










**RFDA 2010 p.543**

**Propriété privée, domanialité publique et protection du littoral : le droit administratif des biens à l'épreuve de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**  
**Note sous CEDH, gr. ch., 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, req. n° 34044/02, D. 2010, p. 965, obs. A. Vincent** 

**René Hostiou, Professeur émérite de l'Université de Nantes**

Le sieur Depalle occupe à Arradon (Morbihan) en application d'autorisations qui lui ont été régulièrement délivrées, tout comme elles l'avaient été à ses prédécesseurs, une parcelle en bord de mer appartenant au domaine public maritime sur laquelle existe depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle - par arrêté en date du 5 décembre 1889, le préfet du Morbihan avait, en contrepartie d'une redevance, autorisé le sieur A. « à conserver sur le domaine public maritime dans l'anse de Kérian, commune d'Arradon, un terre-plein supportant une maison d'habitation » - une maison dont le requérant et son épouse ont fait l'acquisition par acte notarié en 1960. À partir de 1993, il lui a été indiqué que l'entrée en vigueur de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ne permettait plus aux autorités de l'État de renouveler cette autorisation dans les conditions antérieures, l'article 25 de la loi « excluant toute utilisation privative, notamment pour des maisons d'habitation ». Il s'en est suivi la mise en oeuvre d'une procédure de contravention de grande voirie, à l'issue de laquelle il a été jugé que le préfet du Morbihan était fondé à demander qu'il soit imparti à M. Depalle de quitter les lieux et de remettre ceux-ci dans leur état antérieur à l'édification de ladite maison.

Commentant l'arrêt rendu le 6 mars 2002 par le Conseil d'État dans cette affaire (cette Revue 2003. 60 ) , nous nous étions permis - en concluant cette note - d'émettre le souhait que la Cour européenne des droits de l'homme soit saisie de ce dossier afin de voir si les logiques individualistes qui sous-tendent la jurisprudence de cette dernière étaient susceptibles de prévaloir sur celles, régaliennes, héritées de Colbert et de l'Ordonnance sur la Marine, mises en oeuvre à cette occasion, et de manière imparable, par les juridictions nationales  (1). Et lorsque six ans après, le 29 avril 2008, et non sans réticences apparemment  (2), la requête de M. Depalle avait été déclarée recevable par les instances de Strasbourg, et ce non pas sous l'angle du principe - un peu « attrape-tout » et si souvent évoqué - du « droit à un procès équitable » mais par rapport aux questions de fond soulevées par ce dossier, c'est-à-dire au regard des articles 1<sup>er</sup> du protocole n° 1 (droit au respect des biens) et 8 de la convention (droit au respect de son domicile), nous avons évoqué l'éventualité pour la Cour de se défaire d'un modèle exclusivement régi par des dispositions exorbitantes au droit commun et de redéfinir, ne serait-ce qu'à la marge, et sur des bases normalisées et moins systématiquement inégalitaires, les relations public-privé en matière de droit des biens  (3). Et quand, enfin, le 25 septembre 2008, la chambre en charge de ce dossier avait décidé de se dessaisir de celui-ci au profit de la grande chambre, nous nous étions surpris à caresser l'idée que la Cour pourrait rendre à cette occasion, à l'instar ce qu'elle avait su faire, par exemple dans les affaires *Yvon c/ France*  (4) ou encore *Chassagnou c/ France*  (5) pour ce qui est du droit des biens, un de ces « grands arrêts » susceptibles de figurer dans les ouvrages destinés à faire connaître et à diffuser la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, chaque fois que celle-ci sait se montrer innovante, dérangeante ou, tout simplement, stimulante  (6), chaque fois qu'elle remet en cause des constructions doctrinales, des règles juridiques ou des pratiques qui, pour nous être familières, demandent parfois à être « revisitées ».

Tel n'a pas été le cas. Aux termes de deux arrêts rendus par celle-ci le 29 mars 2010  (7) - soit plus d'un an après la date à laquelle s'était tenue l'audience publique, le 11 février 2009 - il a en effet été jugé, à une très large majorité (13 voix contre quatre), qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1  (8) et que, par conséquent, les requérants n'étaient aucunement fondés à remettre en cause les décisions prises à leur encontre par les pouvoirs publics sur le fondement du droit national.

Encore qu'il s'agisse de décisions de rejet, ces deux arrêts n'en sont pas moins porteurs d'interrogations en ce qui concerne, tout d'abord, la notion de « bien » au sens de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1, ensuite la qualification des différentes formes d'« ingérence » des pouvoirs publics

par rapport au droit pour chacun au respect de ses biens, et enfin la régularité de ladite ingérence au regard des différents paramètres sur la base desquels statuent les juges de Strasbourg en pareille occasion.

### **Sur la notion de « bien » au sens de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1 : intérêt substantiel et « espérance légitime »**

L'arrêt soulève en premier lieu la question - « préalable » en quelque sorte - de l'applicabilité même de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1 au litige en question. Il s'agit donc, avant toute chose, de déterminer si les requérants peuvent être considérés comme disposant en l'espèce d'un « bien », dont ils seraient fondés à demander la protection au titre de la convention.

