuis 1951 pour M Brosset-Triboulet) les autorisations d'occupation du domaine public dont ont été titulaires, contre rémunération, leurs détenteurs successifs.

Dans l'affaire *Depalle*, l'autorisation en question avait expiré le 31 décembre 1992, de sorte que lorsque le requérant demanda au préfet le renouvellement de celle-ci, le 14 mars 1993, cela faisait quelques mois déjà qu'il occupait irrégulièrement le domaine public. Dans l'affaire *Brosset-Triboulet*, l'autorisation d'occupation avait expiré le 31 décembre 1990 : la requérante était un occupant irrégulier du domaine public maritime depuis plus de deux ans lorsque, le 15 mars 1993, elle demanda le renouvellement de celle-ci.

Dans les deux affaires, le préfet du Morbihan refusa, le 6 septembre 1993, le renouvellement de ces autorisations d'occupation en se prévalant de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, laquelle interdit de porter atteinte à l'état naturel du rivage de la mer (art. 27), de même qu'il rejeta, pour défaut d'intérêt général, la demande des requérants d'obtenir une concession d'endiguage valant transfert de propriété. Il proposa en retour de leur accorder une autorisation exceptionnelle et personnelle d'occupation du domaine public et d'utilisation des maisons litigieuses, laquelle s'éteindrait à leur mort sans aucune possibilité de cession ou de transmission, ni de réalisation de travaux autres que d'entretien sur les ouvrages existants. A l'expiration de cette autorisation, l'Etat pourrait faire remettre les lieux dans leur état initial ou conserver et réutiliser les installations.

Aussi bien les époux Depalle que M Brosset-Triboulet refusèrent cette proposition et saisirent les juridictions administratives, ce qui conduisit le préfet du Morbihan à dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie, le 5 septembre 1995, afin de faire constater, dans les deux cas, l'occupation sans titre du domaine public.

Déboutés en première instance (TA Rennes 20 mars 1997, *M Brosset*, req. n° 94-1509, et *Préfet du Morbihan c/ M Brosset*, req. n° 95-3616 ; TA Rennes 20 mars 1997, *Epoux Depalle*, req. n° 94-1506, et *Préfet du Morbihan c/ Epoux Depalle*, req. n° 95-3517. Dans les deux affaires, le TA de Rennes s'est prononcé, d'une part, sur l'action des occupants demandant l'annulation du refus de l'administration de leur octroyer une concession d'endiguage ; d'autre part, sur la requête du préfet faisant suite au procès-verbal de contravention de grande voirie) comme en appel (CAA Nantes 8 déc. 1999, *M Triboulet et M Brosset-Pospisil*, req. n° 97NT01429 ; CAA Nantes 8 déc. 1999, *Epoux Depalle*, req. n° 97NT01274 ) , les requérants le furent aussi par le Conseil d'Etat dans ses arrêts du 6 mars 2002 (CE 6 mars 2002, *Epoux Depalle*, req. n° 217647, inédit au Lebon ; CE 6 mars 2002, *M Triboulet et Brosset-Pospisil*, req. n° 217646 , RFDA 2003. 60, note R. Hostiou ). Ce qui n'est pas juridiquement étonnant à partir du moment où il était considéré que les parcelles sur lesquelles avaient été édifiés les terre-pleins supportant les maisons faisaient partie du domaine public maritime. Or, c'est là la conclusion à laquelle sont parvenues les différentes juridictions nationales appelées à se prononcer, par application de l'ordonnance de Colbert sur la marine d'août 1681.

Ainsi, et de manière tristement banale, la haute juridiction administrative, en dernier lieu, s'est bornée à constater que les requérants ne pouvaient se prévaloir d'aucun droit réel sur les parcelles litigieuses ni sur les constructions qui y avaient été réalisées, si bien qu'ils ne pouvaient se plaindre d'avoir à remettre les lieux en leur état initial (antérieur aux dites constructions) à leurs frais et sans aucune indemnisation. Il n'y a là rien d'autre qu'une application très classique des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public et une telle solution n'aurait guère suscité d'intérêt si n'étaient les situations humainement choquantes auxquelles celle-ci allait aboutir. Car dans les deux cas, la jouissance paisible de maisons d'habitation pendant plus de trente ou de cinquante ans allait s'achever brutalement par l'obligation de les détruire et de quitter les lieux, le tout sans aucune indemnisation.

Nulle issue favorable pour les requérants ne paraissait pouvoir être trouvée en droit national. Invoqueraient-ils un renouvellement systématique de leurs autorisations d'occupation du domaine public ? Il faudrait alors rappeler que chaque autorisation était forcément précaire, comme elle ne manquait pas, d'ailleurs, de le préciser explicitement. Se prévaudraient-ils d'une occupation continue des lieux pendant plus de trente ans ? Il leur serait rétorqué qu'il n'existe pas de prescription acquisitive sur les parcelles du domaine public. Aussi, le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier

reconnaissait, à regret, en 2002, dans ses conclusions devant le Conseil d'Etat, que « 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 » (conclusions inédites dont l'extrait cité est reproduit par la CEDH dans les arrêts commentés). Bref, le principe d'inaliénabilité du domaine public, étroitement épaulé par le principe d'imprescriptibilité, oblige le juge administratif français.

En somme, les arrêts rendus par la haute juridiction administrative française dans ces affaires étaient dramatiquement prévisibles et juridiquement logiques. Certes dira-t-on, il est fréquemment arrivé que le juge administratif, face à des situations dignes de protection, accepte de prendre des libertés avec le principe de légalité. Le juge français n'exclut pas, parfois, de se prononcer en équité lorsque l'application rigoureuse des règles juridiques se révélerait par trop aride et aboutirait à des solutions humainement insatisfaisantes. Or, rien de tel ici car, semble-t-il, la protection du domaine public doit être absolue : les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public sont incontournables.

