

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article1116>

Protection du littoral et droit de propriété

- Jurisprudence -



Publication date: lundi 29 mars 2010

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous
droits réservés

Ironie de l'actualité juridique, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a rendu, un mois après la tempête Xynthia, un arrêt se prononçant sur la légalité de l'injonction faite à des particuliers de détruire leur maison construite au début du siècle dernier sur une dépendance du domaine public maritime.

[1]

D'une rampe d'accès de 16 m² à une maison d'habitation d'un million d'euros...

En 1909, le préfet du Morbihan autorise, par arrêté, un particulier à édifier un terre-plein sur une parcelle du domaine public maritime d'une commune (5500 habitants) afin d'y établir une rampe d'accès de quatre mètres sur quatre mètres permettant d'embarquer, en particulier vers une île du golf du Morbihan dont il s'est porté acquéreur.

Deux ans plus tard, le préfet autorise le particulier à procéder à l'agrandissement du terre-plein et de le porter à plus de 300 m² sous la condition expresse que ce terre-plein soit accessible au public et moyennant paiement d'une redevance annuelle révisable tous les cinq ans. Il est clairement spécifié dans l'arrêté qu'en « *cas de révocation, le permissionnaire devra s'il en est requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif et s'il ne remplissait pas cette obligation, il y serait pourvu par les soins de l'administration, d'office et à ses frais* ».

En 1921 le particulier vend l'île et subroge l'acquéreur dans tous ses droits relatifs à la concession. Au décès de l'acheteur en 1938, une autorisation d'occupation du terre-plein pour cinq ans est accordée à la veuve.

En 1945 une donation entre vifs rédigée devant notaire et publiée au bureau des hypothèques fait état d'une maison à usage d'habitation édifée sur le terre-plein. Les arrêtés préfectoraux qui autorisent la poursuite de l'occupation du domaine public n'en continuent pas moins de mentionner un terre-plein. Pour autant l'administration n'ignore pas la présence de l'habitation sur le domaine public comme l'atteste, notamment un, courrier adressé en 1966 par la direction générale des impôts au service des domaines :

« l'article R 56 du code du domaine de l'Etat stipule que toute redevance au profit du Trésor doit tenir compte des avantages de toute nature procurée au concessionnaire. Dans le cas précité, il est hors de doute que la concession de terre-plein en question procure à la pétitionnaire un avantage non négligeable : elle lui permet notamment l'économie du capital à investir pour pouvoir disposer d'un terrain à bâtir dans la zone considérée. ».

De fait outre, la redevance d'occupation du domaine public, les résidents de la maison s'acquittent de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

Finalement deux arrêtés préfectoraux pris en 1984 et 1986 mentionnent la présence d'un terre-plein avec habitation tout en rappelant que, conformément aux articles A 26 et 27 du code du domaine l'Etat, « l'administration se réserve la faculté de modifier ou de retirer l'autorisation si elle le jugeait utile, pour quelque cause que ce soit, sans que le permissionnaire puisse réclamer, pour ce fait, aucune indemnité ou dédommagement. Il devra, s'il en est requis, faire rétablir les lieux dans leur état primitif, par démolition des installations édifées sur le domaine public, y compris celles existantes à la date de signature de l'arrêté. S'il ne remplissait pas cette obligation, il y serait pourvu, par l'administration, d'office à ses frais ».

Refus de renouvellement de l'occupation du domaine public

Le 15 mars 1993, la propriétaire sollicite le renouvellement de la convention d'occupation auprès du préfet du Morbihan. Le préfet rejette sa demande en lui rappelant que l'autorisation, accordée en 1986, d'occuper la maison avait expiré le 31 décembre 1990. Il fait en outre observer que l'entrée en vigueur de la loi no 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (loi littoral), et en particulier son article 25, ne lui permet plus de renouveler l'autorisation dans les conditions antérieures. En effet les utilisations du domaine public maritime doivent tenir compte de la vocation des zones concernées, ce qui exclut toute utilisation privative notamment pour des maisons d'habitations.

Toutefois, et afin de tenir compte de l'ancienneté de l'occupation et du caractère affectif accordé à la maison, le préfet précise qu'il est prêt à étudier, à titre exceptionnel, une autorisation limitée comportant notamment une autorisation strictement personnelle d'utilisation interdisant toute cession ou transmission du terrain et de la maison, une interdiction de réaliser des travaux exceptés d'entretien, et une possibilité pour l'Etat, à l'expiration de l'autorisation, de faire remettre les lieux dans leur état initial ou de réutiliser les installations. Il conclut en demandant de préciser rapidement si ces conditions lui convenaient afin de « régulariser une situation illégale depuis deux ans et demi ».

La propriétaire n'accepte pas cette proposition. Il faut dire que la maison est évaluée par une agence immobilière à près d'un million d'euros [2]. Le préfet fait dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie constatant l'occupation sans titre du domaine et saisit le tribunal administratif d'une requête tendant à la condamnation de l'occupante, d'une part, au paiement d'une amende, d'autre part, à la remise des lieux en leur état initial.

Responsabilité de l'Etat ?

Déboutés devant les juges du fond, les ayants-droits de la propriétaire (décédée en cours de procédure) font valoir que la construction de la maison, connue et acceptée de l'administration, avait entraîné la pleine propriété de celle-ci par les occupants de la parcelle. Dans le cas contraire, ils invoquent la disproportion de la sanction et la nécessité, en l'absence d'un motif d'intérêt général, du versement d'une indemnisation pour le dommage anormalement créé.

