

AJDA 2015 p.886**L'action naturelle des flots est-elle indemnisable ?****Arrêt rendu par Cour administrative d'appel de Marseille****20-01-2015**

n° 13MA01999

Sommaire :

Les dispositions de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques ne méconnaissent pas les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme dès lors que, si elles n'instituent pas un droit à indemnisation au profit du propriétaire dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel, elles ne font toutefois pas obstacle à ce que celui-ci puisse, sous conditions, obtenir réparation.

Texte intégral :

1. Considérant que, le 18 mars 2011, un procès-verbal de contravention de grande voirie a été dressé à l'encontre de M^{me} S. pour avoir réalisé, sans autorisation, sur le domaine public maritime des travaux de reprofilage du sol avec des matériaux du site sur une surface approximative de 165 m², de remise en état de l'ouvrage de protection contre la mer, consolidé par des apports nouveaux d'enrochements extérieurs au site, et de mise en place de pieux en bois fichés dans le sol ; que M^{me} S. demande à la cour d'annuler le jugement du 29 mars 2013 par lequel le tribunal administratif de Montpellier l'a condamnée à verser une amende de 1 200 €, à remettre le site en état dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement sous astreinte de 50 € par jour de retard et à payer à l'Etat la somme de 75 € au titre des frais engagés pour l'établissement du procès-verbal ;

Sur la recevabilité de la saisine du tribunal par le préfet :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 774-2 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable en l'espèce : « Dans les dix jours qui suivent la rédaction d'un procès-verbal de contravention, le préfet fait faire au contrevenant notification de la copie du procès-verbal. La notification est faite dans la forme administrative, mais elle peut également être effectuée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification indique à la personne poursuivie qu'elle est tenue, si elle veut fournir des défenses écrites, de les déposer dans le délai de quinzaine à partir de la notification qui lui est faite. Il est dressé acte de la notification ; cet acte doit être adressé au tribunal administratif et y être enregistré comme les requêtes introductives d'instance » ;

3. Considérant, en premier lieu, que le mémoire du 6 octobre 2011 par lequel le préfet de l'Hérault a saisi le tribunal a été signé par M^{me} Jourget, directrice départementale des territoires et de la mer ; que, par arrêté n° 2011-I-2025 du 19 septembre 2011, régulièrement publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de l'Hérault de septembre 2011, cette dernière a reçu délégation du préfet à l'effet, notamment, de saisir le tribunal administratif en matière de contraventions de grande voirie et signer les mémoires présentés au nom de l'Etat ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le tribunal aurait été saisi par une autorité incompétente manque en fait ;

4. Considérant, en second lieu, qu'à supposer que l'agent ayant notifié le procès-verbal de la contravention ait été incompétent pour y procéder, le dépôt de conclusions par une autorité compétente devant le tribunal administratif a, en tout état de cause, régularisé la procédure ;

Sur la procédure :

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2132-21 du code général de la propriété des personnes publiques : « Sous réserve de dispositions législatives spécifiques, les agents de l'Etat assermentés

à cet effet devant le tribunal de grande instance et les officiers de police judiciaire sont compétents pour constater les contraventions de grande voirie » ; que le procès-verbal de contravention de grande voirie du 18 mars 2011 a été dressé par M. Serge Pagès, contrôleur principal des travaux publics de l'Etat ; qu'il résulte de l'instruction que l'intéressé était assermenté devant le tribunal de grande instance de Montpellier et commissionné à l'effet de constater les infractions aux règles de protection du domaine public maritime ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 2132-21 du code général de la propriété des personnes publiques manque en fait ;

Sur le bien-fondé de l'action publique :

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques : « Le domaine public maritime naturel de l'Etat comprend : 1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer. Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles [...] » ; qu'aux termes de l'article L. 2132-3 du même code : « Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende » ; que l'article 1^{er} du décret susvisé du 25 février 2003 dispose : « Toute infraction en matière de grande voirie commise sur le domaine public maritime en dehors des ports, et autres que celles concernant les amers, feux, phares et centres de surveillance de la navigation maritime prévues par la loi du 27 novembre 1987 susvisée, est punie de la peine d'amende prévue par l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de la 5^e classe [...] » ; que, selon l'article 131-13 du code pénal, le montant de l'amende encourue pour les contraventions de la 5^e classe est de 1 500 € au plus ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'il appartient au juge administratif, saisi d'un procès-verbal de contravention de grande voirie, de reconnaître les limites du domaine public naturel et de dire si les terrains sur lesquels ont été commis les faits en raison desquels le procès-verbal a été dressé se trouvent ou non compris dans ces limites ;

8. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment des constatations et relevés de la limite haute du rivage de la mer effectués par les agents du service maritime et de navigation du Languedoc-Roussillon les 2, 23 et 31 mars 2004 ainsi que les 13 et 14 décembre 2005 assortis de photos et complétés par les données sur l'état de la houle et du niveau marin lors de ces périodes, que la partie de la parcelle cadastrée AC n° 235 sur laquelle ont été réalisés les travaux incriminés était située sur le rivage de la mer au sens des dispositions précitées de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques ; que M^{me} S. n'établit pas, par les documents qu'elle produit, que ces relevés seraient erronés du fait de la présence sur les lieux, au moment où les constatations sur place ont été effectuées, de débris déposés par la mer à la suite de perturbations exceptionnelles dans les jours précédents ; que la circonstance, à la supposer établie, que les agents de l'Etat auraient effectué ces relevés après avoir pénétré dans la propriété de la requérante sans son consentement, est sans incidence sur la valeur probante des pièces produites par le préfet de l'Hérault, dont l'objet est uniquement de permettre de déterminer la limite haute du rivage de la mer ; que, par ailleurs, dans la mesure où ces pièces ne font pas partie en tant que telle de la procédure de contravention de grande voirie, la violation de domicile alléguée n'est pas de nature à affecter le bien-fondé des poursuites engagées à l'encontre de l'intéressée ; qu'ainsi, et contrairement à ce que soutient M^{me} S., les pièces produites par le préfet de l'Hérault suffisent à démontrer la réalité de l'implantation des enrochements et des pieux incriminés sur le rivage de la mer ;

9. Considérant que M^{me} S. soutient néanmoins que la partie de la parcelle sur laquelle elle a fait réaliser les travaux en cause lui appartient dès lors que son incorporation dans le domaine public maritime par l'effet de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques constituerait une atteinte à son droit de propriété contraire à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que les dispositions de l'article L. 2111-4 ont toutefois pour objet d'assurer une protection du rivage de la mer dans l'intérêt de l'ensemble des usagers ; que cette protection constitue un objectif d'utilité publique justifiant une atteinte au droit de propriété ; que, si les dispositions législatives en cause n'instituent pas un droit à indemnisation au profit du propriétaire dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel, elles ne font pas obstacle à ce que celui-ci obtienne une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour lui une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, les dispositions de l'article L. 2111-4 du code

général de la propriété des personnes publiques ne méconnaissent pas les stipulations précitées de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il suit de là que M^{me} S. n'est pas fondée à soutenir que la partie de la parcelle sur laquelle les travaux incriminés ont été effectués n'avait pas été incorporée dans le domaine public maritime à la date de réalisation de ces travaux ;

10. Considérant, en deuxième lieu, que, si la requérante fait valoir que les enrochements ont été mis en place en 1988 sur une parcelle qui était alors sa propriété privée et que les pieux existaient depuis des années, elle reconnaît dans ses écritures de première instance avoir procédé à des travaux de remplacement d'une partie des enrochements et des pieux postérieurement à leur incorporation dans le domaine public maritime ; que, ni les dispositions de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, qui mettent à la charge des propriétés protégées les dépenses consenties pour la construction de digues à la mer dont la nécessité aura été constatée par le gouvernement, ni la réserve d'interprétation dont la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013 a assorti la déclaration de conformité à la Constitution de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques, n'autorise le propriétaire d'une digue à la mer à entretenir celle-ci une fois qu'elle a été incorporée au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer ; que, comme l'a d'ailleurs rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision, le propriétaire riverain dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel peut prétendre à une indemnisation lorsqu'il justifie que l'absence d'entretien ou la destruction d'ouvrages de protection appartenant à la puissance publique est à l'origine de cette incorporation ; que M^{me} S. n'est dès lors pas fondée à soutenir qu'elle était en droit d'entretenir les enrochements incriminés afin d'éviter la disparition de cette protection et de prévenir une nouvelle incorporation de sa propriété dans le domaine public maritime ; qu'elle ne conteste pas, par ailleurs, avoir fait exécuter des travaux de reprofilage du sol avec des matériaux du site ; que le moyen tiré de ce que les ouvrages litigieux ne feraient pas obstacle à la libre circulation des piétons sur le rivage de la mer est inopérant ; qu'il suit de là que le tribunal administratif de Montpellier a jugé, à bon droit, que les faits constatés dans le procès-verbal du 18 mars 2011 étaient constitutifs d'une contravention de grande voirie ;

