

Les implications juridiques de la propriété en bord de mer en droit belge : entre prérogatives du propriétaire et protection du domaine public Un stage en notariat dans la matière du droit des biens Une épreuve orale de simulation en matière de droit international public

Auteur : Henvaux, Hugo

Promoteur(s) : Lecocq, Pascale

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit, à finalité spécialisée en droit privé

Année académique : 2025-2026

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/26480>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Les implications juridiques de la propriété en bord de mer en droit belge : entre prérogatives du propriétaire et protection du domaine public

Hugo HENVAUX

Travail de fin d'études
Master en droit à finalité spécialisée en droit privé
Année académique 2025-2026

Recherche menée sous la direction de :
Madame Pascale LECOCQ
Professeure ordinaire

RESUME

À l'image du trait de côte qu'elle entend régir, la propriété littorale belge est aujourd'hui une frontière incertaine. Sur les soixante-sept kilomètres qui séparent La Panne de Knokke-Heist, le droit civil hérité du Code Napoléon rencontre des objets que ses catégories n'avaient pas anticipés : un sol qui recule, un domaine public mouvant, une compétence éclatée entre l'État fédéral et la Région flamande.

Ce travail interroge ce que l'article 3.50 du Code civil, entré en vigueur en 2021, peut encore dire d'utile sur ce terrain. Il défend l'idée que les restrictions qui l'accompagnent — autrefois marginales — y sont devenues constitutives : le propriétaire conserve son titre, mais l'étendue de ses prérogatives dépend moins de ce titre que d'une mosaïque d'actes administratifs (*omgevingsvergunning*, concession domaniale, *Ruimtelijke Uitvoeringsplan*) qui en réécrivent silencieusement le contenu.

La première partie expose ce cadre : régime du littoral et de ses composantes, statut du domaine public maritime, prérogatives concrètes du propriétaire riverain et servitudes qui les grèvent. La seconde en mesure les implications, en confrontant la propriété aux contraintes environnementales actuelles puis aux scénarios climatiques à venir ; la comparaison constante avec le droit français révèle, par contraste, les angles morts du modèle belge. Trois pistes de réforme sont proposées en conclusion : un instrument-cadre flamand inspiré de la Loi Littoral, un dispositif de solidarité climatique côtière, et la reconnaissance d'une propriété temporaire pour les fonds situés au-delà de la *veiligheidslijn*. Au-delà de la technique, l'enjeu est conceptuel : nommer ce qu'est devenu le droit littoral, plutôt que de feindre qu'il est resté ce qu'il fut.

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à Madame la Professeure Pascale Lecocq, qui a accepté de diriger ce travail. Sa rigueur scientifique, ses orientations méthodologiques précises et la confiance qu'elle a bien voulu m'accorder tout au long de la rédaction ont été des appuis précieux. Ses propres travaux ont nourri une partie essentielle de la réflexion développée dans ces pages.

Mes remerciements vont ensuite à mes parents. Sans leur soutien indéfectible tout au long de mes études, ce travail n'aurait pas pu voir le jour. Mais c'est surtout leur confiance, leurs encouragements répétés et cette manière patiente qu'ils ont eue de me pousser à persévérer, particulièrement dans les moments de doute, qui m'auront porté jusqu'ici. Je leur en suis profondément reconnaissant.

Que toutes celles et tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à l'aboutissement de ce travail trouvent ici l'expression de ma gratitude.