Pour les autorités nationales, la réponse est très simple. Celles-ci s'appuient au demeurant, et de manière exclusive, sur les principes bien connus qui fondent le droit de la domanialité publique (9). Le bâtiment en cause étant implanté sur une parcelle appartenant au domaine public maritime, les différents titres d'occupation qui ont été - de manière continue et ce, depuis le 5 décembre 1889 - délivrés au requérant et à ses prédécesseurs l'ont toujours été à titre temporaire, précaire et révocable ; ces autorisations n'ont, en conséquence, jamais pu avoir pour effet d'accorder auxdits occupants un droit de propriété quelconque sur lesdits biens, ceux-ci étant, et ce sur la base de dispositions remontant à l'Édit de Moulins (1566), inaliénables et imprescriptibles.

Pour la Cour, les choses sont plus complexes.

On sait tout d'abord que pour la Cour, la notion de « bien » - au sens de l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel n° 1 - est indépendante des qualifications du droit interne. Il s'agit d'une notion autonome et qui n'implique pas nécessairement une propriété en bonne et due forme, une simple tolérance des autorités nationales pour une occupation illégale pouvant donner, au sens de la jurisprudence de la Cour, naissance à un « bien » (10). Des droits et intérêts constituant des actifs peuvent de la sorte passer pour des « droits patrimoniaux » et donc pour des biens au sens de la convention (11), la Cour se considérant comme en droit d'apprécier si les circonstances ont pu rendre le requérant titulaire d'un « intérêt substantiel » protégé au titre de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1. On sait au demeurant que cette méthode « existentialiste » - qui s'attache plus aux faits qu'à la norme juridique (12) - n'a pas été sans susciter la surprise, voire parfois même l'indignation, de juristes accoutumés à des modes d'analyse plus classiques. L'exemple le plus emblématique de ce fossé conceptuel est, sans nul doute, l'affaire *Öneryıldız c/ Turquie*, dans laquelle il a été jugé que l'intérêt patrimonial pour un taudis installé, en toute illégalité, à proximité immédiate d'un dépôt d'ordures et qui a été enseveli sous des tonnes d'immondices, constitue « un bien » au sens des dispositions dont s'agit (13).

De plus, selon la Cour, la notion de bien ne se limite pas aux biens « actuels », elle peut également concerner des valeurs patrimoniales « à venir », dès lors tout au moins que l'intéressé est en mesure de faire valoir une espérance « légitime et raisonnable » de pouvoir continuer à jouir d'un bien (14), et à condition toutefois, a-t-il été précisé, que cette espérance repose sur une base suffisante en droit interne (15).

Qu'en est-il en l'espèce ? Si au bout du compte, la Cour opte en définitive ici pour une conception qui se situe dans la ligne - extensive - de sa jurisprudence antérieure, il semble néanmoins que ce ne soit pas sans certaines réticences (16) que cette analyse ait prévalu finalement, ce dont témoigne une rédaction quelque peu « sinusoïdale » de l'arrêt, qui laisse transparaître toute la difficulté qu'il y a à cerner la notion d'« espérance légitime » (§ 64 à 68). En effet, après avoir dans un premier temps, rappelé l'appartenance au domaine public de la parcelle sur laquelle est érigée la maison litigieuse et souligné que nonobstant l'acquisition de bonne foi de ladite maison en 1960, le requérant était dûment averti que les autorisations d'occupation qui lui étaient délivrées n'étaient pas constitutives de droits réels sur le domaine public, la Cour doutant dans ces conditions que ce dernier ait pu raisonnablement espérer pouvoir continuer à bénéficier d'une situation dont il n'ignorait pas la fragilité, elle conclut néanmoins que celui-ci est en droit de se prévaloir des dispositions de la convention :

« Le fait pour les lois internes d'un État 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 ».

En d'autres termes, sans pouvoir générer un droit « de propriété », ni même une « espérance légitime » *stricto sensu* dans la mesure où la prétention des requérants est en droit interne dépourvue de fondement, la situation dans laquelle, avec le temps, ceux-ci se sont retrouvés est néanmoins considérée *in fine* comme ayant fait naître au profit de ceux-ci un « intérêt patrimonial substantiel », susceptible de constituer un « bien » au sens de la convention. Il n'est pas certain que cette analyse, empreinte, comme on le voit, de beaucoup de pragmatisme, soit de nature à convaincre les esprits cartésiens amateurs de catégories juridiques taillées au cordeau. Reste qu'elle correspond bien à la démarche très « concrète » qui est celle qu'affectionne particulièrement la Cour européenne. Reste surtout à vérifier dans quelle mesure ce type d'approche est susceptible de déboucher sur une solution différente de celle des autorités nationales.

### **Sur la qualification de l'ingérence litigieuse : privation de propriété et réglementation de l'usage du bien**

La Cour part, une nouvelle fois, de l'interprétation - très libre - qu'elle a déjà donnée à de multiples reprises de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1 en procédant, on le sait, à une véritable « ré-écriture » du texte de 1952, et ce en transformant en un instrument de protection du propriétaire des dispositions initialement destinées à sauvegarder les prérogatives de l'État.