11. Considérant, en troisième lieu, que la prescription de l'action publique ne peut résulter de circonstances postérieures à la condamnation ; que, par suite, M^{me} S., qui s'est vu infliger une peine d'amende par le jugement attaqué du 18 mars 2011 sans que cette condamnation ne soit annulée par le présent arrêt, ne peut utilement se prévaloir, pour soutenir que l'action publique serait prescrite, de l'abstention de la cour d'avoir procédé à des actes d'instruction durant plus d'une année ;

Sur l'action domaniale :

12. Considérant que, comme il a été dit au point 10., M^{me} S. ne peut se prévaloir de la réserve d'interprétation énoncée dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-316 QPC pour soutenir qu'elle était en droit de réaliser des travaux de remise en état des enrochements situés sur le domaine public maritime ; qu'en outre, ni les matériaux ayant servi au reprofilage du sol, ni les pieux dont la présence a été constatée par le procès-verbal du 18 mars 2011 ne constituent une digue à la mer au sens de cette décision ; qu'en revanche, la réserve d'interprétation invoquée fait obstacle à ce que la requérante soit condamnée à enlever les enrochements installés avant que la partie de la parcelle AC n° 235 lui appartenant ait été incorporée dans le domaine public maritime ; que le jugement attaqué n'a cependant pas méconnu cette restriction en condamnant M^{me} S. à remettre les lieux en état en procédant au retrait des enrochements, matériaux et pieux incriminés, dès lors que le procès-verbal du 18 mars 2011 n'a visé que les travaux réalisés et les matériaux apportés postérieurement à l'entrée des ouvrages dans le domaine public maritime ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M^{me} S. n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier l'a condamnée à verser une amende de 1 200 €, à remettre le site en état dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement sous astreinte de 50 € par jour de retard et l'a condamnée à payer à l'Etat la somme de 75 € au titre des frais engagés pour l'établissement du procès-verbal ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que M^{me} S. demande au titre des frais exposés et non compris dans les

dépens ;

Décide :

Article 1^{er} : La requête de M^{me} S. est rejetée.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Consistance du domaine public * Domaine public naturel

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Droits et libertés fondamentaux *





Droit au respect des biens * Incorporation d'un terrain dans le domaine public maritime

AJDA 2015 p.886

L'action naturelle des flots est-elle indemnisable ?

Samuel Deliancourt, Rapporteur public

(extraits)














Le litige dont vous avez à connaître aujourd'hui, et qui justifie votre formation élargie à cinq (CJA, art. R. 222-27), a trait à la réponse à apporter au moyen tiré de l'inconventionnalité du transfert de propriété résultant d'événements naturels tel qu'il résulte de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), étant précisé que le présent contentieux n'est pas de nature indemnitaire, mais relève de la contravention de grande voirie. Cette affaire se situe dans la continuité de celle dont vous avez déjà eu à connaître, en formation également élargie, faisant suite à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la SCI Pascal (CAA Marseille, ord., 8 janv. 2013, n° 10MA04256 QPC ; CE 13 mars 2013, n° 365115, AJDA 2013. 603 ) et à la réponse apportée par le Conseil constitutionnel dans sa décision (24 mai 2013, n° 2013-316 QPC, AJDA 2013. 2260 , note N. Foulquier  ; Dr. adm. 2013, n° 10, p. 29, note G. Eveillard) et à l'occasion desquelles nous avons eu l'occasion d'exposer nos doutes et états d'âme sur cette importante question. Vous avez ainsi eu l'occasion de vous prononcer dans une série de quatre arrêts lus le 6 mai 2014 (classé en C+ pour *SCI Pascal*, n° 10MA04256, RFDA 2014. 1075 , concl. S. Deliancourt). La présente affaire porte sur le même endroit, le lieudit « Trou du Ragout » situé sur le territoire de la commune de Vias, et concerne M^{me} S. à l'encontre de laquelle a été dressé, le 18 mars 2011, par un agent de la préfecture de l'Hérault, un procès-verbal de contravention de grande voirie pour avoir réalisé, sans autorisation, sur le domaine public maritime des travaux de reprofilage du sol avec des matériaux du site sur une surface approximative de 165 m², de remise en état de l'ouvrage de protection contre la mer, consolidé par des apports nouveaux d'enrochements extérieurs au site, et de mise en place de pieux en bois fichés dans le sol. Cet acte fut transmis par les services de la préfecture au tribunal administratif de Montpellier qui a condamné, par le jugement n° 1104522 dont il est fait appel, M^{me} S. à verser une amende de 1 200 €, à remettre le site en état dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement sous astreinte de 50 € par jour de retard et à payer à l'Etat la somme de 75 € au titre des frais engagés pour l'établissement du procès-verbal [...].