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
Première partie — Le cadre juridique de la propriété en bord de mer	2
Chapitre 1. Le régime juridique du littoral.....	2
Définition de la propriété.....	2
Définition du littoral (mer, estran, dunes, arrière-plage).....	4
Domaine public maritime : nature juridique, inaliénabilité, imprescriptibilité	9
Rôle de l'État et de la Région flamande.....	13
La délimitation du domaine public maritime à l'épreuve du droit comparé et des droits fondamentaux.....	16
Chapitre 2. La propriété privée riveraine du littoral	18
L'étendue du droit de propriété sur les parcelles riveraines.....	18
Les servitudes légales d'utilité publique grevant la propriété riveraine.....	20
Tensions entre droits réels et intérêt général	23
Deuxième partie — Les limites et implications du droit de propriété en bord de mer	25
Chapitre 1. Les contraintes administratives et environnementales	25
Lois et décrets applicables : protection des dunes, zones Natura 2000, Code de l'aménagement du territoire.....	25
Autorisations, concessions et affectations	30
Responsabilité du propriétaire en cas d'érosion, pollution ou atteinte au domaine public ...	35
Chapitre 2. Évolutions et perspectives	37
Impact du changement climatique et de la montée des eaux sur la propriété littorale	37
Projets de gestion intégrée de la zone côtière (Integrated Coastal Zone Management)	40
Réflexion sur la possible re-définition du droit de propriété littorale face à l'intérêt collectif et à la durabilité	42
Conclusion	43
Bibliographie.....	46

INTRODUCTION

Le littoral belge, qui s'étend sur à peine soixante-sept kilomètres entre La Panne et Knokke-Heist, concentre sur son étroite côte une densité juridique exceptionnelle. Domaine public maritime fédéral, compétences régionales flamandes en matière d'urbanisme et de conservation de la nature, servitudes légales d'utilité publique, zones Natura 2000, plans d'exécution spatiaux et instruments de défense côtière s'y superposent sur un même fonds. À cet enchevêtrement normatif s'ajoute le défi du changement climatique qui, aujourd'hui plus que jamais, met en cause l'existence même de l'assiette physique du droit de propriété.

C'est dans ce contexte que l'article 3.50 du Code civil, issu de la réforme du livre 3 entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2021, demeure le siège formel du droit de propriété riveraine. Son triptyque usus-fructus-abusus y subsiste, simplement nuancé par la disparition du qualificatif « absolu » et la consécration des restrictions résultant des lois, des règlements et des droits des tiers. Mais sur le littoral, ces nuances changent de nature : en effet, elles ne constituent plus l'exception qui confirme la règle, elles deviennent la règle. Le propriétaire conserve son titre, mais son exercice effectif dépend désormais d'une combinaison d'actes administratifs (omgevingsvergunning, concession domaniale, Ruimtelijke Uitvoeringsplan) dont aucun n'enrichit véritablement son patrimoine.

Notre recherche entend mesurer l'ampleur de cette mutation et en éclairer les zones d'ombre. La première partie expose le cadre juridique applicable, en analysant successivement le régime du littoral, le statut du domaine public maritime et l'étendue concrète des prérogatives du propriétaire riverain. La seconde partie en examine les limites et implications, en confrontant la propriété littorale aux contraintes contemporaines puis aux défis prospectifs liés à la montée des eaux. À chaque étape, la comparaison avec le droit français sert de révélateur des insuffisances belges.

Le fil conducteur de cette analyse peut être formulé en une question : la propriété littorale belge, telle qu'elle est aujourd'hui exercée, correspond-elle encore à la définition substantielle qu'en donne l'article 3.50 du Code civil, ou s'est-elle silencieusement muée en un droit fonctionnel dont l'étendue dépend moins du titre que du régime d'affectation applicable au fonds ?

Première partie – Le cadre juridique de la propriété en bord de mer

Chapitre 1 : Le régime juridique du littoral

Définition de la propriété

Depuis l'entrée en vigueur du livre 3 du nouveau Code civil belge le 1er septembre 2021, la définition de la propriété se voit inscrire à l'article 3.50. Celui-ci définit cette dernière comme telle : *"Le droit de propriété confère directement au propriétaire le droit d'user de ce qui fait l'objet de son droit, d'en avoir la jouissance et d'en disposer. Le propriétaire a la plénitude des prérogatives, sous réserve des restrictions imposées par les lois, les règlements ou par les droits de tiers."*¹

Cette définition, sans pour autant nier le caractère absolu de ce droit, l'accompagne de certaines nuances. Celles-ci étant le résultat d'une évolution législative et doctrinale qui s'est effectuée au fil du temps.