Le salut des époux Depalle et de M Brosset-Triboulet ne pouvait donc éventuellement venir que de la juridiction de Strasbourg dont la position était ainsi tout particulièrement attendue.

Notons tout d'abord qu'il n'était plus contesté, devant la cour, que les parcelles sur lesquelles les terre-pleins supportant les maisons d'habitation litigieuses avaient été réalisées font bien partie du domaine public. Un doute avait pu, un temps, être émis sur ce point puisque les époux Depalle avaient, en appel, notamment prétendu que la parcelle les concernant faisait partie du domaine privé de l'Etat. Et, dans sa note précitée sur l'affaire *Brosset-Triboulet*, René Hostiou remarquait que « si l'on admet en effet que depuis le début du siècle la parcelle litigieuse avait *de facto*, voire même *de jure*, cessé d'être mise à la disposition du public, force serait dans ce cas d'admettre que la protection inhérente à sa qualité de bien du domaine public a perdu, par la même occasion, toute justification » (RFDA 2003. 64 , préc.). Il n'était pas non plus contesté que les autorisations d'occupation du domaine public dont avaient bénéficié les requérants pendant plusieurs dizaines d'années précisaient clairement « que le terre-plein 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 « 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 ».

Notons ensuite qu'il était demandé à la Cour de Strasbourg de se prononcer sur une éventuelle violation tout à la fois de l'article 1 du premier protocole additionnel à la CEDH sur le droit au respect des biens et de l'article 8 de la Convention sur le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. Sur le premier point, les requérants soutenaient notamment qu'en les obligeant à démolir une maison habitée depuis plus de trente-cinq ans (première affaire) ou de cinquante ans (deuxième affaire), à leurs frais, alors qu'elle avait été acquise de toute bonne foi à la suite d'une vente (première affaire) ou d'une donation (deuxième affaire), l'Etat français avait manqué au respect qu'il doit aux « biens ». De son côté, le gouvernement français contestait l'existence d'un tel « bien » au sens de ce texte du fait de l'impossibilité d'établir des droits réels sur le domaine public maritime : les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public avaient, en conséquence, empêché la naissance de tout droit de propriété sur les maisons.

Ces précisions étant apportées, il faut bien constater que les arrêts rendus le 29 mars 2010 par la grande chambre de la CEDH sont fort décevants. Certes, et évidemment, pour les requérants. Mais aussi pour le juriste avide de raisonnements juridiques novateurs et osés car les deux arrêts en question ne comportent rien de tel. En effet, leur seul intérêt - après que la Cour a refusé d'analyser les affaires sous l'angle de l'article 8 en considérant que les griefs tirés de l'atteinte à cet article ne soulevaient pas de question distincte (v. cependant l'opinion dissidente du juge Kovler sur ce point) - est d'avoir reconnu l'applicabilité aux affaires en cause de l'article 1 du protocole n° 1, ce qui soulevait un doute puisque le Conseil d'Etat, après la cour administrative d'appel de Nantes, avait écarté les prétentions des requérants quant à l'atteinte à ces dispositions.

Reste que les raisons invoquées par le juge européen pour admettre l'applicabilité de ce texte apparaissent pour le moins obscures. Si la CEDH commence par préciser que la notion de « bien » au sens de l'article 1 du premier protocole additionnel a une portée autonome et un contenu plus large qu'en droit interne, ce qui lui permet de conclure que « 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 cet article, ce n'est pas sans avoir pourtant admis qu'en vertu des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, il était douteux que les requérants aient pu « raisonnablement espérer continuer à [...] jouir [de la maison] du seul fait des titres d'occupation ». En d'autres termes, si le temps écoulé n'a fait naître ni un droit au renouvellement de l'autorisation d'occupation ni un droit de propriété au profit des requérants, il a fait naître malgré tout un « intérêt patrimonial à jouir de la maison » qui est qualifiable de « bien » au sens du texte que l'on sait. On a cependant du mal à comprendre et expliquer ce qu'est cet « intérêt patrimonial » qui ne donne naissance à aucun droit... On ne comprend pas non plus comment l'écoulement du temps a pu faire naître un tel « intérêt patrimonial » alors que, on l'a dit, les différents titres d'occupation du domaine public qui se sont succédé ont bien précisé qu'à tout moment l'administration pourrait y mettre un terme en demandant aux occupants de procéder à la destruction des installations réalisées.

Quoi qu'il en soit, le fait de reconnaître l'applicabilité de l'article 1 du premier protocole additionnel devait conduire la cour à se prononcer, au fond, sur une éventuelle atteinte au droit qui y est consacré. Après avoir rappelé les trois normes distinctes que contient cet article - « 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 » -, la cour rejette tout d'abord, et logiquement, l'existence d'une privation de propriété, dès lors qu'aucun droit de propriété n'a pu naître sur les maisons concernées. La Cour n'a fait que prendre acte des conclusions auxquelles avaient abouti la CAA de Nantes et le Conseil d'Etat. Il n'est cependant pas inintéressant de noter que, de son côté, le TA de Rennes avait considéré que les terre-pleins et les maisons qui y étaient construites n'étaient pas des biens du domaine public « eu égard à leur utilisation exclusivement privative » et « à leur non-appartenance à une collectivité publique » et qu'il n'existait aucune « contestation sérieuse de l'appropriation privée du bien litigieux ». Pour les juges de première instance, les maisons d'habitation appartenaient « en pleine propriété » aux requérants. Mais là encore, cette affirmation ne va pas sans une certaine ambiguïté puisque les juges européens croient bon de préciser que les maisons n'ont pas encore été démolies, ce qui laisse entendre *a contrario* que, dans le cas contraire, ils auraient pu se prononcer différemment. Pourtant, dès lors que les principes de la domanialité publique empêchent la constitution de droits réels sur le domaine public et donc la naissance d'un droit de propriété sur les installations qui y ont été réalisées, il ne peut par définition y avoir privation de propriété, que ces installations aient été détruites ou non au jour où les juges se prononcent.

