Décision n° 2013−316 QPC du 24 mai 2013

SCI Pascal et autre [Limite du domaine public maritime naturel]

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'automaticité 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 publique 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.

Rendu public le 24 mai 2013.

ECLI:FR:CC:2013:2013.316.QPC