Sous l'empire de l'article 544 de l'ancien Code civil, héritage du Code Napoléon, la propriété a été, dans un premier temps, conçue comme un droit naturel, individuel et absolu agissant comme l'un des boucliers de l'individu contre l'arbitraire étatique. L'article 544 la définissait comme « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Si la doctrine classique, à l'instar de H. DE PAGE, sacralisait le triptyque *usus-fructus-abusus*, elle reconnaissait néanmoins le caractère général et non illimité du droit : « un propriétaire peut tout faire, sauf ce qui lui est interdit »².

Plus tard ce statut préférentiel accordé à la propriété va être nuancé à travers de nombreuses législations tout au long du XXème siècle. On retrouve notamment en matière d'urbanisme :

1 Art. 3.50 C. civ., inséré par L. 4 février 2020 portant le livre 3 « Les biens » du Code civil, M.B., 17 mars 2020.

2 H. DE PAGE, Traité élémentaire de droit civil belge, t. VI, Les biens (2e partie). Les sûretés (1re partie), Bruxelles, Bruylant, 1942, n° 87, p. 75 ; voy. également t. V, n° 893, litt. C.

La loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme³. Cette loi est l'un des premiers textes à constituer une limitation directe à l'abus caractéristique de la propriété. En matière de protection de l'environnement : La loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique⁴ instaure les premières obligations aux titulaires d'un droit de propriété. En matière de conservation de la nature : La loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature⁵ est un texte fondamental. Cette dernière impose des servitudes d'ordre public pouvant limiter le droit général des propriétaires au nom de la conservation.

Ainsi nous pouvons constater, comme l'exprima P. Lecocq, que « la fonction sociale, omniprésente, constante, sublime la propriété pour la porter au-delà de la seule satisfaction de besoins égoïstes »⁶

Avec sa nouvelle version, l'article 3.50 explicite la trilogie traditionnelle des prérogatives mais abandonne le qualificatif « absolu ». Cette suppression résulte de deux facteurs convergents : d'une part, le souhait des auteurs d'éviter la querelle conceptuelle qu'avait suscitée ce terme ; d'autre part, l'érosion progressive de ce concept par les considérations sociales qui se sont accumulées au fil du XXe siècle. Le texte traduit cette évolution en nuancant directement la « plénitude des prérogatives » par les « restrictions imposées par les lois, les règlements ou par les droits des tiers », inscrivant ainsi dans la lettre même de la loi les limites traditionnelles que la jurisprudence avait dégagées au titre des troubles de voisinage et de l'abus de droit⁷.

Toutefois, la réforme n'a pas fait que fragiliser ce droit, celle-ci a notamment renforcé le caractère perpétuel de la propriété. Cette imprescriptibilité, bien que non inscrite dans la définition de l'article 3.50, est consacrée à l'article 3.51 du Code civil qui dispose que "Le droit de propriété et les actions qui sanctionnent ce droit ne s'éteignent pas par non-usage".

3 Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962.

4 Loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, *M.B.*, 14 janvier 1965.

5 Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, *M.B.*, 11 septembre 1973.

6 P. LECOCQ, « Chaire Francqui 2016-2017 : leçon inaugurale. Heurs et malheurs de la propriété immobilière : entre constance et mutation », *Rev. dr. ULg*, 2018, p. 168

7 N. BERNARD, « Le droit de propriété », in N. BERNARD, I. DURANT, P. LECOCQ, B. MICHAUX, J.-F. ROMAIN et V. SAGAERT (dir.), *Le nouveau droit des biens*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 86-91

Le caractère général évoqué ci-dessus, dont la qualification d'exclusif semble plus adaptée désormais, n'est pas non plus abandonné. Ce principe semble avoir été sous-entendu dans la « plénitude » des prérogatives accordées au propriétaire. Ainsi il n'y a pas lieu d'en détailler le contenu, il est donc permis de faire avec le bien tout ce qui n'est pas prohibé.