Pour ce qui est de la norme reconnaissant aux Etats le pouvoir de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, qui suppose le respect d'un certain rapport de proportionnalité entre les impératifs de l'intérêt général et le droit au respect de la propriété, la cour commence par admettre que le refus de renouveler l'autorisation d'occupation du domaine public et l'obligation subséquente de détruire la maison construite sur celui-ci peuvent s'analyser en une « réglementation de l'usage des biens ». Elle reconnaît ensuite que cette « réglementation » poursuit effectivement un but d'intérêt général puisque c'est afin de protéger les rivages de la mer, particulièrement fragiles, et de faire respecter la loi Littoral que le préfet du Morbihan s'est refusé à renouveler les autorisations d'occupation du domaine public dont avaient bénéficié les requérants pendant de nombreuses années. Enfin, la cour juge cette réglementation proportionnée au but en question en notant que les occupants ont toujours su que les autorisations qui leur étaient délivrées étaient précaires, si bien que la tolérance dont ont fait preuve les autorités administratives françaises en les renouvelant pendant une si longue période n'a pu faire naître aucune incertitude dans l'esprit des plaignants. Aussi, « 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 [...], 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 ». Si l'on se reporte aux interrogations qu'avait déjà soulevées René Hostiou dans ses observations sur l'arrêt *M Triboulet et Brosset-Pospisil* (CE 6 mars 2002, req. n° 217646⁽¹⁾), on peut considérer que la cour de Strasbourg a ici fait preuve d'une certaine bienveillance à l'égard des autorités françaises car « au regard tout à la fois de l'ancienneté [des occupations], du statut juridique des constructions concernées et des attestations de propriété produites par les occupants, des carences de l'administration [que la cour a néanmoins interprétées comme une "tolérance"] et du retard mis par celle-ci à engager des poursuites à l'encontre de ces derniers, au regard également des propositions tendant à leur permettre de conserver le bénéfice à caractère viager de cette occupation [...], on est, semble-t-il, en droit de se demander [...] si les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme apparaissent en l'espèce comme parfaitement respectées » (RFDA 2003. 60⁽²⁾, préc., spéc. 63).

Il est vrai que l'insistance avec laquelle la Cour européenne rappelle que les différents titres d'occupation délivrés précisaient le caractère précaire de l'autorisation permet de penser, *a contrario*, qu'en l'absence d'une telle mention la solution eût été différente. Et l'on comprend alors d'autant moins comment « l'intérêt patrimonial » que l'on sait a pu naître...

La cause est donc entendue : l'administration française n'a pas violé, dans les affaires *Depalle et Brosset-Triboulet*, l'article 1 du protocole n° 1. Les requérants n'ont aucun droit sur les maisons qu'ils ont si longtemps habitées et l'Etat peut valablement exiger qu'ils les détruisent à leurs frais et sans aucune compensation, afin de remettre le domaine public maritime dans son état naturel.

Il n'empêche que, comme le soulignait le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier en 2002, cette dernière solution ne suscite guère l'enthousiasme. Juridiquement incontestable, elle met pourtant mal à l'aise.

En premier lieu parce qu'elle paraît inéquitable et particulièrement injuste.

Inéquitable tout d'abord parce qu'elle oblige les requérants à quitter des maisons qu'ils ont acquises de bonne foi, dans lesquelles ils ont vécu de nombreuses années, investi financièrement et affectivement. Bien sûr que, sauf dans les cas explicitement prévus par la loi, il est impossible de constituer des droits réels sur le domaine public ; bien sûr que les requérants étaient périodiquement prévenus du caractère précaire de leurs titres d'occupation et de l'éventuelle obligation dans laquelle ils pourraient se trouver à l'avenir de procéder à la démolition de leurs maisons. Il n'empêche qu'ils n'avaient aucune raison particulière de croire que ces titres, qui avaient au moins implicitement, et pendant plusieurs décennies, été jugés compatibles avec l'affectation (à l'usage du public) du domaine public maritime, brusquement ne le seraient plus. Aucun changement dans les circonstances de fait ne semble avoir été de nature à annoncer un tel revirement, et d'ailleurs la proposition faite par le préfet du Morbihan aux occupants de conserver la jouissance de leur maison à titre exclusivement viager fait douter de la nécessité qu'il y avait à mettre ainsi fin à une telle occupation et donc du caractère nuisible de celle-ci tant pour l'environnement que pour l'affectation du domaine public maritime.

Quid d'un changement dans les circonstances de droit ? Le principe d'inaliénabilité a toujours été interprété comme interdisant la constitution de droits réels sur le domaine public, sauf lois contraires ; l'affectation du domaine public à l'utilité publique a toujours empêché que soient autorisées des occupations incompatibles avec une telle affectation. Aussi, les requérants ne pouvaient penser que ce qui avait été valable jusqu'en 1993 au regard de ces règles, ne le serait plus après. Le gouvernement n'a certes pas manqué de mettre en avant l'entrée en vigueur de la loi sur le littoral du 3 janvier 1986. Il est vrai que celle-ci est venue renforcer la protection du littoral et insister sur sa nécessaire préservation. Mais on peut avoir l'impression que cette loi constitue surtout un alibi pratique, trouvé a posteriori par l'administration française pour essayer d'expliquer son soudain revirement d'appréciation. En effet, les autorisations d'occupation des requérants n'ont-elles pas été renouvelées en dernier lieu en 1991 pour

les époux Depalle, le 10 juillet 1986 pour M Brosset-Triboulet, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi en question ? De toute façon, dès avant l'entrée en vigueur de cette loi, les autorisations d'occupation périodiquement reconduites précisaient leur caractère précaire et l'administration aurait déjà pu y mettre fin même sans l'intervention de cette nouvelle législation. La même solution se serait d'ailleurs imposée si les maisons litigieuses avaient été réalisées sur une parcelle du domaine public autre que le domaine public maritime.

