

Droit des propriétés publiques

Université de Bordeaux

Master I Droit public
Travaux dirigés

Jean-François Brisson, professeur
Année universitaire 2015-2016

La diversité domaniale : le domaine public maritime *Séance n°5*

Documents :

Document n°1 : Décision 2013-316 QPC, 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre*

Document n°2 : C.A.A., Marseille, 6 mai 2014, *SCI Pascal et M. Pascal*, n° 10MA04256

Document n°3 : Samuel Deliancourt, « Dignes à la mer : de la propriété privée au domaine public », RFDA 2014, p. 1075, concl. sur C.A.A., Marseille, 6 mai 2014, *SCI Pascal et M. Pascal*, n° 10MA04256 (extraits)

Document n°4 : C.A.A., Marseille, 20 janvier 2015, n°13MA01999 (extraits)

Document n°5 : Samuel Deliancourt, « L'action naturelle des flots est-elle indemnisable ? », AJDA 2015 p. 886, conclusions sur C.A.A., Marseille, 20 janvier 2015, n°13MA01999 (extraits)

Sujet : Les droits fondamentaux des riverains des plages

Document n°1 : Décision 2013-316 QPC, 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 mars 2013 par le Conseil d'État (décision n° 365115 du 13 mars 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la SCI Pascal et M. Richard P., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, notamment son article 33 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations en intervention produites pour la SARL La Siesta par Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les 2 et 19 avril 2013 ;

Vu les observations produites pour les requérants par la SCP Scheuer, Vernhet et associés, avocat au barreau de Montpellier, le 4 avril 2013 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 4 avril 2013 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Jérôme Jeanjean, avocat au barreau de Montpellier, pour les requérants, Me Spinosi pour la partie intervenante et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 14 mai 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que le domaine public maritime naturel de l'État comprend : « 1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer.

« Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles » ;

2. Considérant que, selon les requérants, en permettant au domaine public maritime naturel d'empiéter sur des propriétés privées riveraines de la mer sans que soit prévue une juste et préalable indemnité, les dispositions contestées portent atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, par l'automatisme de l'incorporation au domaine public maritime naturel, il serait également porté atteinte aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; qu'en l'absence de procédure d'enquête publique systématique, ces dispositions méconnaîtraient les principes posés par l'article 7 de la Charte de l'environnement ; qu'elles méconnaîtraient en outre le principe de responsabilité garanti par l'article 4 de la Déclaration de 1789 en raison des préjudices non indemnisables résultant du transfert de propriété au profit de l'État ;

3. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ; qu'aux termes du seizième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les

principes fondamentaux « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable ainsi que le principe du contradictoire ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » ;

6. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées ont notamment pour objet de fixer, sur le rivage de la mer, la limite entre le domaine public maritime naturel et les propriétés privées ; qu'en prévoyant que cette limite est fixée en fonction de tout ce que la mer « couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles », le législateur a confirmé un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique ; que, dans l'exercice de la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux « du régime de la propriété », il a considéré que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne peuvent faire l'objet d'une propriété privée ; que, par suite, les dispositions contestées n'entraînent ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ni une atteinte contraire à l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'un propriétaire riverain peut contester devant la juridiction compétente les actes de délimitation du domaine public maritime naturel ainsi que les actes pris sur le fondement de l'appartenance de terrains au domaine public maritime naturel ; qu'une action en revendication de propriété est ouverte dans un délai de dix ans suivant un acte de délimitation ; 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 ; qu'enfin, 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 susvisée ;

8. Considérant, toutefois, 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 ; que, sous cette réserve, le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques est conforme à l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;

9. Considérant, en troisième lieu, que les délimitations du domaine public maritime naturel qui résultent des dispositions contestées ne constituent pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement est inopérant ;

10. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires ni aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ni à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; que, sous la réserve énoncée au considérant 8, le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques doit être déclaré conforme à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1er.- Sous la réserve énoncée au considérant 8, le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 23 mai 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI

Document n°2: C.A.A., Marseille, 6 mai 2014, *SCI Pascal et M. Pascal*, n° 10MA04256