Cette évolution se vérifie à deux niveaux supérieurs. Sur le plan constitutionnel, la Cour constitutionnelle admet les restrictions au droit de propriété pourvu qu'elles soient prévues par la loi, poursuivent un but d'intérêt général et respectent le principe de proportionnalité⁸; l'article 16 de la Constitution autorise par ailleurs la privation de propriété pour cause d'utilité publique moyennant une juste et préalable indemnité⁹. Sur le plan conventionnel, la Cour européenne des droits de l'homme a dégagé, dès l'arrêt fondateur *Sporrong et Lönnroth c. Suède* (1982), un test de juste équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt général sur le fondement de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la CEDH¹⁰, dont le deuxième alinéa réserve expressément aux États le droit de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général¹¹. Cette notion d'intérêt général, que nous retrouverons à maintes reprises, constitue la clé de voûte de la limitation des prérogatives du propriétaire.

Définition du littoral (mer, estran, dunes, arrière-plage).

Le littoral ne rencontre pas un consensus législatif quant à sa définition et ne se retrouve donc pas définie concrètement au sein d'une disposition. Elle est caractérisée dans son sens usuel comme « *Zone sinueuse où s'établit le contact entre la mer ou un lac et la terre. (Le terme a un*

8 Voy. not. C. const., n° 33/2007, 7 mars 2007, www.const-court.be, B.X.X (la Cour y applique le rapport raisonnable de proportionnalité...); voy. également C. const., n° 103/2019, 27 juin 2019, www.const-court.be, B.5 et B.6 (en matière environnementale, la Cour respecte l'appréciation du législateur sauf si elle est manifestement déraisonnable).

9 Const., art. 16.

10 Cour eur. D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, req. n° 7151/75 et 7152/75.

11 Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952, approuvé par la loi du 13 mai 1955, M.B., 19 août 1955, art. 1er.

sens plus large que rivage et côte, qui désignent respectivement les domaines du littoral soumis directement ou indirectement à l'action de la mer.)¹²»

À titre de droit comparé, le législateur français a choisi une approche plus explicite. Les articles L321-1 et L321-2 du Code de l'environnement¹³ précisent que « *Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur.* » et poursuivent ensuite en expliquant que « *Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer :*

1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

2° Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés. »

Il convient dès lors de décomposer le littoral en ses éléments constitutifs, à savoir : la mer, l'estran, les dunes et l'arrière-plage. Et cela afin d'identifier pour chacun le régime juridique applicable.

La notion de « mer » est intrinsèquement liée à la notion de « littoral ». Celle-ci ne reçoit pas non plus de définition concrète en droit belge. Nous pouvons cependant, nous faire une idée quant à l'étendue de cette notion en nous basant sur la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM)¹⁴. Le point de départ de la délimitation de ce concept est le terme de « ligne de base ». Selon l'article 5, « *la ligne de base normale [...] est la laisse de basse mer*

12 Larousse, « Littoral », Dictionnaire de français, disponible sur www.larousse.fr/dictionnaires/francais/littoral/47505 (consulté le 09/11/25).

13 Code de l'environnement (France), art. L. 321-1 et L. 321-2.

14 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, approuvée par la loi du 18 juin 1998, M.B., 16 septembre 1999, art. 3 et s.

le long de la côte. » Nous pouvons donc en conclure que juridiquement la mer commence là ou s'achève le territoire terrestre.

Ensuite la Convention s'attarde sur la notion de « mer territoriale ». L'article deuxième dit ceci : « *La souveraineté de l'État côtier s'étend au-delà de son territoire terrestre et de ses eaux intérieures à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale* ». L'article 3 poursuit en précisant que cette mer territoriale peut s'étendre jusqu'à 12 milles marins. Ceci a été transcrit dans l'ordre juridique belge par une loi du 6 octobre 1987 fixant la largeur de la mer territoriale de la Belgique.

À partir de la ligne de base évoquée ci-dessus nous pouvons également mesurer deux autres zones s'étendant au-delà de la mer territoriale à savoir : La zone contiguë (24 milles marins) et La zone économique exclusive (ZEE) (200 milles marins).

Ces espaces relèvent de la compétence fédérale, ces zones n'ayant pas été attribuées aux entités fédérées dans le cadre des réformes institutionnelles successives. Cette compétence fédérale est implicitement consacrée par la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin, désormais remplacée par la loi du 11 décembre 2022. Cette répartition est fondamentale, car elle distingue nettement l'espace marin, fédéral, du littoral terrestre, lui largement régionalisé¹⁵.

