Droit à construire concédés contractuellement par l'Etat et règles d'urbanisme justifiées par la protection de l'environnement

PROTECTION DE LA PROPRIETE (Art. 1^{er} du Protocole n° 1 CEDH)

Nicolas Hervieu

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3613>

DOI : 10.4000/revdh.3613

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Nicolas Hervieu, « Droit à construire concédés contractuellement par l'Etat et règles d'urbanisme justifiées par la protection de l'environnement », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 20 novembre 2010, consulté le 06 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3613> ; DOI : 10.4000/revdh.3613

Ce document a été généré automatiquement le 6 mai 2019.

Tous droits réservés

Droit à construire concédés contractuellement par l'Etat et règles d'urbanisme justifiées par la protection de l'environnement

PROTECTION DE LA PROPRIETE (Art. 1^{er} du Protocole n° 1 CEDH)

Nicolas Hervieu

- 1 En 1971, les héritiers du propriétaire de l'île de Porquerolles (Commune de Hyères-les-Palmiers, dans le département du Var) ont accepté de céder à l'Etat français une grande partie de cette dernière à un prix inférieur à celui du marché. En contrepartie de cette réduction, l'Etat acquéreur a accordé aux cédants le droit de construire, dans des conditions précisées dans l'acte de cession, sur les portions de l'île dont ils sont demeurés propriétaires. Toutefois, le plan d'occupation des sols de la commune de Hyères-les-Palmiers approuvé en 1985 classa l'île « *en zone inconstructible en raison de sa valeur environnementale* » (§ 37). Pour des considérations similaires, les permis de construire sollicités par les intéressés à partir de 1975 et 1977 furent rejetés. Les recours formés devant les juridictions administratives (afin de faire annuler les refus de permis de construire) et judiciaires (notamment pour obtenir la résolution judiciaire de la vente de l'île et des dommages-intérêts) ont tous échoué, l'ensemble de ces procédures s'étant étalées sur près de trente ans.
- 2 Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme condamne la France pour violation du droit au respect des biens (Art. 1^{er} du protocole n° 1) et, à cette occasion, tranche d'intéressantes questions suscitées notamment par le double rôle joué par les autorités publiques, à la fois acquéreurs de biens et émettrices de règles d'urbanisme motivées par des impératifs environnementaux. La première difficulté se situait sur le terrain de la recevabilité puisqu'il s'agissait de déterminer si « *les requérants peuvent se prétendre titulaires de "biens" et en particulier de "droits de construire" au sens de l'article 1 du Protocole n° 1* » (§ 90), étant rappelé qu'un tel "bien" « *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 » (§ 89 – Sur la notion de “bien” issu d'une espérance légitime, v. Cour EDH, 5^e Sect. 23 mars 2010, *Georges Lopez c. France*, Req. n° 28627/06 – ADL du 13 avril 2010). A la lueur des actes de vente et des documents relatifs à leur négociation, la Cour admet l'existence de « droits à construire » dont les intéressés « pouvaient prétendre voir respecter » (§ 93). Mais surtout, les juges européens tranchent un point clef en écartant l'argumentation du gouvernement français selon laquelle « l'Etat n'a pas pu [...] concéder [aux vendeurs] des droits définitifs, au motif qu'il n'aurait pas pu s'engager à [leur] garantir [...] le droit de construire en faisant fi des règles d'urbanisme susceptibles de changer dans le futur » (§ 95). En effet, outre que les actes de vente « ne précisent à aucun moment que la faculté de construire serait conditionnée aux règles d'urbanisme » (§ 95), « compte tenu de la qualité même du cocontractant avec lequel ils traitaient – qui constituait indiscutablement un gage d'autorité, de bonne foi et du respect de la loi –, les requérants pouvaient légitimement penser que l'Etat était en mesure de leur accorder de tels droits et s'attendre à ce qu'il respecte ses engagements contractuels, nonobstant le changement ultérieur des règles d'urbanisme » (§ 96). Partant, les requérants sont effectivement « titulaires d'un “bien” au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 » puisqu'ils « étaient titulaires de droits de construire aux termes des actes de vente et qu'ils avaient une espérance légitime de pouvoir exercer ces droits dans les conditions contractuelles » (§ 98).