Vu la requête, enregistrée le 29 novembre 2010, présentée pour la SCID..., prise en la personne de son représentant légal, Mme I...K..., domiciliée ... par Me B...;

La SCID...demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 0805953 en date du 24 septembre 2010 par lequel le tribunal administratif de Montpellier l'a solidairement condamnée avec M. D...à payer une amende de 1 500 euros pour contravention de grande voirie, à retirer des enrochements et des dépôts de terre mélangés à des produits de démolition, à remettre en état les dépendances du domaine public dont l'occupation avait été constatée dans un procès-verbal de contravention de grande voirie établi le 1er octobre 2008, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ainsi qu'à payer à l'Etat la somme de 150 euros au titre des frais engagés pour l'établissement du procès-verbal ;

2°) de la relaxer des poursuites engagées ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L.761 - 1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu la décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013 du Conseil constitutionnel ;

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

Vu la loi du 16 septembre 1807 ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu le code de justice administrative ;

(...)

1. Considérant qu'un procès-verbal de contravention de grande voirie a été dressé le 1er octobre 2008 par M.A..., contrôleur principal des travaux publics de l'Etat, après constat le 14 mars 2008 de la présence sur le domaine public maritime situé sur le territoire de la commune de Vias au lieu-dit " Trou du Ragout ", d'enrochements sur une surface d'environ 30 m² au droit de la parcelle cadastrée section AC n° 227 en partie Est et d'un dépôt de terre mélangée avec des produits de démolition sur une surface d'environ 120 m² en partie sud au droit de la même parcelle, travaux désignés sur le procès-verbal comme ayant été réalisés sans droit ni titre, sur une emprise d'environ 150 m², de nature à porter atteinte à l'intégrité du domaine public maritime, à faire obstacle à la libre circulation des usagers le long du littoral et à représenter un danger pour ceux-ci ; que ledit procès-verbal a été établi à l'encontre de la SCID...représentée par Mme I... K..., épouse D...C..., en sa qualité de propriétaire de la parcelle AC n° 227 et de M. J...D..., gérant en exercice du camping Roucan Plage ; que la SCID...demande l'annulation du jugement du 24 septembre 2010 par lequel le tribunal administratif de Montpellier l'a condamnée solidairement avec M. D...à payer une amende de 1 500 euros pour contravention de grande voirie, à retirer les enrochements et les dépôts de terre mélangés à des produits de démolition et à remettre en état les dépendances du domaine public dont l'occupation a été constatée dans le procès-verbal de contravention de grande voirie établi le 1er octobre 2008, dans un délai de trois mois à compter de la notification du

jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ainsi qu'à payer à l'Etat la somme de 150 euros au titre des frais engagés pour l'établissement du procès-verbal ; que, par mémoire enregistré le 22 mai 2012, M. D...s'est associé aux conclusions de la SCID... ;

(...)

Sur l'action domaniale :

18. Considérant, en premier lieu, que, par sa décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013 susvisée, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques conforme à la Constitution sous la réserve suivante, exprimée au point 8 de la décision : " Considérant, toutefois, 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 ; que, sous cette réserve, le 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques est conforme à l'article 16 de la Déclaration de 1789 " ; que les réserves d'interprétation dont une décision du Conseil constitutionnel assortit la déclaration de conformité à la Constitution d'une disposition législative sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée ; qu'il appartient au juge d'en faire application, le cas échéant, d'office ;

19. Considérant qu'il résulte de l'instruction et qu'il est admis par l'administration que les rivages de la Méditerranée qui baignent le territoire de la commune de Vias sont soumis à un phénomène naturel d'érosion qui fait entrer progressivement dans le domaine public maritime des parcelles qui pouvaient être auparavant la propriété de particuliers ; que les enrochements qui sont visés dans le procès verbal du 1er octobre 2008 constituent une digue à la mer au sens de la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel, même entendue strictement ; qu'il n'est pas sérieusement contesté par le préfet qu'ils ont été légalement érigés en 1969 en application de la loi du 16 septembre 1807 sur une parcelle qui était alors la propriété privée de la société requérante ; qu'il en résulte qu'en application de la réserve d'interprétation dont la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-316 QPC a assorti la conformité de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques, le tribunal ne pouvait légalement condamner la SCI D...à retirer ces enrochements ; que son jugement doit être annulé dans cette mesure ;