Le commissaire du Gouvernement, conclut, presque à regret, au rejet des prétentions tout en relevant que « *l'Etat n'est peut-être pas à l'abri le cas échéant d'une action en responsabilité pour avoir laissé espérer pendant près d'un siècle que les occupants du domaine public ne seraient pas brutalement contraints de démolir leurs biens* ». En tout état de cause poursuit-il, « *il est évident que si la responsabilité de la personne publique devait être retenue, il s'agirait d'une responsabilité que les contrevenants partageraient largement avec l'administration.* »

Par un arrêt rendu le 6 mars 2002 ([Conseil d'Etat, 6 mars 2002, NÂ° 217646](#)), le Conseil d'Etat rejette le pourvoi, jugeant que les requérants ne pouvaient se prévaloir d'aucun droit réel sur la parcelle litigieuse et sur les immeubles qui y avaient été édifiés.

Atteinte au droit de propriété ?

Les occupants saisissent alors la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) en faisant notamment valoir qu'ils ont été laissés dans l'ignorance d'une possible démolition

de leur maison où il y ont passé des dizaines d'années en toute tranquillité dans un environnement social et familial fort. Ils rappellent également que cette maison sert d'assiette au paiement de taxes et impôts et que l'Etat leur a dès lors « de facto » reconnu un intérêt patrimonial directement rattaché à l'habitation en cause et aux biens meubles qui y sont disposés.

La primauté de la protection du littoral

L'argument ne convainc pas la Cour européenne [3] : nonobstant l'acquisition de bonne foi de la maison, les requérantes ne pouvaient pas ignorer que les autorisations d'occupation n'étaient pas constitutives de droits réels sur le domaine public. En effet 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.

Par ailleurs le but poursuivi par l'Etat Français est tout à fait légitime : « *le non-renouvellement des autorisations d'occupation privative du domaine public, dont les requérantes ne pouvaient pas ignorer qu'il pourrait les concerner un jour et l'injonction de détruire la maison en résultant peuvent s'analyser en une réglementation de l'usage des biens dans un but d'intérêt général. En effet, le régime juridique du domaine public, en tant qu'il affecte celui-ci à l'usage du public afin de servir le bien commun, correspond à cette catégorie. De plus, la motivation du refus de renouvellement des autorisations 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* ». Et la Cour de poursuivre « *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 et que « la préservation du littoral et en particulier des plages, lieu ouvert à tous (...) appelle une politique d'aménagement du territoire appropriée* ».

En conclusion la Cour estime que les requérantes ne « *supporteraient pas une charge spéciale et exorbitante en raison de la démolition de leur maison sans indemnisation* ». En effet « *le refus de poursuivre les autorisations et la remise des lieux en l'état antérieur à l'édification de la maison à laquelle les requérantes sont condamnées s'inscrivent dans un souci d'application cohérente et plus rigoureuse de la loi, au regard de la nécessité croissante de protéger le littoral et son usage par le public, mais aussi de faire respecter les règles d'urbanisme. Compte tenu de l'attrait des côtes et des convoitises qu'elles suscitent, la recherche d'une urbanisation contrôlée et du libre accès de tous aux côtes implique une politique plus ferme de gestion de cette partie du territoire. Cela vaut pour l'ensemble des zones littorales européennes. Permettre une dérogation à la loi dans le cas des requérantes, qui ne peuvent revendiquer de droits acquis, n'irait pas dans le sens voulu par la loi littoral (...) ni dans celui d'une meilleure organisation du rapport entre usages privés et publics* ».

PS:

– L'impératif de protection du littoral prime sur le droit de propriété et justifie que des occupants d'une maison construite sur le domaine public maritime soient condamnés à détruire, sans indemnisation, leur construction. Peu importe que par le jeu des renouvellements successifs, l'occupation du domaine public ait été autorisée pendant près d'un siècle. Peu importe également que l'Etat ait fermé les yeux sur la construction d'une maison sur un terre-plein destiné initialement à y recevoir une simple rampe d'accès à une embarcation et que les occupants aient dû acquitter les taxes foncières et d'habitation.

– « *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* ». Au-delà de la seule question de l'occupation du domaine public maritime, nul doute que les magistrats de la CEDH avaient encore à l'esprit les effets dévastateurs de la tempête Xynthia. L'Etat Français verra-t-il dans cet arrêt un encouragement à rester ferme sur la délimitation des « zones noires » (ou « zones de solidarité ») ? Les sinistrés décèleront-ils dans ce cas d'espèce une illustration des incohérences de la politique

de l'Etat ? Une certitude : la bataille juridique ne fait que commencer et chacune des parties scrute avec attention la moindre décision de justice qui peut lui être favorable. A cet égard, l'arrêt de la CEDH du 29 mars 2010 n'aura sans doute pas échappé à la perspicacité des nombreux avocats et juristes en charge du dossier.

Textes de référence :

- [Articles L2122-1 et suivants](#) du Code général du Code général de la propriété des personnes publiques
- [Articles L2124-1 et suivants](#) du Code général du Code général de la propriété des personnes publiques
- [Article L3111-2](#) du Code général du Code général de la propriété des personnes publiques

[1] Photo : © Liona Toussaint

[2] 650 000 euros selon le commissaire du gouvernement

[3] Cour européenne des droits de l'homme, 29 mars 2010 n°34078/02