En somme, aucun changement ni dans les circonstances de droit ni dans les circonstances de fait ne pouvait laisser présager un soudain refus administratif de renouveler les titres d'occupation, obligeant les requérants à quitter les lieux et à détruire les maisons qu'ils avaient occupées pendant des décennies.

La situation dans laquelle ces derniers se trouvent apparaît inéquitable d'autre part parce qu'ils auront, au bout du compte, tout perdu : ils auront investi dans une demeure qui ne leur a jamais appartenu et sur laquelle ils n'auront jamais aucun droit, pas même celui de l'occuper. Ils auront, pendant toutes ces années, versé les redevances d'occupation demandées par l'administration et payé les taxes foncières et d'habitation afférentes à une maison qu'ils pouvaient, de ce fait, croire avoir un droit à occuper mais qu'ils pouvaient aussi légitimement considérer comme ayant été légalement acquise suite, selon le cas, à un acte de vente ou à une donation, mais qu'ils seront vraisemblablement obligés de détruire. La solution est ici d'autant plus rigoureuse que les requérants n'ont pas construit les maisons litigieuses : ils se sont bornés à les acquérir de bonne foi. Ils seront donc contraints de démolir, à leurs frais, des constructions réalisées par d'autres. Il est vrai, peut-on rétorquer, que l'occupant du domaine public, qu'il ait ou non réalisé les installations dont il dispose, a la jouissance de celles-ci. Là est sans doute la vraie raison qui justifie qu'il soit contraint de remettre les lieux en l'état, à ses frais, lorsque son titre d'occupation arrive à échéance. Et tout cela sans que, en retour, il ait droit à une quelconque indemnisation.

De quelle indemnisation pourrait-il d'ailleurs s'agir ?

Il ne peut être question de compenser une éventuelle atteinte au droit de propriété dès lors que les requérants ne disposent pas, justement, d'un tel droit sur leurs maisons (v. cependant la position prise sur ce point par les juges de Rennes : TA Rennes 20 mars 1997, *Préfet du Morbihan c/ Epoux Depalle*, req. n° 953-517, et *Préfet du Morbihan c/ M Brosset*, req. n° 953-516, préc.). La solution eût, cependant, peut-être donné lieu à des appréciations plus délicates si le titre d'occupation des requérants n'était pas encore arrivé à échéance car ne semble toujours pas clairement tranchée la question de savoir si l'occupant du domaine public titulaire d'une autorisation d'occupation « ordinaire » (pour les titulaires d'autorisations d'occupation constitutives de droits réels, v. désormais art. L. 2122-9 et 2122-11 CGPPP et art. L. 1311-7 CGCT) est ou non propriétaire des constructions réalisées, dans son intérêt, sur le domaine public (semblant aller dans le sens de l'existence d'un tel droit de propriété : CE sect. 3 juill. 1959, *Ministre des travaux publics et SNCF c/ Société des produits alimentaires et diététiques et Association nationale des propriétaires et usagers d'embranchements particuliers*, Lebon 422 ; CE 1 juill. 1960, *Etablissements Soulat*, Lebon 442 ; *a contrario* : CE 27 févr. 1995, *Secrétariat d'Etat à la mer c/ Torrè*, req. n° 139718 , RFDA 1996. 1127 , concl. G. Bachelier). Plus précisément, le juge administratif semble avoir considéré que l'occupant a un droit de propriété sur les installations superficielles édifiées sur le domaine public dès lors que celles-ci n'ont pas été réalisées pour « répondre aux besoins du service public auquel le domaine est affecté » (CE 21 avr. 1997, *Ministre du budget c/ Société Sagifa*, req. n° 147602, RFDA 1997. 935, étude E. Fatôme et P. Terneyre ). Mais dès lors que cet éventuel droit de propriété découle de l'autorisation d'occupation, il cesse avec la fin de celle-ci, si bien qu'à l'expiration du titre d'occupation (cas dans nos deux affaires), l'occupant doit en principe remettre le domaine public en l'état, c'est-à-dire démolir les installations et ouvrages qu'il y a réalisés, à moins que l'administration n'en décide autrement. Dans ce dernier cas, les constructions maintenues deviennent automatiquement la propriété du maître du domaine par voie d'accession (CE ord. 20 janv. 2005, *Commune de Saint-Cyprien*, req. n° 276475  ; sur ces questions et les difficultés qu'elles soulèvent, v. not. E. Fatôme, A propos de l'incorporation au domaine public, AJDA 2006. 292 ).

Les requérants ne pourraient pas non plus prétendre à une indemnisation liée à un préjudice causé par l'administration. S'il y a certes préjudice réel pour les requérants, il n'y a pas de responsabilité possible : on ne se trouve pas en présence d'un cas de responsabilité sans faute de l'administration ; quant à la responsabilité pour faute, elle ne peut être retenue à partir du moment où l'administration avait périodiquement rappelé aux occupants le caractère précaire de leur situation. D'ailleurs, le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier, qui en 2002 avait un moment imaginé la possibilité d'une telle responsabilité, fondait fort peu d'espoir en cette solution : « 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 » (extrait reproduit dans les arrêts de la CEDH). On peut tout au plus penser que dans l'hypothèse où, par exemple, l'administration aurait sciemment induit les occupants en erreur en leur faisant miroiter une possible prescription acquisitive, ou en leur donnant l'assurance que leurs titres d'occupation seraient perpétuellement renouvelés, une faute pourrait bel et bien être reconnue et donner lieu à une indemnisation de l'occupant.