20. Considérant, en second lieu, que, postérieurement à l'introduction de la requête devant le tribunal administratif de Montpellier et antérieurement à la clôture de l'instruction, la SCI D...a produit un constat d'huissier du 8 septembre 2010, que le tribunal administratif a d'ailleurs expressément visé, établissant qu'il était possible de circuler librement à pied le long de l'enrochement situé au droit du camping de Roucan Plage et relevant également l'absence de gravats au même endroit ; que les énonciations de ce constat ne sont pas sérieusement contestées par le préfet du département de l'Hérault ; que, par suite, c'est à tort que le tribunal administratif de Montpellier n'a pas constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur l'action domaniale en tant qu'elle concernait la terre mélangée avec des produits de démolition présente sur le domaine public maritime ; qu'il y a lieu, dans cette mesure, d'annuler le jugement du tribunal administratif de Montpellier, d'évoquer et de constater que l'action domaniale engagée contre la SCI D...à raison de ce dépôt de terre est devenue sans objet et qu'il n'y a plus lieu d'y statuer ;

(...)

D É C I D E :

Article 1er : L'article 2 du jugement n° 0805953 en date du 24 septembre 2010 du tribunal administratif de Montpellier est annulé en tant qu'il condamne la SCI D...à retirer les enrochements et les dépôts de terre visés par le procès-verbal du 1er octobre 2008.
Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande du préfet du département de l' Hérault tendant à la condamnation de la SCI D...à retirer les dépôts de terre visés par le procès-verbal

du 1er octobre 2008. La même demande tendant à la condamnation de la SCI D...est rejetée en ce qui concerne les enrochements visés par le procès-verbal du 1er octobre 2008.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la SCI D...et la requête présentée par M. D... sont rejetés.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la SCID..., à M. J...D...et au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Copie en sera adressée au préfet du département de l'Hérault.

Document n°3 : Samuel Deliancourt, Dignes à la mer : de la propriété privée au domaine public, RFDA 2014, p. 1075, concl. sur C.A.A., Marseille, 6 mai 2014, *SCI Pascal et M. Pascal*, n° 10MA04256 (extraits)

La réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel relative aux digues à la mer légalement érigées

La construction d'ouvrages pérennes en bord de mer

Des ouvrages peuvent être édifiés sur une propriété privée située en bord de mer, sur une dépendance relevant du domaine public maritime ou encore sur une propriété privée naturellement incorporée par la suite dans le domaine public.

En premier lieu, un ouvrage de protection peut être édifié sur une propriété privée. En effet, les dispositions applicables, qu'il s'agisse de l'ordonnance de Colbert comme celles du code général de la propriété des personnes publiques, ne s'opposent pas à ce que les propriétaires riverains fassent obstacle à de nouveaux empiètements de la mer en construisant des ouvrages protecteurs, dès lors que ceux-ci sont édifiés sur des terrains qui n'ont pas déjà été recouverts par les plus hauts flots (61). Une digue peut être édiflée sur une propriété privée, sous réserve, en raison du principe d'indépendance des législations, de l'obtention des autorisations nécessaires et du respect des prescriptions applicables, notamment sur le littoral.

En deuxième lieu, une digue peut être édiflée aussi sur le domaine public maritime, à condition qu'en ce cas, la personne concernée dispose d'une autorisation d'occupation préalable. Le Conseil d'État a ainsi, par exemple, jugé dans l'arrêt Koeberlin du 12 mai 1976 que, « la construction d'un ouvrage à caractère permanent ne peut être régulièrement entreprise sur le domaine public maritime qu'en vertu soit d'une concession d'endigage, soit d'une concession d'outillage dans un port ou d'une concession de port de plaisance » (62). Des autorisations d'occupations « simples » peuvent aussi permettre de telles constructions, assorties d'une obligation de remise en état de lieux, à moins que l'État ne décide au terme le maintien de la construction. Tout dépend de l'autorisation et de la nature de la construction. Les autorisations délivrées peuvent également expressément interdire l'édification de tout ouvrage et la méconnaissance de cette obligation constitue une contravention de grande voirie (63). Il en va de même du maintien sans autorisation d'un enrochement sur le domaine public et faisant obstacle à la libre circulation des piétons (64).