L'appelante estime que la dépendance dont il s'agit ne relèverait pas du domaine public maritime ou, plus exactement, qu'elle n'aurait pas été régulièrement incorporée dans celui-ci, faute d'indemnisation [...].

M^{me} S. soutient que cette incorporation de fait serait contraire à son droit de propriété tel que protégé par la convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH) en l'absence de toute indemnisation prévue par le texte précité. Le moyen est soulevé différemment que dans les autres affaires déjà jugées. Nous laissons de côté, ici, la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel s'agissant des digues, puisque tel n'est pas le cas en l'espèce des atteintes reprochées. C'est en effet pour cette situation, et elle seule, que le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation avec sa décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, considérant que « lorsqu'une digue à la mer construite par un propriétaire est incorporée au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer, il peut être imposé à l'intéressé de procéder à sa

destruction ; que ce dernier pourrait ainsi voir sa propriété privée de la protection assurée par l'ouvrage qu'il avait légalement érigé ; que, dans ces conditions, la garantie des droits du propriétaire riverain de la mer ayant élevé une digue à la mer ne serait pas assurée s'il était forcé de la détruire à ses frais en raison de l'évolution des limites du domaine public maritime naturel » (consid. 8).

Un texte n'excluant pas tout droit à indemnisation









L'absence d'indemnisation est-elle de nature à faire considérer que la dépossession - ou plutôt le transfert de propriété - est irrégulier ? La réponse est en principe positive. Mais, cependant, ce n'est pas parce que le texte ne prévoit pas d'indemnisation qu'aucune n'est juridiquement possible. On pense évidemment ici aux servitudes d'urbanisme et au principe posé par l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme à propos duquel le Conseil d'Etat a eu l'occasion, dans l'arrêt *Bitouzet* (CE, sect., 3 juill. 1998, n° 158592, Lebon 288 avec les concl.  ; AJDA 1998. 639 , 570, chron. F. Raynaud et P. Fombeur  , et 2014. 112, chron. Y. Robineau  ; D. 2000. 256 , obs. P. Bon et D. de Béchillon  ; RFDA 1998. 1243, concl. R. Abraham , et 1999. 841, note D. de Béchillon  ; Dr. adm. 1998. Comm. 329 ; JCP 1998. IV. 3187, obs. M.-C. Rouault), de donner une interprétation constructive destinée à rendre ce texte compatible avec les exigences européennes, même si son application effective a pu être qualifiée de « fantomatique » par le professeur René Chapus (*Droit administratif général*, Montchrestien, 15^e éd., 2001, p. 1241, n° 1411-1). Cette volonté d'interprétation utile des textes nationaux au regard de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'est poursuivie puisque, s'agissant du transfert prévu par l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, il s'accomplit sans indemnité, ainsi que le prévoit expressément l'article L. 318-3. Selon ce texte, en effet, « la propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations peut, après enquête publique ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale et réalisée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, être transférée d'office sans indemnité dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées » (v. Civ. 3^e, 9 déc. 1987, n° 86-15.396, Bull. civ. III, n° 21). Le Conseil constitutionnel a néanmoins considéré « qu'au demeurant, le législateur n'a pas exclu toute indemnisation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour le propriétaire une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ; que, dans ces conditions, les dispositions contestées ne sont pas contraires à l'article 17 de la Déclaration de 1789 » (Cons. const. 6 oct. 2010, n° 2010-43 QPC, consid. 4, AJDA 2011. 223 , note J. Tremeau  ; D. 2011. 2298, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin  ; RDI 2010. 612, obs. N. Foulquier  ; AJCT 2010. 183, obs. J.-H. Driard ).