Cette absence d'indemnisation, qui est sans doute choquante dans le cas où les requérants seraient tenus de détruire lesdites installations et de remettre le domaine public en l'état (exigence vers laquelle semblait vouloir se diriger l'administration dans les deux affaires étudiées), ne le serait-elle pas davantage encore dans l'hypothèse où, comme elle le peut, l'administration déciderait de conserver les maisons ainsi construites pour les réutiliser (cette possibilité offerte par application du régime général de la domanialité publique était en outre expressément prévue, on l'a dit, par « l'arrangement » que le préfet du Morbihan avait proposé aux requérants le 16 septembre 1993) ? Quand on connaît l'enjeu économique que représente le littoral et la valeur acquise aujourd'hui par les deux maisons litigieuses (en 2002, dans ses conclusions sur ces deux affaires devant le Conseil d'Etat, le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier précisait que la valeur actualisée du prix d'acquisition de la maison occupée par les époux Depalle s'élevait à 1 067 143 €, et celle de la maison de M Brosset-Triboulet à 655 530 €. Fin 2008, la valeur de ces maisons était estimée, par une agence immobilière, entre 1 150 000 et 1 200 000 € pour la première et entre 800 000 et 1 000 000 € pour la seconde), on comprend bien que le choix d'un tel maintien ne serait économiquement pas neutre pour l'Etat et que son patrimoine se trouverait ainsi enrichi, et cela sans aucune contrepartie financière (mais non pas sans cause puisqu'un tel enrichissement découlerait de l'application des règles de la domanialité publique... Il nous semble donc que la voie de l'enrichissement sans cause ne permettrait pas non plus, si elle était envisagée par les occupants, une quelconque indemnisation).

Mais si la solution qui va s'appliquer aux requérants met mal à l'aise, c'est aussi, et ensuite, parce que l'on s'aperçoit que ce qui vaut parfois dans certaines situations lorsque sont en cause certaines règles et principes juridiques, ne vaut pas lorsque le principe d'inaliénabilité du domaine public est en jeu. On l'a dit, si les juges acceptent parfois d'assouplir le principe de légalité dès lors qu'il s'agit de rétablir l'équité ou d'éviter certaines décisions humainement choquantes, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de protéger le domaine public. En somme, le seul principe d'inaliénabilité suffit là où les plus hautes considérations d'intérêt général auraient sans doute été exigées pour justifier une décision d'une telle rigueur pour les administrés. On pourrait dire que le principe d'inaliénabilité apparaît ainsi comme un principe exorbitant parmi les principes mêmes du droit public !

Pourtant, et enfin, le principe d'inaliénabilité, qui peut paraître irréductible, n'est pas un principe à valeur constitutionnelle. C'est ainsi avec une facilité déconcertante que le législateur peut le remettre en cause. Surtout, le principe d'inaliénabilité n'oblige l'administration qu'autant que la parcelle qui bénéficie de sa protection fait partie du domaine public, autrement dit qu'autant que ladite parcelle n'a pas été désaffectée et déclassée, ce à quoi peut procéder l'administration elle-même...

Le principe d'inaliénabilité, que l'on brandit tel un totem ou un talisman, ressemble donc par ailleurs,

et paradoxalement, à un titre de papier : incontournable dans certains cas, il n'apparaît dans d'autres circonstances que comme un barrage imaginaire aisément franchi par les autorités administratives. On a finalement l'impression que le principe d'inaliénabilité est utilisé au gré des humeurs de l'administration, dans l'intérêt de cette dernière et au détriment des administrés.

Au bout du compte, les arrêts de la CEDH en date du 29 mars 2010, fort attendus par les spécialistes du droit du domaine public (v. la tribune de R. Hostiou, Domanialité publique et propriété privée : de nouvelles perspectives ouvertes par la Cour européenne des droits de l'homme ?, AJDA 2008. 1561), n'auront guère fait avancer la cause des occupants du domaine public ni évoluer le régime français de la domanialité publique. La déception risque donc d'être grande. Il est vrai que la Cour de Strasbourg ne pouvait sans doute aller très loin dès lors qu'« il appartient en premier lieu aux autorités nationales de décider du type de mesures à prendre pour protéger le littoral » et, de manière générale, le domaine public.

La leçon que l'on pourra néanmoins tirer de ces arrêts comme de ceux rendus dans ces affaires par les juridictions nationales et auxquels la Cour donne ici sa bénédiction conventionnelle, est qu'occuper le domaine public, y réaliser des constructions ou en acquérir, c'est un peu comme jouer au casino, opérer en bourse, ou manipuler des allumettes : ce sont des opérations à risque auxquelles il convient de procéder avec vigilance et méfiance, et en parfaite connaissance de cause !

Document 12 : CE, 23 juillet 2010, n° 320188.