La situation est, en troisième lieu, différente lorsqu'un ouvrage de nature pérenne a été édifié sur un fonds privé incorporé par la suite du fait de l'action des flots dans le domaine public maritime. Tel était le cas de la SCI Pascal car les enrochements qu'elle avait disposés et dont la démolition était demandée l'avaient été en leur temps sur un fonds privé. Celui-ci ayant été recouvert, - ce qui signifie donc que les digues et enrochements n'ont pu faire échec à ce que la mer gagne en terrain -, l'ancien propriétaire du sol et de l'ouvrage a été poursuivi pour remettre dans son état initial ce qui était anciennement sa propriété. Autrement dit, après avoir financé la construction de ces ouvrages pour se protéger, la SCI Pascal était poursuivie sur le terrain de la contravention de grande voirie et devait s'acquitter, en plus d'être dépossédée du terrain d'assiette, de leur destruction. C'est dans cette situation, et elle seule, que le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation, 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). (...)

L'inconventionnalité invoquée des dispositions de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques

La SCI Pascal invoque la méconnaissance de l'article 1er du premier Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales (81) relatif à la protection de la propriété en raison de la dépossession de la parcelle d'assiette et de la digue sise sur celle-ci.

La notion de privation de propriété au sens de la Convention européenne des droits de l'homme

Selon ces stipulations, « 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 ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ». La notion de biens au sens de ces dispositions est autonome et ne se limite pas à la propriété de biens corporels. Selon la Cour européenne (82), cette stipulation contient trois normes distinctes : 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 le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il faut s'assurer de l'applicabilité des deux dernières avant de se prononcer sur l'observation de la première (83). Pour déterminer s'il y a eu privation de biens, la Cour exige qu'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 et rechercher si ladite situation équivaut à une expropriation de fait (84).

Le moyen invoqué est que la définition des dépendances relevant du domaine public maritime naturel de l'article L. 2111-4, 1° du code général de la propriété des personnes publiques est constitutive d'une expropriation de fait, de telles procédures étant condamnées par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (85). Une procédure présentant des garanties d'information, d'indemnisation et de droit à un recours effectif doit être régulièrement mise en oeuvre et ouvrir droit à indemnité (86) pour qu'un droit de propriété puisse être régulièrement transféré. La Cour de cassation a une position similaire et juge que « le transfert de propriété, non demandé par le propriétaire, ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière d'expropriation » (87). Il en va de même de la part des juridictions administratives. Un propriétaire ne peut être dépossédé qu'après, soit l'accomplissement d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, soit l'institution de servitudes dans les conditions prévues par les textes, soit, enfin, l'intervention d'un accord amiable avec le propriétaire (88).

L'opérance du moyen tiré de l'atteinte au droit de propriété

Pourrait préalablement se poser la question de l'opérance du moyen tiré de l'atteinte portée au droit de la propriété. En effet, ce n'est pas tant le transfert de propriété qui est contesté que les modalités selon lesquelles celui-ci intervient, de jure, des suites d'un phénomène physique, d'un fait naturel. En matière de contravention de grande voirie, il est nécessaire de déterminer si la dépendance appartient à un particulier ou à une personne publique. Dans le premier cas, il ne peut y avoir d'infraction. Dans le second cas, il faut qualifier la dépendance afin de savoir si elle est protégée par le régime des contraventions de grande voirie. En l'espèce, la propriété du fonds a été transférée des suites de l'action des flots. La propriété est donc une propriété publique et, après qualification, l'immeuble relève du domaine public, plus précisément maritime, lequel fait l'objet d'une protection au titre des contraventions de grande voirie. Que ce transfert soit irrégulier ou inconventionnel pourrait être sans incidence sur