Selon la Cour, cet article contient en effet « trois normes distinctes » : la première, correspondant à la première phrase du premier alinéa, revêt un caractère général, et énonce le principe du respect de la propriété ; la seconde, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise « la privation de propriété », et soumet celle-ci à un certain nombre de conditions (telles que, par exemple, celles que l'on peut retrouver dans le code de l'expropriation) ; quant à la troisième, enfin, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (la réglementation d'urbanisme, avec les différentes servitudes qu'elle permet d'instaurer, relève, à l'évidence, de ce cas de figure). Ces différentes règles, nous est-il dit, ne sont toutefois pas dépourvues de rapports entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteinte au droit de propriété. Elles doivent par conséquent toujours s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première.

En d'autres termes, si le principe posé par la convention est indiscutablement celui du respect du droit de propriété, ce principe n'est pas sans limites - on parle, dans ce cas, « d'ingérence » - qui s'articulent autour, soit de la notion de « privation de la propriété » (17), non seulement en droit mais également en fait, la convention visant, comme on sait, à protéger des droits « concrets et effectifs », ainsi que le rappelle une nouvelle fois la Cour (§ 78), soit de la notion de « réglementation de l'usage d'un bien », qui, ainsi que le souligne Jean-Pierre Marguenaud, a longtemps fait office de « sanctuaire des illusions européennes du propriétaire contrarié », « la Cour ayant pris, ajoute-t-il, l'habitude d'y orienter toutes les ingérences ne pouvant *a priori* donner lieu à aucun constat de violation » (18). Le rattachement des agissements des autorités nationales à l'une ou l'autre de ces deux catégories juridiques n'est donc pas anodin si l'on admet, ce qui paraît logique, qu'il y a lieu de se montrer plus sourcilieux si l'ingérence contestée est analysée comme une « privation de propriété » plutôt que comme une simple « réglementation » apportée à l'usage de son bien.

Qu'en est-il en l'espèce, selon la Cour ?


Aux termes d'une démonstration très elliptique, qui tient en quatre lignes, la Cour considère qu'il n'y a pas eu ici « privation de propriété » au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du protocole n° 1 (§ 79) compte tenu, d'une part, que nul ne conteste l'appartenance au domaine public de la parcelle sur laquelle est édifiée la maison litigieuse, avec les principes - bien connus au demeurant - qui en résultent, et compte tenu, d'autre part - et l'argument nous semble très curieux - « de l'absence de mise en oeuvre de la démolition (de ladite maison) à ce jour », ce qui, interprété *a contrario*, semblerait laisser entendre que ce n'est que si les pouvoirs publics avaient pris l'initiative de supprimer la construction litigieuse que la prétention des requérants aurait pu être analysée sous cet angle, *a priori* plus protecteur.

La Cour analyse donc l'ingérence contestée non pas par rapport à la deuxième phrase mais par rapport à la troisième. Elle fait valoir que le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public et, plus curieusement, l'injonction faite au requérant de détruire la maison qu'il avait achetée très régulièrement en 1960 « peuvent s'analyser en une réglementation de l'usage des biens ». Étrange conception que celle qui rattache à une simple « réglementation de l'usage d'un bien » - et non à une « privation de propriété » - l'obligation pour le propriétaire de démolir à ses propres frais un bien acquis par acte notarié en toute légalité. On a vu la Cour plus



attentive à la protection d'un « bien » - puisque tel est le cas - et l'on est fondé à regretter que la Cour n'ait pas fait montre de plus d'imagination en dissociant « l'assiette » du bien litigieux - à savoir le domaine public maritime - et le bien lui-même, dont le régime se voit ainsi confondu avec celui de la domanialité publique.

Encore que l'angle - délibérément restrictif - sous lequel la Cour a entendu se placer laisse très largement augurer de la réponse à la question posée, reste, pour conclure, à s'interroger sur le bien-fondé des mesures réglementant « l'usage » - puisque telle est la qualification retenue - du bien dont s'agit.




### **Sur la régularité de l'ingérence litigieuse : à la recherche de la finalité et de la proportionnalité de celle-ci**

Au cas même où elle est présentée, fût-ce abusivement, comme une simple « réglementation de l'usage » d'un bien, l'ingérence fait l'objet, tout comme dans les cas où elle s'analyse comme une « privation de propriété », d'un double contrôle, qui porte, d'une part, sur sa finalité et, d'autre part, sur sa « proportionnalité »  (19).

S'agissant, en premier lieu, de la finalité de l'ingérence litigieuse, on a vu que les autorités nationales s'étaient placées exclusivement sur le terrain du droit de la domanialité publique, la protection qui s'attache traditionnellement à cette dernière suffisant, selon elles, à justifier pleinement leur refus de prendre en considération la demande des requérants. On observera toutefois que pour la Cour, cet argumentaire n'est pas en soi, et à lui seul, déterminant, celle-ci relevant que, par les autorisations d'occupation accordées successivement depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, « l'État a réduit *de facto* la protection de l'affectation du domaine à l'utilité publique » (§ 81), ce qui semblerait vouloir dire que la protection juridique particulièrement forte et quasiment ayatollesque dont bénéficie en droit français le domaine public maritime (DPM) pourrait, aux yeux de la Cour, ne pas constituer à tout coup une garantie absolue et pérenne.