Conseil d'Etat 8ème et 3ème sous-sections réunies 23 juillet 2010 N° 320188

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 29 août et 27 novembre 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme Marie-Hélène A, domicilié [...] agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la SOCIETE NEVILLE FOSTER DELAUNAY BELLEVILLE (NFDB) dont le siège est 12, avenue du Président Wilson à Paris (75016) ; Mme A demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les articles 3 et 5 du jugement du 25 juin 2008 par lesquels le tribunal administratif de Paris a réduit la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties à laquelle elle a été assujettie au titre de l'année 2000 dans les rôles de la commune de Gennevilliers à raison de locaux situés 22, chemin des Petits Marais et a rejeté le surplus de ses conclusions tendant à la décharge de cette cotisation ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit intégralement à sa demande ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 500 € en application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;

Vu la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 ;

Vu la loi n° 68-917 du 24 octobre 1968 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Paquita Morellet-Steiner, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Ortscheidt, avocat de la SOCIETE NEVILLE FOSTER DELAUNAY BELLEVILLE et de Mme A,

- les conclusions de Mme Nathalie Escaut, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Ortscheidt, avocat de la SOCIETE NEVILLE

FOSTER DELAUNAY BELLEVILLE et de Mme A ;

Considérant, en premier lieu, que Mme A, agissant en qualité de liquidateur judiciaire de la SOCIETE NEVILLE FOSTER DELAUNAY BELLEVILLE (NFDB) ne peut utilement critiquer le motif retenu par le tribunal administratif de Paris pour rejeter le moyen de la société dirigé contre le rôle particulier établi le 31 juillet 2000 au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties à laquelle elle a été assujettie en 1998 dans les rôles de la commune de Gennevilliers à raison de locaux implantés sur une parcelle située 22, chemin des Petits Marais, comprise dans l'enceinte du port de Gennevilliers et qu'elle a été autorisée à occuper en vertu d'un contrat d'amodiation conclu avec le Port autonome de Paris le 6 avril 1973 ; qu'en effet, l'imposition établie au titre de l'année 1998 a été entièrement dégrevée par l'article 2 du jugement attaqué et l'imposition maintenue à sa charge ne porte que sur la taxe établie au titre de l'année 2000 par voie de rôle général le 31 août 2000 ;

[...]

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du I de l'article 1 400 du code général des impôts : "Sous réserve des dispositions des articles 1403 et 1404, toute propriété bâtie ou non bâtie doit être imposée au nom du propriétaire actuel (...)" ;

Considérant que l'appropriation privative d'installations superficielles édifiées ou acquises par le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public n'est pas incompatible avec l'inaliénabilité de celui-ci, lorsque l'autorisation de l'occuper et d'y édifier des constructions ou d'acquérir les constructions existantes n'a pas été accordée en vue de répondre aux besoins du service public auquel le domaine est affecté ;

Considérant que le tribunal a relevé que, dès lors qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'autorisation temporaire d'occupation et d'utilisation du domaine public avait été consentie à la société NFDB par le Port autonome de Paris aux termes de la convention conclue le 6 avril 1973 pour répondre aux besoins du service public, les constructions que cette société a édifiées ou les constructions existant à la date de la convention qu'elle a acquises, en vue de satisfaire les seuls besoins de son activité, constituaient des ouvrages privés dont la propriété appartenait au permissionnaire pendant toute la durée de l'autorisation d'occupation du domaine public ; qu'en déduisant de cette appréciation souveraine, qui n'est pas arguée de dénaturation, que cette société devait être regardée comme redevable de la taxe foncière à raison de ces constructions en application du I de l'article 1 400 du code général des impôts, le tribunal, qui ne s'est pas fondé sur les dispositions de la loi du 25 juillet 1994 complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public et qui n'a pas méconnu les dispositions de la loi du 24 octobre 1968 relative au Port autonome de Paris lesquelles ne font pas obstacle à une appropriation privative d'installations superficielles édifiées sur le domaine public par le titulaire d'une telle autorisation, n'a pas commis d'erreur de droit ;

[...]

Document n°13 : TA Lyon, 2 février 2012, n°0907116, époux O. c/ Cne de Sury Le Comtal et ERDF.

Vu la requête, enregistrée le 18 novembre 2009, présentée pour M. et M^{me} O., [...], par M^e Mouseghian, avocat au barreau de Saint-Étienne, qui demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 26 février 1991 par laquelle le conseil municipal de la commune de Sury le Comtal a décidé la mise à disposition d'un terrain au profit d'EDF pour l'implantation d'un transformateur, la décision du même jour par laquelle le maire de ladite commune a conclu une convention de mise à disposition avec EDF ainsi que la décision de rejet du 1^{er} octobre 2009 née du silence gardé par le maire sur leur demande tendant au déplacement dudit transformateur ;