votre office si particulier en tant que juge de la contravention de grande voirie. En revanche, un recours indemnitaire pourrait être justifié, mais il s'agirait alors d'un régime distinct car les conclusions reconventionnelles ne sont pas possibles dans le type de litige dont vous êtes présentement saisis. Cette interrogation s'arrêtera ici puisque tant le Conseil d'État que le Conseil constitutionnel ont estimé dans le cadre de la décision de renvoi de la QPC et de la réponse apportée à celle-ci que ce moyen est opérant et même fondé s'agissant des digues. Votre office consiste donc à déterminer si la dépendance relève du domaine public, c'est-à-dire si une collectivité publique en est bien propriétaire, et va jusqu'à déterminer si ce transfert de propriété l'a été régulièrement.

L'absence d'atteinte au droit de propriété constitutionnellement protégé

D'un point de vue constitutionnel, et bien que le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne recoupe pas exactement celui de l'article 1er du premier Protocole de la Conv. EDH (89), le Conseil constitutionnel a jugé que « les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne peuvent faire l'objet d'une propriété privée ; que, par suite, les dispositions contestées n'entraînent ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789... ». Il est difficile de déterminer le fondement juridique de cette rédaction tenant à l'absence de privation de propriété adoptée par le Conseil : soit il a considéré qu'il n'y avait pas d'atteinte au droit de propriété, soit qu'il existait une atteinte à ce droit, mais que celle-ci ne pouvait être regardée comme telle dès lors qu'elle répond à un motif d'intérêt général et est proportionnée. L'affirmation du Conseil ne reflétant pas cette seconde position, on peut raisonnablement considérer qu'il n'y a pas d'atteinte portée au droit de propriété constitutionnellement garanti. Qu'en est-il alors de ce droit tel qu'il est protégé par la Conv. EDH ? Il y a sans doute atteinte, mais celle-ci reste raisonnable eu égard aux intérêts en présence. Pour déterminer si la mesure portant atteinte au droit de propriété respecte le « juste équilibre » voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur les intéressés une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne (90). Un défaut total d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1er du premier Protocole que dans des circonstances exceptionnelles (91).

La position de la doctrine

Pour l'auteur du fascicule du Jurisclasseur administratif consacré au domaine public maritime, « Si l'on peut admettre l'existence d'un motif légitime d'appropriation publique du rivage de la mer afin d'en permettre l'accès au public ou pour assurer la meilleure protection possible des espaces maritimes, en revanche l'absence d'indemnisation des propriétaires dont les terrains ont été submergés semble contraire au Protocole additionnel n° 1 à la Convention. La Cour rappelle que, même si une mesure privative de propriété poursuit un objectif légitime « d'utilité publique », un juste équilibre doit être ménagé..., « cet équilibre se trouvant rompu si la personne concernée a eu à subir une charge spéciale et exorbitante (CEDH, 17 juill. 2001, n° 38379/97, E.A. et a. c/ Turquie) » (92). Regrettant l'absence de renvoi au Conseil constitutionnel sur la question posée à l'occasion de l'affaire Defour et Compagnie, le professeur N. Foulquier jugeait « regrettable que, sous prétexte d'une réponse à une demande de question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil d'État ait adopté sur ce point le raisonnement du Conseil constitutionnel. Une telle solution risque de ne pas passer la censure de la Cour européenne des droits de l'homme. Reste à savoir si le Conseil d'État pouvait faire autrement et si la jurisprudence européenne permet à la France de ne pas indemniser les propriétaires dépossédés de leurs biens en cas d'application de l'article L. 2111-4, 1° du code général de la propriété des personnes publiques. Ceci ne paraît pas totalement exclu si le juge insistait sur le caractère impérieux de la protection de l'environnement, mais aussi des personnes, et de l'accès de tous à la mer, sur le caractère proportionné de la mesure au regard des enjeux d'intérêt général et du coût d'une indemnisation systématique, tout en prévoyant une indemnisation exceptionnelle, dans le prolongement de l'arrêt Bitouzet » (93).