S'agissant, encore, de la cession gratuite de terrains dans la limite de 10 % de leur superficie destinés à être affectés à certains usages publics, le Conseil d'Etat a également considéré que « les dispositions précitées ne font pas obstacle à ce qu'un propriétaire à l'égard duquel est prescrite une cession prétende à une indemnisation dans le cas où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la cession a été prescrite et mise en oeuvre que ce propriétaire supporte, nonobstant l'avantage tiré du permis de construire qui lui a été accordé, une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ». Et d'en conclure que « la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que ces dispositions législatives n'étaient pas incompatibles avec les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (CE 11 févr. 2004, n° 211510, *Schiocchet*, Lebon  ; AJDA 2004. 1102  ; RDI 2004. 209, obs. P. Soler-Couteaux  ; Dr. adm. 2004, n° 70, note R. Noguellou). Ainsi que le relevait le commissaire du gouvernement Didier Chauvaux dans ses conclusions sur cet arrêt : « Sans doute n'est-il pas possible d'exclure par principe que, dans certaines situations, la sujétion imposée au propriétaire en contrepartie de la possibilité de construire soit excessive. Si l'intéressé subissait une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'intérêt général poursuivi, la convention européenne exigerait certainement qu'il soit indemnisé. Mais cette hypothèse n'établit pas une incompatibilité entre la convention et la législation française. Il suffit en effet de considérer que cette législation ne fait pas obstacle, dans ces cas exceptionnels, à l'octroi d'une indemnité ».

Que déduire de ces jurisprudences administrative et constitutionnelle ? Même lorsque les textes prévoient une cession gratuite et excluent toute indemnisation, il est jugé à la fois par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel que peut toutefois être sollicitée une indemnisation. *A fortiori* donc peut-il en aller de même lorsque, à l'instar du CGPPP, les dispositions sont muettes. Vous pourrez ainsi juger que rien ne fait obstacle à une telle indemnisation. Cette position est de nature à rendre le texte compatible avec le 1^{er} protocole de la Conv. EDH.



La position de la CEDH sur les propriétés publiques

Un tel positionnement important pour ne pas dire historique, et pour sûr novateur, permettrait de rendre ce texte compatible avec l'article 1^{er} du premier protocole, selon lequel « 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 ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ». Vous le savez, la Cour de Strasbourg a dégagé trois normes distinctes. La première, d'ordre général, énonce le principe du respect de la propriété. La seconde vise la privation de propriété, qui est soumise à des conditions strictes. La troisième concerne la réglementation de l'usage des biens, pour laquelle les Etats se voient reconnaître des pouvoirs importants (23 sept. 1982, n^{os} 7151/75 et 7152/75, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, série A, n^o 52). La CEDH a déjà eu à se prononcer sur les questions de domanialité publique, mais sans que les faits dont elle était saisie portent directement sur le dispositif qui nous concerne. Quelle est son approche ?

Tout d'abord, dans l'arrêt du 30 novembre 2004 (n^o 48939/99, *Öneryildiz c/ Turquie*, AJDA 2005. 1133 , note S. Rabiller , 541, chron. J.-F. Flauss , et 1081, édito Y. Jégouzo  ; RDI 2005. 98, obs. F. G. Trébulle  ; RTD civ. 2005. 422, obs. T. Revet  ; C. Birsan, Une construction illégale peut-elle entraîner la responsabilité internationale d'un Etat ?, D. 2002. 2568 ) est admise la distinction des immeubles à propos de l'habitation d'un particulier érigée en violation de la réglementation turque en matière d'aménagement urbain et contrevenant aux normes techniques sur un terrain appartenant au Trésor public. La Cour a rappelé que « la notion de "biens" prévue par la première partie de l'article 1^{er} du protocole n^o 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété des biens corporels et qui est indépendante par rapport aux qualifications formelles du droit interne : ce qui importe c'est de rechercher si les circonstances d'une affaire donnée, considérées dans leur ensemble, peuvent passer pour avoir rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition » et que « la notion de "biens" ne se limite pas non plus 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 » (§ 124). Il s'agissait donc d'un bien au sens du premier protocole, bien que les terrains occupés appartenissent à l'Etat, qui avait toléré cette occupation, permettant ainsi à un occupant irrégulier de se prévaloir d'un bien protégé par la Convention (v. Y. Jégouzo, préc. )