2°) d'enjoindre à ladite commune et à la société ERDF de procéder au déplacement du transformateur sous astreinte de 100 € par jours de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Sury le Comtal et de la société ERDF une somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Les requérants soutiennent que la juridiction administrative est compétente pour connaître de leur requête dès lors que le transformateur en litige est un ouvrage public, qui procède de travaux publics, irrégulièrement implanté sur leur propriété ; que leur requête est recevable dès lors qu'ils ont intérêt pour agir à l'encontre des actes détachables des contrats administratifs ; qu'il n'est pas établi que la délibération attaquée a été prise en suite d'une procédure régulière ; qu'en l'absence de transmission de cette délibération à l'autorité préfectorale, le maire n'était pas compétent pour conclure la convention de mise à disposition ; qu'en l'absence de précision sur l'auteur de la signature dudit contrat, celui-ci doit être considéré comme conclu par une autorité incompétente ; que ces décisions sont entachées d'erreur de droit dès lors que le terrain en litige n'appartenait pas à la commune ; que le tribunal est compétent pour ordonner la suppression et le déplacement de l'ouvrage litigieux dès lors qu'aucune régularisation appropriée n'est possible compte tenu du vice de légalité interne et de l'absence de droit à construire au bénéfice de la commune ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 13 avril 2010, présenté pour la société Electricité Réseau distribution France (ERDF), par M^e Riva, avocat au barreau de Lyon, qui conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des époux O. la somme de 2 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La société soutient que la demande tendant à ce qu'il soit enjoint de procéder au déplacement du transformateur n'est pas fondée dès lors, d'une part, qu'une mesure de régularisation est possible par la cession du terrain au profit de la commune et, d'autre part, que le déplacement emporterait une atteinte excessive à l'intérêt général puisque les inconvénients impliqués par la présence de l'ouvrage à l'égard des requérants sont mineurs alors qu'ils sont considérables à l'égard de l'intérêt général puisque le déplacement implique un coût financier et des travaux importants liés à la destruction/reconstruction du transformateur et des lignes hautes et basses tensions dans un quartier fortement urbanisé ; qu'en tout état de cause, seule la commune peut être condamnée à procéder à un tel déplacement ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 23 juin 2010, présenté pour la commune de Sury le Comtal, représentée par son maire régulièrement habilité, par M^e Petit, avocat au barreau de Lyon, qui conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des époux O. la somme de 1 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La commune soutient que les conclusions à fin d'annulation sont irrecevables dès lors, d'une part, que l'effet relatif des contrats s'oppose à ce que les requérants aient un intérêt à agir et, d'autre part, que la requête a été introduite plus de deux mois après la publication régulière de la délibération et la signature de la convention ; que la délibération est superflète dès lors que le maire dispose d'une compétence propre pour la gestion du **domaine public** ; que l'annulation de la décision de signer n'implique pas le déplacement du transformateur ; que cet ouvrage appartient à la société ERDF sur un terrain qui n'appartient pas à la commune, de sorte que les conclusions à fin d'injonction sont mal dirigées ; qu'il permet l'alimentation électrique de 114 clients de sorte que son déplacement, qui impliquerait de très lourds travaux de restructuration, emporte de très lourdes conséquences au regard de l'intérêt général ; que les requérants font preuve de mauvaise foi dès lors que les divers plans annexés au dossier de demande de permis de construire mentionnaient l'existence du transformateur lors de l'acquisition du terrain, qu'ils ne se sont pas plaint pendant plus de six ans et qu'ils ont refusé une proposition de cession à l'amiable, qui constitue d'ailleurs une mesure de régularisation possible ; qu'en l'absence d'inconvénients particuliers pour les requérants et eu égard à l'atteinte excessive à l'intérêt général que constituerait le déplacement du poste de transformation, il y a lieu de rejeter les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte ;

Vu le mémoire, enregistré le 25 juin 2010, présenté pour la société ERDF qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

La société ajoute que dans l'hypothèse la plus simple, c'est-à-dire si un terrain à proximité est trouvé, le déplacement impliquerait un coût de 45 858,48 € toutes taxes comprises sans compter l'indemnité d'implantation de l'ouvrage qui devra être versé au propriétaire concerné ;

Vu le mémoire, enregistré le 25 janvier 2011, présenté pour la société ERDF qui persiste dans ses écritures ;

La société soutient en outre que le transformateur public litigieux appartient à la commune, qu'il s'agit d'un bien de retour mis à sa disposition en vertu d'une cession de service public conclut avec le SIEL agissant en tant que délégataire de la commune ;

Vu le mémoire, enregistré le 14 mars 2011, présenté pour les époux O. qui concluent aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

Les requérants ajoutent qu'en leur qualité de propriétaire du terrain sur lequel se situe l'ouvrage, ils ont intérêt pour agir contre la délibération et la décision de signer la convention ; que les délais de recours prévus par l'article R. 421-1 du code de justice administrative ne leurs sont pas opposables dès lors qu'il s'agit d'un litige en matière de travaux publics ; que la délibération révèle une décision de classement par erreur de leur terrain dans la voirie communale, de sorte qu'il peut agir sans condition de délais ; qu'ils n'ont jamais été informés de la présence d'un transformateur sur leur propriété puisqu'ils se sont rendu compte postérieurement à leur achat que le cadastre était entaché d'erreur ; qu'une mesure de régularisation est impossible dès lors que le juge administratif ne peut contraindre les personnes privées à céder un bien immobilier leur appartenant ; qu'ils ont rejeté la proposition de cession de la part de la commune dès lors que l'indemnité de 4 000 € ne couvrirait pas l'ensemble des préjudices subis ; que la localisation de l'ouvrage déprécie leur propriété ; que l'anomalie s'agissant de l'implantation de l'ouvrage a été découvert tardivement, de sorte que leur bonne foi ne saurait être remise en cause ; que l'implantation de l'ouvrage emporte comme conséquences des passages fréquents sur leur propriété des agents d'EDF, une menace pour la sécurité des quatre enfants du couple, la dépréciation de leur maison ; qu'il est possible de trouver un terrain de 24 m² sur la commune dont la densité reste modérée ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 septembre 2011, présenté pour la société ERDF qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens ;

La société ajoute que le rachat n'emporte pas d'effet rétroactif ; que les inconvénients de l'implantation de l'ouvrage ne sont pas démontrés dès lors que les requérants n'ont jamais émis d'observations sur les nuisances sonores, que les agents y accèdent par le **domaine public** routier, que le transformateur n'est pas accessible depuis le jardin et qu'il est fermé à clef de sorte qu'il n'y a pas de problème de sécurité, que le transformateur étant visible lors de l'achat du terrain par les requérants, aucune dépréciation n'est établie ;

Vu l'ordonnance en date du 15 septembre 2011 fixant la clôture d'instruction au 14 octobre 2011, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu la lettre du 12 janvier 2012, par laquelle les parties ont été informées que la décision à intervenir était susceptible d'être fondée sur un moyen d'ordre public relevé d'office par le tribunal, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative ;