La position de la jurisprudence administrative

S'agissant du transfert de propriété, la Cour strasbourgeoise a admis l'existence d'une violation du droit de propriété dans un arrêt du 30 novembre 2004, Öneriyidiz c/ Turquie (94), en

distinguant la propriété de la parcelle d'assiette (95) de la construction illégalement édiflée ou occupée (96), ce qui n'est pas sans rappeler la réserve d'interprétation émise par le Conseil constitutionnel quant au caractère légalement érigé de la digue. Cette position a été vivement critiquée, à la fois par certains juges européens et par la doctrine en France et nous vous renvoyons ici à la tribune du professeur Y. Jégouzo (97). Dans son opinion dissidente, le juge Türme relevait en outre qu'« Il est remarquable que la Cour (...) introduit à présent un nouveau critère quant à la détermination d'un bien - la tolérance des autorités nationales. Ce nouveau concept, je le crains, pourrait avoir des conséquences indésirables, par exemple une extension de la protection de la Convention à des immeubles construits en violation de la loi, et pourrait encourager des situations illégales ». La France a par la suite été confrontée à une situation similaire s'agissant d'occupants sans titre du domaine public ayant édiflé sur celui-ci une maison à usage d'habitation. La violation de l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales était invoquée et la Haute juridiction administrative a considéré dans les arrêts Depalle et Brosset-Triboulet (98) qu'un occupant du domaine public, qu'il soit régulier (99) ou irrégulier (100), ne pouvait utilement se prévaloir de ces stipulations conventionnelles dès lors que la propriété des constructions édiflées ou acquises était subordonnée à la validité du titre d'occupation. Un occupant sans titre ne peut donc se prévaloir d'aucun droit réel sur la parcelle litigieuse et, par voie de conséquence, sur les immeubles édiflés. Le Conseil d'État en a déduit que l'obligation de remise en l'état de la parcelle sans indemnisation préalable ne constituait pas une mesure prohibée par l'article 1er du premier Protocole (101). Cette position fut confirmée par la Cour européenne saisie de ces deux affaires, jugeant dans deux arrêts du 29 mars 2010 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). Cette position a été reprise dans la présent litige par le tribunal administratif qui a écarté le moyen tiré de la violation de ces stipulations au motif que « Nul ne p(eut) se prévaloir d'un quelconque droit réel sur une dépendance du domaine public » (102). La situation est cependant quelque peu différente ici dès lors qu'il ne s'agit pas d'un immeuble initialement construit sur le domaine public, mais qui l'a été sur une propriété privée incorporée par la suite dans le domaine public en raison de l'action des flots.

Y-a-t-il atteinte ou non au droit de propriété ? On ne peut que constater qu'il n'existe pas de procédure administrative préalable à ce transfert de propriété qui ne donne lieu à aucune indemnité. Dans ce cas, il existe une présomption de violation de ce 1er Protocole. Néanmoins, dans l'arrêt Depalle, la CEDH a rappelé « 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 » (103). L'intérêt général tendant à la préservation des espaces côtiers et du littoral, et plus largement de l'environnement, est poursuivi par l'article L. 2111-4, 1° du code général de la propriété des personnes publiques. L'atteinte au droit de propriété est admise si elle est proportionnée, ce qui est le cas au regard des surfaces concernées, étant précisé que l'État dispose d'une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre que pour juger si les conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la législation en cause. Au surplus, une indemnisation des propriétaires dépossédés constituerait une charge financière non négligeable et c'est pourquoi aucune législation en droit interne ne l'admet. Ainsi que l'expliquait un auteur en 1901, « Si une portion de la propriété riveraine vient à être submergée à la suite de phénomènes naturels, l'allocation d'une indemnité de dépossession ne

se conçoit pas. Et en effet c'est là un cas fortuit : la perte qui en résulte est pour le propriétaire. Il faut y voir la compensation des avantages que procure la proximité de l'eau (...) » (104). Aussi, à la différence de la décision QPC rendue par le Conseil constitutionnel, l'atteinte au droit de propriété tel que protégé par la Conv. EDH existe, mais elle nous apparaît proportionnée. Sans doute pourriez-vous assortir votre décision de la possibilité d'indemnisation offerte par l'arrêt Bitouzet, en soulignant « 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 » (105). Après maintes tergiversations, nous vous proposons d'écarter ce moyen.