Nous pouvons également tenter d'aboutir sur une définition de la notion « d'estran ». Ce dernier existe implicitement dans la CNUDM comme la zone située entre basse mer et haute mer c'est à dire l'espace compris entre deux états de la marée. Cette définition peut être complétée par l'article L2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques¹⁶ français qui dit que « *font partie du domaine public maritime naturel le sol et le sous-sol de la mer entre la limite haute du rivage et la limite basse de la mer* ». La notion rivage de la mer est la définition juridique de l'estran et est régulièrement utilisée comme référence doctrinale en Belgique faute de texte équivalent. L'estran constitue l'élément le plus juridiquement sensible

15 Loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique, M.B., 12 mars 1999 (aujourd'hui remplacée par la loi du 11 décembre 2022 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges, M.B., 16 décembre 2022).

16 Code général de la propriété des personnes publiques (France), art. L2111-4 .

du littoral, car il est traditionnellement rattaché au domaine public de l'État. En effet, l'article 538 de l'ancien code civil¹⁷ disposait que « *les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, laissés, et relais de la mer, le port de mer et leurs dépendances, [...] sont considérés comme des dépendances du domaine public* ». Elle est donc source de contentieux importants lorsqu'elle entre en conflit avec le droit de propriété, ce qui sera analysé ultérieurement.

En droit belge, il n'existe pas de définition légale spécifique du terme « dune ». Celle-ci est définie en langue commune comme « une butte, colline de sable fin formée par le vent sur le bord de mers ou dans l'intérieur des déserts »¹⁸. Cette définition, bien qu'utile comme point de départ, s'avère insuffisante dans le cadre d'une analyse juridique. Pour la compléter, il faut se pencher du côté du droit flamand où l'on peut dans un premier temps retrouver un décret du 14 juillet 1993 relatif à la protection des dunes portant le nom de « Duinendecreet »¹⁹. Ce dernier a été adopté pour compléter la loi fédérale belge du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en y ajoutant un chapitre IX – dispositions spécifiques pour la zone littorale maritime. Ce décret est un acte régional flamand et ne tient donc pas à s'appliquer autre part qu'en Région flamande. Cependant, ceci ne pose pas de problème dans notre situation étant donné que la Belgique ne possède de littoral qu'en région flamande. Ce décret nous fournit une définition fonctionnelle en renvoyant à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, dont il insère un nouveau chapitre IX. L'article 52, § 1er de cette loi, tel qu'inséré par le décret du 14 juillet 1993, habilite le Gouvernement flamand à désigner, sur proposition de l'Institut pour la Nature et la Forêt (INBO), des parties de la zone dunaire maritime comme *beschermd duingebied*, en vue de leur protection, développement et gestion²⁰.

L'exécutif belge se voit donc reconnaître un grand pouvoir d'interprétation et en fit notamment usage pour les dunes du Westhoek à la Panne qui constituent le cas le plus emblématique. Sa

¹⁷ Ancien Code civil, art. 538.

¹⁸ Le Petit Robert de la langue française, Paris, Le Robert, éd. 2023, v° Littoral.

¹⁹ Décret flamand du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières (Duinendecreet), M.B., 31 août 1993.

²⁰ Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, op. cit. (voy. supra, note 5), art. 52, § 1er, chapitre IX, inséré par le décret flamand du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières (Duinendecreet), op. cit. (voy. supra, note 19), erratum, M.B., 12 octobre 1993.

désignation comme zone protégée au titre du Duinendecreet a consolidé une protection qui existait déjà partiellement²¹.

Le gouvernement flamand a procédé en trois étapes (arrêtés des 15 septembre 1993, 16 novembre 1994 et 4 octobre 1995) à la désignation des zones protégées, illustrant l'étendue du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'exécutif flamand pour délimiter, sur la base de critères scientifiques qu'il a lui-même arrêtés, les contours d'une notion dépourvue de définition légale précise.