Un autre argument vient toutefois relayer le précédent, celui de la protection de l'environnement, la Cour tenant à rappeler, même si c'est de manière que d'aucuns pourront considérer comme particulièrement convenue, que « la protection de l'environnement, dont la société se soucie sans cesse davantage, est devenue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique et, par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu ». En encourageant le libre accès au rivage, « dont l'importance n'est plus à démontrer » (*sic*), l'ingérence dont s'agit poursuivait, estime en conséquence la Cour, « un but légitime qui était dans l'intérêt général ». La Cour fait valoir à cet effet que c'est à la suite de l'adoption de la loi Littoral que les autorisations dont s'agit ont cessé d'être renouvelées et ce dans un but de protection du rivage de la mer et donc, plus généralement, de l'environnement. On fera observer toutefois que ladite loi est de 1986 et que ce n'est qu'en 1993 que, pour la première fois, l'autorisation sollicitée fut refusée  (20), ledit refus étant au surplus assorti d'une proposition d'autorisation d'occupation strictement personnelle et à titre viager, avec possibilité pour l'État, à l'expiration de l'autorisation, de faire remettre les lieux dans leur état initial... ou de « réutiliser les installations »  (21), autant d'éléments qui semblent de nature à relativiser la portée de cet argumentaire.

Reste, en second lieu, à s'assurer qu'en privant les requérants de leur bien, la Cour a non seulement poursuivi un but d'intérêt général mais encore qu'elle a, comme cela est exigé, ménagé « un juste équilibre » entre les impératifs liés à la poursuite de l'intérêt général et ceux qui s'attachent à la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu et que les requérants, en conséquence, n'ont pas eu à subir de ce fait une charge « spéciale et exorbitante ».

Encore qu'il s'agisse là d'un exercice familier à nombre d'instances juridictionnelles quand il s'agit d'apprécier la régularité de l'action des pouvoirs publics  (22), le mode de contrôle qui consiste à mettre face à face des éléments antagonistes, qu'il s'agisse de normes, de valeurs ou de finalités diverses, à évaluer le poids respectif de chacun de ceux-ci afin de vérifier de quel côté penche le fléau de la balance et de déterminer ainsi si la décision prise correspond ou non à un « bon choix » est, en dépit des apparences, loin d'être totalement objectif. Il peut même s'agir parfois d'un « rideau de fumée ». Car si, ainsi que le souligne J.-P. Marguénaud, l'admission du principe de proportionnalité constitue une étape théoriquement essentielle du contrôle exercé par la Cour, reste à savoir si l'usage qui en est fait n'est pas simplement « formel » et si les intérêts « publics » n'ont pas vocation à prévaloir - et ce systématiquement - sur ceux du requérant individuel  (23). À cette interrogation s'ajoute le constat formulé par le même auteur, qui, évoquant la jurisprudence européenne développée à partir de l'article 1<sup>er</sup> du protocole 1, estime qu'« on ne peut se défendre tout à fait de l'impression qu'elle est encore affectée d'un trop fort coefficient d'inconstance »  (24).

Qu'en est-il en l'espèce ? On retiendra avant tout que les mesures attaquées ne sont pas, selon la Cour, « disproportionnées » par rapport à l'objectif poursuivi. Sans vouloir accorder trop d'importance à chacun des différents paramètres évoqués à l'appui de cette affirmation, qui procède avant tout d'une appréciation globale et subjective de la situation, deux points méritent toutefois une attention particulière.

Au rang des aspects positifs conduisant à l'appréciation formulée par la Cour, on notera la place toute particulière accordée à la protection du littoral. La Cour s'abrite ici, comme elle le fait, par exemple, en matière d'urbanisme ou encore de définition de l'utilité publique - et, de manière générale, chaque fois qu'elle entend marquer que les États contractants doivent disposer d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique - derrière un principe d'auto-limitation en application duquel elle accorde à ces derniers « carte blanche » pour prendre toutes mesures - fussent-elles, comme en l'espèce, particulièrement drastiques - allant dans le sens de la politique dont s'agit : « 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'État, par le biais notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique » (§ 87).

Cette volonté de ne pas contrarier l'action des pouvoirs publics en matière environnementale, de ne pas ouvrir la moindre brèche qui serait susceptible d'être perçue comme une remise en cause de cette politique, est très clairement évoquée en des termes lourdement didactiques dont la Cour souligne au surplus la vocation à s'appliquer à l'ensemble des zones littorales européennes : le refus de délivrer les autorisations demandées ainsi que l'obligation faite au requérant de remettre les lieux en leur état initial « s'inscrivent en effet, selon la Cour, 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. Permettre une dérogation à la loi dans le cas du requérant [...] n'irait pas dans le sens voulu par la loi Littoral ni dans celui d'une meilleure organisation du rapport entre usages privés et publics » (§ 89).

Au rang des éléments potentiellement négatifs, en revanche, il convient d'évoquer pour terminer l'absence de toute indemnisation.

Dans l'arrêt *James et al. c/ Royaume-Uni*, la Cour a, on le sait, posé la règle selon laquelle « une privation de propriété pour cause d'utilité publique ne se justifie pas sans le paiement d'une indemnité, sous réserve de circonstances exceptionnelles [...] Sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constituerait d'ordinaire une atteinte excessive qui ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1<sup>er</sup> » (25). La Cour a réaffirmé que « la confiscation de biens dans l'intérêt public sans le versement d'une indemnité proportionnelle à leur valeur ne se justifie que dans des circonstances extraordinaires » (§ 72) (26).