L'atteinte invoquée au droit de propriété en l'absence d'acte administratif de délimitation

S'agissant non pas de l'atteinte au droit de propriété du fait de l'incorporation d'un terrain dans le domaine public maritime, mais de l'atteinte invoquée du fait de l'absence de mise en oeuvre d'une procédure de délimitation (106), le Conseil d'État a eu l'occasion d'y répondre dans un arrêt rendu le 20 mai 2011, Commune du Lavandou et Biver, dans lequel il a jugé que « l'absence de délimitation du domaine public maritime ne faisait pas obstacle à ce que le tribunal administratif de Toulon décidât, comme il l'a fait, à l'occasion d'un recours contre une décision de non-opposition à des travaux, que le terrain d'assiette du garage en cause était pour partie situé sur le domaine public maritime ; que ce faisant, le tribunal administratif n'a ni porté atteinte au droit de propriété de M. Biver ni méconnu les garanties que celui-ci tient de la Constitution et de l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (107). Ainsi que le relevait le Conseiller d'État Bachelier, commentant l'arrêt précité du 20 mai 2011 rendu par le Conseil d'État, « Si l'atteinte au droit de propriété, garanti par la Constitution et par l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales était invoquée pour justifier l'abandon de la jurisprudence reconnaissant de telles prérogatives au juge administratif, on peine à comprendre en quoi dans le litige soumis au juge la mise en oeuvre de celles-ci remettait en cause le droit de propriété sur le garage. En effet, en elles-mêmes, elles n'affectent en rien ce droit mais ont seulement pour conséquence de subordonner une autorisation de construire à l'obtention préalable d'une autorisation d'occupation domaniale » (108). Ce moyen pourra être écarté dès lors que l'absence d'acte administratif de délimitation du domaine public ne porte pas atteinte au droit de propriété. Indiquons que la SCI Pascal a de nouveau soulevé ce moyen sous forme d'une QPC. Par une ordonnance classée C+ du 28 janvier 2013, le président de la 4e Chambre du tribunal administratif de Montpellier a refusé de la transmettre en l'absence de caractère sérieux. Il a considéré que « la procédure de délimitation du domaine public naturel maritime instituée par l'article L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques, dont tout propriétaire riverain est en droit de demander la mise en oeuvre en vertu de l'article R.160-10 du code de l'urbanisme, présente un caractère contradictoire qui permet aux propriétaires intéressés de faire valoir leurs observations ; que la question de la conformité des dispositions en cause du code général de la propriété des personnes publiques à l'article 16 de la Déclaration de 26 août 1789 (...) ou à l'article 7 de la Charte de l'environnement (...) est, par suite, dépourvue de caractère sérieux » (109).

Document n°4 : C.A.A., Marseille, 20 janvier 2015, n°13MA01999

Vu la requête, enregistrée le 28 mai 2013, présentée pour Mme G... H...épouseF..., demeurant..., par la SCP Scheuer-Vernhet et associés ;

Mme F... demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1104522 du 29 mars 2013 par lequel le tribunal administratif de Montpellier l'a condamnée, pour contravention de grande voirie, à verser une amende de 1 200 euros, à remettre le site en état dans un délai de trois mois à compter de la notification du

jugement sous astreinte de 50 euros par jour de retard et à payer à l'Etat la somme de 75 euros au titre des frais engagés pour l'établissement du procès-verbal ;

2°) de la relaxer des fins de la poursuite engagée à son encontre ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

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

Vu le code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le décret n° 66-413 du 17 juin 1966 portant application de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime ;

Vu le décret n° 2003-172 du 25 février 2003 relatif aux peines d'amende applicables aux infractions de grande voirie commises sur le domaine public maritime en dehors des ports ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013 ;

Vu le code de justice administrative ;

(...)

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 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.

Document n °5: Samuel Deliancourt, Rapporteur public, L'action naturelle des flots est-elle indemnisable ? AJDA 2015 p.886














(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. Hostiou¹, et 2015. 150, chron. L. Burgorgue-Larsen²), 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 aisé 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 [...].