Il convient enfin d'examiner la notion d'arrière-plage, dernière composante du littoral pertinente pour notre analyse. Les documents de l'UNESCO relatifs à la gestion intégrée des zones côtières décrivent le littoral comme un système comprenant diverses composantes influencées par la dynamique marine, lesquelles incluent les zones situées en retrait du rivage généralement désignées sous le terme de « *backshore* »²². Dans la description du shore system, le guide explique que : le backshore correspond à la partie de la plage située au-dessus du niveau normal des hautes marées et affectée seulement par les tempêtes ou événements extrêmes. C'est la définition scientifique que nous pouvons donner de l'arrière-plage. Sur le plan juridique, cette zone relève principalement des outils d'aménagement du territoire flamand et des plans d'exécution spatiaux (*Ruimtelijke Uitvoeringsplannen* – RUP) adoptés par les provinces ou les communes côtières, qui délimitent les zones constructibles, naturelles ou agricoles dans cet espace de transition²³. Les RUP sont l'instrument central de la régulation juridique de l'arrière-plage et il est nécessaire de souligner que contrairement aux dunes qui sont protégées par un instrument sectoriel spécifique (le Duinendecreet), celle-ci ne bénéficie pas d'un régime propre et dépend donc entièrement des choix d'affectation opérés par les RUP, ce qui la rend plus vulnérable aux pressions urbanistiques.

21 Arrêté du Gouvernement flamand du 16 novembre 1994 relatif à la désignation définitive des zones dunaires protégées et des zones agricoles importantes pour le duingebied, ratifié par décret du 21 décembre 1994, M.B., 30 décembre 1994.

22 UNESCO, Intergovernmental Oceanographic Commission, A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management, IOC Manuals and Guides, n° 45, Paris, 2003, pp. 7-10.

23 G. VAN HOORICK, Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht, 3e éd., Anvers, Intersentia, 2015, pp. 178-195.

Le littoral belge apparaît donc comme une notion composite dont les éléments relèvent d'autorités distinctes : mer territoriale et estran sous compétence fédérale (CNUDM ; article 538 ancien Code civil) ; dunes et arrière-plage sous compétence flamande, la première bénéficiant d'une protection sectorielle (*Duinendecreet*), la seconde demeurant tributaire des choix d'affectation opérés par les RUP.

Domaine public maritime : nature juridique, inaliénabilité, imprescriptibilité.

Afin de pouvoir développer pleinement cette section, il convient de poser le cadre conceptuel plus général gouvernant le droit domanial belge : la distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'État. Cette distinction constitue l'une des articulations les plus délicates de notre droit domanial. Il conditionne directement le régime applicable aux biens littoraux ainsi que, par ricochet, l'étendue des droits dont peuvent se prévaloir les propriétaires riverains. Le critère fondamental distinguant ces deux domaines est l'affectation à l'usage public ou à un service public : seuls les biens affectés à une telle destination relèvent du domaine public et se voient soumis à un régime exorbitant que nous exposerons par la suite. Cependant aucune base légale explicite et unanime dans l'ordre juridique belge ne peut étayer cette distinction. Cela marque une grande différence par rapport à la France qui a adopté, en 2006, un Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), définissant clairement cette séparation.

Le régime juridique du domaine public se caractérise principalement par deux principes fondamentaux : l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité²⁴.

Durant près de deux siècles, l'inaliénabilité du domaine public en droit belge ne reposait que sur la doctrine et la jurisprudence. Le législateur s'y référait régulièrement mais ne le légiférait pas, le laissant sans clarification²⁵.