Plus récemment encore, et s'agissant cette fois d'un problème de « réglementation de l'usage » d'un bien (il s'agissait du zonage applicable à des terrains, interdisant au propriétaire de ceux-ci de construire), la Cour a déclaré que « le but légitime de protéger le patrimoine naturel ou culturel, aussi important soit-il, ne dispense pas l'État de son obligation d'indemniser les intéressés lorsque l'atteinte à leur droit de propriété est excessive. Il appartient ainsi à la Cour de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit de la société requérante au respect de ses biens » (§ 45) (27).

La Cour s'est refusée néanmoins à voir dans l'absence de toute indemnisation du propriétaire de la maison d'Arradon un facteur de « déséquilibre ». Elle appuie, en particulier, son raisonnement sur les règles de la domanialité publique : « 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 délivrées depuis 1961 » (§ 91). On observera toutefois qu'il a été jugé qu'à elle seule, cette connaissance de la précarité de sa situation ne suffit pas, selon la Cour, à justifier, en cas de non-renouvellement, l'absence d'indemnisation de l'occupant, dès lors que celui-ci avait des « attentes légitimes » sur ce point et que celles-ci ont été trompées par l'autorité locale (28).



Tout ceci conduit à considérer que l'affirmation - malhabile et contournée - aux termes de laquelle la Cour fait valoir que « l'absence d'indemnisation ne saurait passer pour une mesure disproportionnée à la réglementation de l'usage des biens du requérant, opérée dans un but d'intérêt général », ne suscitera pas l'adhésion de tous, y compris, paradoxalement, chez ceux qui considèrent que la théorie du domaine public - et tout particulièrement du domaine public maritime naturel - a bénéficié et peut encore, à l'avenir, bénéficier à l'environnement (29). Au-delà des problèmes directement évoqués en l'espèce - celui de protection du littoral - les enjeux de cette décision sont sans nul doute plus importants. C'est toute la question de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme que l'on retrouve ici en filigrane - et il n'est pas certain que la réponse apportée par le Conseil d'État dans l'affaire *Bitouzet* suffise à épuiser définitivement le sujet (30) - et, de manière encore plus globale, celle de la prise en compte du coût de la protection de l'environnement, comme, au demeurant, celui de toute politique publique susceptible d'affecter la propriété privée (31). À qui incombe, en définitive, cette charge ? C'est l'une des multiples questions que soulève cet arrêt (32).

## Annexe

### **CEDH, gr. ch., 29 mars 2010, req. n° 34044/02**

#### ***Depalle c/ France***

[...] 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 édiflée 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 États 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 »

#### 2. Appréciation de la Cour

62. La Cour rappelle que la notion de « bien » évoquée à la première partie de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété de biens corporels et qui est indépendante des qualifications formelles du droit interne : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits patrimoniaux » et donc des « biens » aux fins de cette disposition. Dans chaque affaire, il importe d'examiner si les circonstances, considérées dans leur ensemble, ont rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II ; *Öneryildiz*, précité, § 124 ; *Hamer*, précité, § 75).

63. Par ailleurs, la notion de « biens » ne se limite pas aux « biens actuels » et peut également recouvrir des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une espérance légitime et raisonnable d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (*Hamer*, précité, § 75). L'espérance légitime de pouvoir continuer à jouir du bien doit reposer sur une « base suffisante en droit interne » (*Kopecky c. Slovaquie*, 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 autres c. Turquie*, n° 37451/97, CEDH-2005-X ; *Tuncay c. Turquie*, n° 1250/02, 12 décembre 2006 ; *Köktepe c. Turquie*, no35785/03, 2 juillet 2008 ; *Turgut et autres c. Turquie*, n° 1411/03, 8 juillet 2008 ; *Satir c. Turquie*, n° 36129/92, 10 mars 2009). Dans ces affaires, cependant, à l'exception de la première, les titres de propriété des intéressés ne prêtaient pas à controverse au regard du droit interne, ces derniers pouvant légitimement se croire en situation de « sécurité juridique » quant à leur validité, avant qu'ils soient annulés au profit de la domanialité

publique (*Turgut et autres*, précité, § 89 ; *Satir*, précité, § 32).

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

66. La Cour observe que le tribunal administratif a considéré que « la maison d'habitation occupée par le requérant lui appartient en pleine propriété » (paragraphe 24 ci-dessus). En revanche, par une application stricte des principes régissant la domanialité publique - lesquels n'autorisent que des occupations privatives précaires et révocables - les autres juridictions nationales ont exclu la reconnaissance au requérant d'un droit réel sur la maison. La circonstance de la très longue durée de l'occupation n'a ainsi eu, à leurs yeux, aucune incidence sur l'appartenance des lieux au domaine public maritime, inaliénable et imprescriptible (paragraphe 26 ci-dessus).

67. Dans ces conditions, et nonobstant l'acquisition de bonne foi de la maison, dès lors que les autorisations d'occupation n'étaient pas constitutives de droits réels sur le domaine public - ce que le requérant ne pouvait pas ignorer, y compris quant aux conséquences sur son droit à l'égard de la maison - (voir, *a contrario*, *Z.A.N.T.E. - Marathonisi A.E. c. Grèce*, n° 14216/03, § 53, 6 décembre 2007), la Cour doute qu'il ait pu raisonnablement espérer continuer à en jouir du seul fait des titres d'occupation (*mutatis mutandis*, *Özden c. Turquie* (n° 1), n° 11841/02, §§ 28 à 30, 3 mai 2007 ; *Gündüz c. Turquie* (déc.), n° 50253/07, 18 octobre 2007). Elle observe en effet que tous les arrêtés préfectoraux mentionnaient l'obligation, en cas de révocation de l'autorisation d'occupation, de remise des lieux en leur état primitif si cela était requis par l'administration (paragraphe 14 ci-dessus).