Ensuite, la Cour européenne, saisie des affaires *Depalle et Brosset-Triboulet c/ France*, a jugé, le 29 mars 2010 (n^o 34044/02, AJDA 2010. 1311 , note M. Canedo-Paris , et 1515, étude F. Alhama  ; D. 2010. 965, obs. A. Vincent  ; *ibid.* 2024, chron. C. Quézel-Ambrunaz  ; *ibid.* 2183, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin  ; *ibid.* 2468, obs. F. G. Trébulle  ; RDI 2010. 389, obs. N. Foulquier  ; RFDA 2010. 543, note R. HLittoralostiou , et 2011. 987, chron. H. Labayle et F. Sudre ) , que, « 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 - la Cour doute qu'il ait pu raisonnablement espérer continuer à en jouir du seul fait des titres d'occupation » (§ 67).

Il s'agissait d'immeubles acquis sur une dépendance du domaine public maritime naturel. Tant que les occupants disposaient d'un titre d'occupation du terrain d'assiette relevant du domaine public, l'espérance légitime de pouvoir continuer à jouir d'un « bien » reposait sur une base suffisante en droit interne puisque la jurisprudence européenne considère, ainsi qu'il a été vu, que la notion de "biens" recouvre la situation où le requérant peut prétendre avoir au moins une espérance légitime et raisonnable d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété. Pour elle, l'espérance légitime de pouvoir continuer à jouir du bien doit reposer sur une « base suffisante en droit interne » (§ 63). Mais, au terme de ce titre et en raison de la nature de celui-ci qui revêt un caractère précaire, personnel et limité dans le temps, aucune espérance ne pouvait légitimement naître et donc aucune atteinte à un bien au sens de ces stipulations ne pouvait être utilement invoquée. Et la Cour de conclure : « Le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public, dont le requérant ne pouvait pas ignorer qu'il pourrait le concerner un jour, et l'injonction de détruire la maison en résultant peuvent s'analyser en une réglementation de l'usage des biens dans un but d'intérêt général. En effet, le régime juridique du domaine public, en tant qu'il affecte celui-ci à l'usage du public afin de servir le bien commun, correspond à cette catégorie. De plus, la motivation du refus de renouvellement des autorisations donnée par le préfet est fondée sur les dispositions de la loi Littoral en sa partie consacrée à la protection de l'état naturel du rivage de la mer » (§ 80).

C'est bien sur ce point, enfin, que la Cour s'est récemment prononcée, dans son arrêt du 23 septembre 2014, *Valle Pierimpiè Società Agricola c/ Italie* (n° 46154/11, AJDA 2014. 2273, tribune R. Hostiou , et 2015. 150, chron. L. Burgorgue-Larsen , à propos d'un terrain d'assiette, une « vallée de pêche », sur lequel un particulier exerçait son activité professionnelle. Dans ce litige, toutefois, la situation était très différente puisque l'occupant se croyait logiquement et légitimement propriétaire dans la mesure où il avait acheté le terrain d'assiette. Ce n'est que par la suite que l'administration lui a fait savoir qu'il n'avait pu l'acquérir au motif que les terrains faisaient partie du domaine public en application du règlement de police de la lagune de 1841. La Cour sanctionne ici l'atteinte portée à l'espérance légitime : « il peut y avoir un "bien" au sens de cette disposition même en cas de révocation d'un titre de propriété, à condition que la situation de fait et de droit antérieure à cette révocation ait conféré au requérant une espérance légitime, rattachée à des intérêts patrimoniaux, suffisamment importante pour constituer un intérêt substantiel protégé par la Convention (v., par ex., et *mutatis mutandis*, n° 32521/05, § 53, 26 avr. 2011, *Di Marco c/ Italie* [fond]) » (§ 46). Elle relève que l'occupant était titulaire d'un tel intérêt puisque, notamment, il disposait d'un titre formel de propriété et s'acquittait du paiement des impôts fonciers et pouvait dès lors « fonder son espérance légitime sur une pratique existant de longue date, puisque remontant au XV^e siècle, et consistant à reconnaître à des particuliers des titres de propriété sur les vallées de pêche et à tolérer de leur part une possession et une exploitation continues de ces biens » (§ 49).