Sur les conclusions à fin de sursis à statuer :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 acquièrent à l'amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier. / Les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent suivant les règles du droit civil » ; qu'aux termes de l'article L. 2111-1 du même code : « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le **domaine public** d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public » ; qu'aux termes de l'article L. 3111-1 du même code : « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du **domaine public**, sont inaliénables et imprescriptibles » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les établissements P. L., alors propriétaires de la parcelle cadastrée n° BD 69 sur laquelle a été implantée le transformateur litigieux, avaient donné leur accord de principe sur la cession du terrain et l'implantation d'un poste de transformation du courant électrique au profit d'EDF ; qu'à la suite d'un changement de limite de propriété, constaté par un procès-verbal établi le 27 août 1991, l'emplacement prévu est devenu la parcelle n° BD 241 indiquée sur les registres du cadastre comme appartenant à la commune de Sury le Comtal ; que, par délibération du 28 février 1992, le conseil municipal a approuvé l'acte d'abandon au profit de la commune, établi par M. L., agissant comme président directeur général des établissements L., le même jour ; que les formalités de publicités prévues par les dispositions du code civil et du décret du 4 janvier 1955 susvisé, qui permettent de rendre les actes translatifs de propriété opposables aux tiers, n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à l'application du principe d'**inaliénabilité** du **domaine public** dès lors qu'il n'est pas contesté que la commune a légalement acquis la propriété de la parcelle litigieuse en 1992 de sorte que, s'agissant d'un bien appartenant à une personne publique, affecté au service public de la distribution d'énergie électrique et pourvu d'un aménagement indispensable, le transformateur et son emprise constituent une dépendance du **domaine public** en application de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; que, dans ces conditions, la question de la propriété de l'ouvrage en litige ne soulève aucune difficulté sérieuse et le moyen tiré de ce que les époux O. seraient devenus propriétaires du transformateur litigieux doit être écarté sans qu'il n'y ait lieu de poser une question préjudicielle à la juridiction judiciaire ; que, par suite, les conclusions à fin de sursis à statuer doivent être rejetées ;

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. » ; qu'il résulte de cette disposition que le délai de deux mois qu'elle fixe ne s'applique pas aux demandes présentées en matière de travaux publics, même si celles-ci sont dirigées contre une décision administrative ayant fait l'objet d'une publication ; que la délibération du 26 février 1991 autorise le maire de la commune de Sury le Comtal à conclure une convention pour la mise à disposition d'un terrain afin d'implanter un transformateur électrique et autorise nécessairement la construction dudit ouvrage qui résulte d'un travail public ; qu'ainsi, la demande des époux O. tendant à l'annulation de la délibération précitée et de la décision de signer ladite convention soulève un litige dont la juridiction administrative peut être saisie sans condition de délais ;

Considérant, d'autre part, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la délibération du conseil municipal en date du 26 février 1991, que le maire avait consulté à titre superfétatoire dès lors que la décision de conclure la convention de mise à disposition se rattache à l'exercice de son pouvoir propre s'agissant de l'administration des propriétés communales, fasse grief aux époux O. ; que ceux-ci ne sont dès lors pas recevables à en contester la légalité ; que, cependant, en leur qualité de riverain du terrain sur lequel est aujourd'hui implanté le transformateur en litige, les époux O. justifient d'une qualité leur conférant un intérêt pour agir à l'encontre de la décision du 26 février 1991 par laquelle le maire a décidé de conclure la convention précitée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction sous astreinte :

En ce qui concerne la décision de conclure la convention du 26 février 1991 :

Considérant, d'une part, qu'il ressort des termes mêmes de la convention de mise à disposition en date du 26 février 1991 que celle-ci a été signée par le maire de la commune de Sury le Comtal ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la compétence de l'auteur de la décision de conclure ladite convention n'est pas établie manque en fait ;

Considérant, d'autre part, que la circonstance que la délibération du 26 février 1991 n'avait pu être exécutoire le même jour du fait de l'absence de transmission en préfecture est sans influence sur la légalité de la décision de conclure la convention de mise à disposition avec la société EDF dès lors que cette décision se rattache à l'exercice du pouvoir propre du maire s'agissant de l'administration des propriétés communales et que le conseil municipal n'a été consulté qu'à titre superfétatoire ;

Considérant, enfin, qu'il ressort des pièces du dossier que si, à la date de la décision attaquée, la commune de Sury le Comtal n'était pas encore propriétaire de la parcelle litigieuse, celle-ci a agi avec l'accord du propriétaire tant sur le principe de la cession du terrain que sur l'implantation d'un poste de transformation du courant électrique au profit d'EDF ; que, dans ces conditions, les époux O. ne sont pas fondés à soutenir que la décision du 26 février 1991 est entachée d'erreur de droit au motif que la commune n'avait aucun droit de propriété sur la parcelle litigieuse ; qu'il s'en suit que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision du 26 février 1991 ;

En ce qui concerne la décision implicite de refus de déplacer le poste de transformation électrique :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, comme il a été dit précédemment, qu'à la date de la décision d'implanter le transformateur, le propriétaire du terrain avait donné son accord tant sur le principe même de l'installation de l'ouvrage que sur la cession du terrain au profit de la commune de Sury le Comtal ; qu'en outre, la commune en a acquis la propriété en 1992 dans les conditions précitées, lequel est devenu une dépendance du **domaine public** en application de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; qu'ainsi, alors même que l'acte d'abandon précité n'a pas été publié à la conservation des hypothèques et qu'une erreur dans la tenu du cadastre indique que l'ouvrage est situé sur la parcelle des époux O., le principe d'**inaliénabilité** du **domaine public** fait obstacle à ce que les requérants puissent en revendiquer la propriété, toute convention de vente d'un bien relevant du **domaine public** étant nulle ; qu'il s'en suit que les époux O. ne sont pas fondés à soutenir que l'ouvrage en litige est irrégulièrement implanté ; que, par suite, les conclusions tendant à l'annulation du refus de déplacer l'ouvrage doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions accessoires aux fins d'injonction sous astreinte ;

Décide :

Article 1^{er} : La requête n° 0907116 de M. et M^{me} O. est rejetée.