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

## B. Fond

### 2. Appréciation de la Cour

77. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, l'article 1 du Protocole n° 1, qui garantit en substance le droit de propriété, contient trois normes distinctes (voir, notamment, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 37, série A n° 98) : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États 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 (*Brunckrona c. Finlande*, n° 41673/98, §§ 65-69, 16 novembre 2004, et *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 134, CEDH 2004-V).

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

79. La Cour observe que nul ne conteste l'appartenance au domaine public de la parcelle sur laquelle est édifiée la maison litigieuse. Compte tenu des principes régissant ce domaine et de l'absence de mise en 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*, *Saliba c. Malte*, n° 4251/02, §§ 34-35, 8 novembre 2005 ; *a contrario*, *Allard c. Suède*, n° 35179/97, § 50, 24 juin 2003, et N.A. et autres, précité, §§ 31 et

38).

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

81. Quant à la finalité de l'ingérence, la Cour relève que le requérant conteste le but d'intérêt général, la protection de l'affectation du domaine public et celle de l'environnement. La Cour ne souscrit pas à cette thèse. Elle admet que les juridictions nationales n'ont analysé l'atteinte au bien en question que sous l'angle de la domanialité publique. Elle observe aussi que par les autorisations d'occupation successives, l'État 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<sup>er</sup> dispose que « le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur » - que les autorisations ont cessé d'être renouvelées, et ce dans un but de protection du rivage de la mer et plus généralement de l'environnement. La Cour rappelle que la protection de l'environnement, dont la société se soucie sans cesse davantage (*Fredin c. Suède* (n° 1), 18 février 1991, § 48, série A n° 192), est devenue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. La Cour l'a plusieurs fois souligné à propos de la protection de la nature et des forêts (*Turgut et autres*, précité, § 90, *Köktepe*, précité, § 87 et *Satir*, précité, § 33). La préservation du littoral et en particulier des plages, « lieu ouvert à tous », en constitue un autre exemple (*N.A. et autres*, précité, § 40) qui appelle une politique d'aménagement du territoire appropriée. La Cour estime donc que l'ingérence poursuivait un but légitime qui était dans l'intérêt général : encourager le libre accès au rivage, dont l'importance n'est plus à démontrer (voir paragraphes 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'État 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 autres c. France* [GC], nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 75, CEDH 1999-III). Cet équilibre est rompu si la personne concernée a eu à subir une charge spéciale et exorbitante.

84. La Cour a par ailleurs souvent rappelé que les politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, où l'intérêt général de la communauté occupe une place prééminente, laissent à l'État une marge d'appréciation plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils (*mutatis mutandis*, *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, n° 62543/00, § 70, CEDH 2004-III ; *Alatulkkila et autres c. Finlande*, n° 33538/96, § 67, 28 juillet 2005 ; *Valico S.r.l c. Italie* (déc.), no70074/01, CEDH 2006-III, *Lars et Astrid Fägerskiöld c. Suède* (déc.), n° 37664/04, 26 février 2008).

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



connaissance de cause, construirait un bâtiment sans permis (*a contrario*, *Öneryildiz, Saliba et Hamer*, précités). La maison litigieuse n'a donc rien de comparable avec les phénomènes récents d'urbanisation illégale du littoral.

86. Quoi qu'il en soit, depuis l'acquisition du « bien », voire 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'État, 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], n° 33202/96, § 119, CEDH 2000-I).

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

87. La Cour relève que le requérant conteste également l'adéquation de la mesure au but d'intérêt général de protection du littoral et considère que la maison s'intègre parfaitement au site, qu'elle fait même partie du patrimoine et qu'elle ne gêne pas l'accès au rivage. Toutefois, à cet égard, la Cour réitère qu'il appartient en premier lieu aux autorités nationales de décider du type de mesures à prendre pour protéger le littoral. Elles dépendent des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, par définition évolutives, et relèvent par excellence des domaines d'intervention de l'État, par le biais notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique (*Gorraiz Lizarraga et autres*, précité, § 70 ; *Galtiéri c. Italie* (déc.), n° 72864/01, 24 janvier 2006).

88. Il va sans dire qu'après une si longue période, la démolition constituerait une atteinte radicale au « bien » du requérant. Il est vrai qu'à une autre époque, l'administration était peut-être moins stricte à l'égard des occupations privatives du domaine public. En outre, avant la loi littoral, le requérant n'a pas demandé de concession d'endigage à une époque où cela aurait encore peut-être pu se faire. Cela étant, dès 1973, l'État a réagi contre le risque de privatisation du domaine public (paragraphe 43 ci-dessus).