Ces trois affaires ne sont pas topiques et ne peuvent servir à raisonner par analogie avec celle qui vous est soumise, même si des enseignements peuvent évidemment en être tirés. La première concerne un occupant irrégulier car sans autorisation sur le domaine public. La deuxième concerne un occupant régulier qui maintient son immeuble à l'expiration de son titre d'occupation. La troisième concerne un particulier qui a acheté une propriété et auquel, par la suite, l'Etat indique que son acte d'achat est nul et qu'il doit évacuer et remettre en état les lieux. La situation est autre dans la présente affaire qui a trait à un riverain du domaine public maritime qui sait que sa propriété va, du fait de l'action des flots, partiellement ou totalement, finir par être submergée. C'est d'ailleurs pourquoi une digue avait été édiflée en 1988. Ainsi que le relevait le Conseil constitutionnel dans sa décision *SCI Pascal*, « pour prévenir un risque d'incorporation d'une propriété privée au domaine public maritime naturel, un propriétaire riverain peut être autorisé à construire une digue à la mer, conformément à l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 » (consid. 7). Puisqu'il y a « bien » au sens de la Conv. EDH dont le propriétaire peut se voir priver, il est nécessaire de prévoir une possibilité d'indemnisation pour interpréter de manière utile et constructive l'article L. 2111-4 du CGPPP, en assortissant cette disposition d'une « *Bitouzette* », pour reprendre l'expression du professeur Norbert Foulquier.

Si vous nous suivez, vous pourrez considérer que les dispositions de cet article ne font « pas obstacle à ce que le propriétaire dont le bien est frappé d'une servitude prétende à une indemnisation dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mise en oeuvre, ainsi que de son contenu, que ce propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ». M^{me} S. n'est ainsi pas fondée à soutenir que la partie de la parcelle sur laquelle les travaux incriminés ont été effectués n'avait pas été incorporée dans le domaine public maritime à la date de réalisation de ces travaux, même si nous ne vous cachons pas que l'office du juge indemnitaire ne sera sans doute pas des plus aisés quant à l'estimation de la privation du droit de propriété, mais il s'agit là de considérations étrangères au présent litige.

Précisons, d'ailleurs, que lorsque cette submersion est causée par l'administration, la responsabilité de celle-ci peut toujours être recherchée, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée en jugeant (consid. 7) que « le propriétaire riverain dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel peut prétendre à une indemnisation lorsqu'il justifie que l'absence d'entretien ou la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou la construction de tels ouvrages est à l'origine de cette incorporation ». Cette rédaction ne fait que reprendre la position du Conseil d'Etat sur ce point en la constitutionnalisant (19 oct. 1988, n° 71248, *Ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur et ministre de l'environnement c/ Epoux Veillard*, Lebon , 347, considérant que « les dommages produits par l'effondrement des berges sont imputables pour une part aux propriétaires riverains qui, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, avaient la charge d'assurer la protection de leurs propriétés et qui n'ont pas mis en place les ouvrages nécessaires alors que la fragilité des berges était connue d'eux et que des désordres étaient apparus antérieurement à la crue survenue au mois de décembre 1981 », à la suite d'« extractions de matériaux dans le lit du Lot portent atteinte à la stabilité des berges en augmentant la zone de grande vitesse de circulation de l'eau, près des

berges favorisant ainsi l'érosion de leur base par suite du creusement du lit du fleuve, ce qui a eu, en l'espèce, pour conséquence d'accentuer les effets de la crue de décembre 1981 » [...]. Vous pourrez ainsi confirmer le jugement entrepris [...].

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Consistance du domaine public * Domaine public naturel

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Droits et libertés fondamentaux *
Droit au respect des biens * Incorporation d'un terrain dans le domaine public maritime

Copyright 2016 - Dalloz – Tous droits réservés