- 3 Au fond, la juridiction strasbourgeoise examine la conventionalité de l'ingérence au sein du droit au respect de ses biens (§ 109), ingérence ici matérialisée par « les interdictions de construire [qui] s'analysaient en une réglementation de “l'usage des biens” des intéressés, au sens du deuxième alinéa » de l'article 1^{er} du protocole n° 1 (§ 113). Or, si la légitimité du but poursuivi par l'Etat – « à savoir la protection de l'environnement et en particulier la préservation de l'île de Porquerolles » (§ 116 – v. Cour EDH, G.C. 29 mars 2010, *Depalle c. France et Brosset-Triboulet et autres c. France*, Resp. Req. n° 34044/02 et 34078/02 – ADL du 30 mars 2010) – est aisément reconnue, cela ne suffit pas à empêcher la Cour de conclure que « les requérants ont eu à supporter, en l'espèce, une charge spéciale et exorbitante qui a rompu le juste équilibre à ménager entre la protection de leur propriété et les exigences de l'intérêt général » (§ 124). A l'appui d'une telle appréciation, les juges européens pointent sans ménagement la responsabilité de l'Etat français. Il est ainsi relevé qu'au « plus haut niveau [de l'Etat] les autorités étaient conscientes de leurs engagements contractuels, de leur portée, ainsi que de leur impact sur l'environnement de l'île de Porquerolles » et n'ont d'ailleurs « pris aucune mesure de nature à honorer [ces] engagements » (§ 121). Ce faisant, même si les juges mettent en exergue la légèreté des autorités (qualifiée plus sévèrement de « cynisme » par l'une des requérantes – § 150), ils ne leur reprochent pas, bien sûr, de vouloir désormais protéger l'environnement. Toutefois, la responsabilité française est caractérisée par le fait que les autorités n'ont pas « tenté de trouver une solution de compromis permettant de concilier les intérêts en présence, à savoir le respect des droits de construire conférés aux requérants et la protection de l'île de Porquerolles » (§ 121). La Cour considère que « dans l'hypothèse où les constructions prévues dans les contrats auraient effectivement été en opposition avec la préservation du site de Porquerolles, les autorités auraient dû proposer aux requérants une compensation matérielle ou financière en réparation du préjudice subi du fait du non-respect des actes de vente » (§ 121 – pour un raisonnement similaire, v. Cour EDH, 2^e Sect. 24 novembre 2009, *Yildirim c. Turquie*, Req. n° 21482/03 – ADL du 24 novembre 2009). En conséquence, la France est condamnée à l'unanimité des juges pour violation du droit au respect des biens (§ 125).

- 4 Du fait des enjeux financiers non négligeables dans une telle affaire, ce constat de violation est assorti d'une condamnation de l'Etat à verser « 800 000 EUR aux consorts Richet, et 700 000 EUR à M^{me} Le Ber » au titre des dommages matériels (au lieu de la somme de plus de 53 millions d'euros initialement demandée) ainsi que « 10 000 EUR à M^{me} Le Ber et 3 000 euros à chacun des autres requérants » au titre du préjudice moral. On notera que la « satisfaction équitable » (Art. 41) accordée pour réparer les dommages matériels – constitués par la « restriction à la possibilité de jouir pleinement de leur propriété, selon les droits qui leur avaient été reconnus dans les actes de vente » (§ 143) – a été calculée à l'aune de la valeur de ces droits à construire, tel que déterminée lors de la vente (§ 145) et convertie « en euros actuels » (§ 146). Néanmoins, réintroduisant dans son raisonnement « l'objectif légitime de protection de l'environnement », la Cour a souhaité « revoir à la baisse le dommage matériel » des requérants notamment « eu égard au fait que la préservation de l'île de Porquerolles par l'Etat a incontestablement eu pour effet d'augmenter mécaniquement la valeur foncière de leurs biens » (§ 147).

*

Consorts Richet et Le Ber c. France (Cour EDH, 5^e Sect. 18 novembre 2010, Req. n^{os} 18990/07 et 23905/07)

AUTEUR

NICOLAS HERVIEU

CREDOF – Université de Paris Ouest Nanterre la Défense