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

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

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

91. Enfin, la Cour rappelle que lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Tomaso Galtieri*, précité, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c. Grèce*, n° 35332/05, § 45, 21 février 2008). En l'espèce, eu égard aux règles sur le domaine public, et considérant que le requérant ne pouvait ignorer le principe de non-indemnisation, qui était clairement précisé dans toutes les autorisations d'occupation temporaire du domaine public qui lui ont été consenties depuis 1961 (voir paragraphe 14 ci-dessus), l'absence d'indemnisation ne saurait passer, de l'avis de la Cour, pour une mesure disproportionnée à la réglementation de l'usage des biens du requérant, opérée dans un but d'intérêt général.

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


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

#### Mots clés :



**DOMAINE** \* Domaine public \* Occupation du domaine public

**DROIT EUROPEEN** \* Droit de la convention européenne des droits de l'homme \* Cour européenne des droits de l'homme

**DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX** \* Droits et libertés fondamentaux \* Droit au respect des biens

(1) R. Hostiou, La protection du domaine public maritime à l'épreuve de l'évolution contemporaine des idées et du droit, note sous CE 6 mars 2002, *M<sup>mes</sup> Triboulet et Brosset-Pospisil*, RFDA 2003. 60 .

(2) Le 14 juin 2005, la requête avait été déclarée en partie irrecevable par une chambre de la deuxième section de la Cour.

(3) R. Hostiou, Domanialité publique et propriété privée : de nouvelles perspectives ouvertes par la Cour européenne des droits de l'homme ? AJDA 2008. 1561 . Dans le même sens, N. Foulquier, note sous CEDH 22 juill. 2008, *Köptepe c/ Turquie*, RDI 2008. 505 .

(4) CEDH 24 avr. 2003, *Yvon c/ France* : D. 2003. AJ. 2456.

(5) CEDH, gde ch., 29 avr. 1999, *Chassagnou et al. c/ France*, in *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Thémis Droit, PUF, 5<sup>e</sup> éd. 2009, p. 719.

(6) On pense, en particulier, à l'ouvrage préc. de F. Sudre, J.-P. Marguenaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire et M. Levinet, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Thémis Droit, PUF, 5<sup>e</sup> éd. 2009.

(7) Il s'agit, outre l'affaire *Depalle*, de l'affaire *Brosset-Triboulet c/ France*. Ces deux arrêts, qui concernent des faits sensiblement identiques, ont été rendus le même jour que l'arrêt *Medvedyev c/ France* (aff. n° 3394/03), qui a fait l'objet d'une couverture médiatique nettement plus importante.

(8) Nous n'évoquerons pas ici la violation de l'art. 8, la Cour ayant estimé que le grief tiré de cet article ne soulevait aucune question distincte par rapport à l'article 1 du Protocole n° 1 (94 à 96).

(9) Dans le même sens, on évoquera un arrêt de la CAA de Paris, 27 mai 2003, *Syndicat des eaux d'Ile-de-France*, req. n° 98PA01042, cité par J.-Ph. Brouant *in* *Domanialité publique et Convention européenne des droits de l'homme*, contribution à *Droit administratif des biens et droits de l'homme*, Cah. GRIDAUH, n° 14, 2005, p. 119 s. : à propos d'un contentieux relatif au déplacement de canalisations d'eau rendu nécessaire par la réalisation de travaux sur le domaine public routier, la cour administrative d'appel de Paris dénie à la société exploitante la possibilité d'invoquer « le droit au respect des biens » dans la mesure où celle-ci ne bénéficiait que d'une « simple autorisation temporaire d'occupation du domaine public, n'était pas propriétaire de la voie publique et ne disposait d'aucun droit acquis au maintien de ses canalisations sous cette voie ». Du même auteur, v. *Occupations domaniales et Convention européenne des droits de l'homme*, AJDI 2002. 512 s. 📖

(10) R. Hostiou, *La patrimonialité des actes administratifs et la Convention européenne des droits de l'homme*, RFDA 2009. 17 📖.

(11) La clientèle d'un exploitant de cinéma (CEDH 25 mars 1999, *Iatridis c/ Grèce* : JCP 2000. I. 203, note F. Sudre), une autorisation administrative d'ouverture de pharmacie, dont la Cour a souligné le caractère précaire et révocable (CEDH 14 janv. 2003, *Gallego Zafra c/ Espagne*, Aff. n° 58229/00), un bail à construction conclu avec une commune et portant sur des terrains appartenant à cette dernière (CEDH 24 juin 2003, *Stretch c/ Royaume-Uni*, aff. n° 44277/98).

(12) « La question de la légalité de la construction de la maison ne doit pas entrer en ligne de compte », souligne la Cour (§ 85).

(13) CEDH, gde ch., 30 nov. 2004 : AJDA 2005. 541, et spéc. p. 550, obs. J.-F. Flauss 📖 ; *Les grands arrêts de la CEDH*, préc. p. 690 ; v. la critique de Y. Jégouzo, *La propriété c'est le vol*, AJDA 2005. 1081 📖.

(14) La construction dont s'agit eût-elle été édiflée de manière illégale : CEDH 27 févr. 2008, *Hamer c/ Belgique*, req. n° 21861/03.




(15) CEDH, gde ch., 28 sept. 2004, *Kopecky c/ Slovaquie*, n° 44912/98 : AJDA 2005. 550, chron. J.-F. Flauss 📖, qui parle à cette occasion de « confinement » de la notion d'espérance légitime.

(16) Ces réticences étant très clairement formulées dans l'opinion partiellement dissidente du juge J. Casadevall qui, souscrivant pleinement à la thèse du gouvernement français, fait valoir que les intéressés savaient depuis toujours que les autorisations qui leur avaient été accordées étaient précaires et révocables et qu'ils ne pouvaient en conséquence se prévaloir d'aucune « espérance légitime » de se maintenir dans les lieux ni *a fortiori* d'acquérir la propriété de ces derniers.

(17) À laquelle il convient d'assimiler l'atteinte à la « substance » du droit de propriété lorsque celui-ci n'a pas disparu mais que les effets des mesures prises sont tels qu'on puisse les assimiler à une « privation » de propriété (CEDH 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède* : *Les grands arrêts de la CEDH*, préc. p. 702).

(18) Note sous CEDH 29 avr. 1999, *Chassagnou et autres c/ France*, *in* *Les grands arrêts de la CEDH*, préc. p. 719. L'auteur évoque à ce sujet les décisions aux termes desquelles la Cour

examine des confiscations, qui sont en réalité, souligne-t-il, des mesures privatives de propriété, sous l'angle du second alinéa plutôt que du premier.

(19) CEDH, gde ch., 29 avr. 1999, *Chassagnou c/ France* : AJDA 1999. 922, note F. Priest  ; RFDA 1999. 811, note J. Andriantsimbazovina  ; RD publ. 2000. 734, chron. F. Sudre ; RTD civ. 1999. 913, obs. J.-P. Marguenaud .

(20) Dans leur opinion dissidente, les juges N. Bratza, N. Vajic, David Thor Björgvinsson et Z. Kalaydjieva font remarquer qu' « il est particulièrement révélateur que les autorisations de 1986 et 1991 aient été délivrées après l'entrée en vigueur de la loi Littoral, que les autorités ont interprétée en 1993 comme empêchant le renouvellement des autorisations ».

(21) Dans la même opinion dissidente, les juges précités relèvent, non sans raison, que « cette clause ne se concilie guère avec l'idée selon laquelle la remise du rivage en son état naturel répondait à un quelconque impératif ».

(22) Au premier rang desquelles le Conseil d'État occupe sans nul doute une place d'exception. Sur cette technique juridictionnelle, v. H.-M. Crucis, *Les combinaisons de normes dans la jurisprudence administrative française. Contribution à l'étude du pouvoir normatif du juge de l'excès de pouvoir*, LGDJ. 1991.

(23) Note sous CEDH 21 févr. 1986, *James et a. c/ Royaume Uni*, in *Les grands arrêts de la CEDH*, préc. p. 710.

(24) Note sous CEDH 23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, in *Les grands arrêts de la CEDH*, préc. p. 702.



(25) CEDH 21 févr. 1986, *James et al c/ Royaume-Uni*, préc.

(26) CEDH 15 mars 2005, *J.-A. Pye (Oxford) Ltd. c/ Royaume-Uni*, req. n° 44302/02. Cette affirmation n'a toutefois pas été confirmée par la grande chambre, 30 avril 2007, *J.-A. Pye (Oxford) Ltd c/ Royaume-Uni*.


(27) CEDH 21 mai 2008, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c/ Grèce*, req. n° 35332/05.

(28) CEDH 24 juin 2003, *Stretch c/ Royaume Uni*. Après avoir analysé cette décision, J.-Ph. Brouant écrit : « Transposée aux solutions actuelles relatives au non-renouvellement des conventions d'occupation du domaine public, la position de la Cour paraît imposer aux maîtres du domaine de définir avec précision et à l'avance les causes possibles de non-renouvellement ou de retrait du titre d'occupation afin de ne pas tromper les "attentes légitimes" des utilisateurs du domaine » (« Domanialité publique et CEDH », préc.).

(29) R. Hostiou, De Colbert à Ségolène Royal : marine, domanialité et environnement, contraventions de grande voirie et protection pénale du littoral, *Annuaire de droit maritime et aérospatial. Études en hommage au, professeur M. Mateesco-Matte*, Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes, t. XII 1993, p. 221. V. également, dans le même sens, Mylène Le Roux, *Contravention de grande voirie, domaine public naturel et protection pénale de l'environnement* (Thèse, Nantes 1999).

(30) CE 3 juill. 1998 : Lebon 288 , concl. R. Abraham. V. en ce sens, les analyses de D. de Béchillon, Le Conseil d'État, la Convention européenne des droits de l'homme et la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. À propos de l'arrêt *Bitouzet*, RFDA 1999. 841  et de F. Bouyssou, Le droit de l'urbanisme et le droit au respect des biens in Cah. Gridauh, n° 14,

préc. p. 89.

(31) V. les remarques de l'auteur (anonyme) de la note sous l'arrêt *Chassagnou c/ France*, qui, s'agissant de la loi Verdeille, et tout en critiquant la décision de la Cour, souligne que l'absence d'une juste indemnité aux apporteurs forcés de droits de chasse aurait constitué, à ses yeux, un motif d'inconventionnalité de ladite loi (Brèves observations sur la condamnation de la loi Verdeille par la CEDH, RFDA 1999. 451 ).

(32) R. Hostiou, Vers un nouveau principe général du droit de l'environnement : le principe « protecteur-payeur », *Mélanges Michel Prieur*, Dalloz, 2007, p. 567.

Copyright 2016 - Dalloz – Tous droits réservés