24 Cass., 9 mars 1950, Pas., 1950, I, p. 485 ; J.T., 1950, p. 290.

25 A. VANDEBURIE, Propriété et domanialité publiques en Belgique. Essai de systématisation et d'optimisation du droit domanial, Bruges, La Charte/Die Keure, 2013 ; D. RENDERS et B. GORS, Les biens de l'administration, Bruxelles, Bruylant, 2014 ; G. DOR et J. DEMBOUR, Le domaine public, le domaine privé, les servitudes légales

Cette lacune a été partiellement colmatée par la loi du 4 février 2020 portant le Livre 3 du nouveau Code civil, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2021²⁶. L'article 3.45 de ce nouveau livre dispose désormais : « *les biens publics appartiennent au domaine privé, sauf s'ils sont affectés au domaine public. Les biens du domaine public ne sont pas susceptibles de prescription acquisitive par une autre personne privée ou publique et ne peuvent faire l'objet d'une accession en faveur de toute autre personne privée ou publique ou de tout autre mode originaire d'acquisition. Toutefois, il peut exister un droit personnel ou réel d'usage sur un bien du domaine public dans la mesure où la destination publique de ce bien n'y fait pas obstacle* »²⁷. L'inaliénabilité n'est toujours pas proclamée en termes exprès, seule son corolaire : l'imprescriptibilité l'est formellement. Le principe d'inaliénabilité demeure donc une création prétorienne et doctrinale, que l'article 3.45 consolide sans véritablement codifier.

Cette construction s'articule autour du critère central de l'affectation à l'usage public. Comme la Cour de cassation l'a récemment rappelé, par un arrêt du 17 octobre 2014, un bien appartient au domaine public dès lors que, par une décision expresse ou implicite de l'autorité compétente, il est affecté à l'usage de tous, sans distinction de personne. La circonstance que cette destination n'ait pas encore été effectivement mise en œuvre n'y faisant pas obstacle tant que l'autorité n'y a pas renoncé²⁸. Cette jurisprudence, bien que rendue dans un contexte de voirie communale, illustre la primauté de l'affectation comme critère de qualification domaniale et conserve toute sa pertinence pour le domaine public maritime, dont l'affectation publique est l'œuvre non pas d'un acte exprès mais de la nature même du rivage.

L'inaliénabilité soustrait les biens du domaine public au commerce juridique : ils ne peuvent être ni vendus, ni cédés, ni grevés de droits réels au profit de tiers tant qu'ils conservent leur affectation publique. La doctrine moderne souligne toutefois que « le domaine public n'est

d'utilité publique, in Les Nouvelles – Corpus Juris Belgici, Lois politiques et administratives, t. IV, Bruxelles, Larcier, 1953, nos 89 à 92 ; P. WIGNY, Droit administratif. Principes généraux, 4e éd., Bruxelles, Bruylant, 1962.

26 Loi du 4 février 2020 portant le livre 3 « Les biens » dans le nouveau Code civil, *M.B.*, 17 mars 2020, entrée en vigueur le 1er septembre 2021.

27 Art. 3.45 C. civ., inséré par la loi du 4 février 2020, op. cit. (voy. supra, note 1).

28 Cass., 17 octobre 2014, C.13.0384.N, T.B.O., 2015, p. 132, note J. GEENS ; A.P.T., 2015/3, p. 504, note A. VANDEBURIE, « Les biens du domaine public sont ceux destinés à l'usage de tous, même lorsque cette destination n'a pas encore été exécutée : précision ou revirement de jurisprudence ? » ; R.W., 2015-2016, p. 1065, note N. VAN DAMME.

plus quelque chose d'intouchable »²⁹ : la gestion financière des biens publics, leur valorisation économique et la mise en œuvre de politiques environnementales justifient un assouplissement contemporain du principe. L'article 3.45 du Code civil rappelle d'ailleurs que l'inaliénabilité n'exclut aucunement l'occupation privative car des droits personnels ou réels d'usage demeurent possibles sur un bien du domaine public dès lors que sa destination publique n'y fait pas obstacle.

L'imprescriptibilité, quant à elle, n'est que le corollaire de l'inaliénabilité. Elle signifie que nul ne peut acquérir un bien du domaine public par voie de prescription acquisitive quelle que soit la durée de l'occupation exercée sur ce bien. Ce principe est désormais formellement consacré par l'article 3.45 du Code civil³⁰. Il est constatable qu'il y a une extension importante aux personnes publiques : une commune, une intercommunale ou même une autre entité fédérée ne pourrait pas davantage qu'un particulier acquérir par prescription une portion du domaine public³¹. L'article 3.45 permet également de soutenir que, si l'imprescriptibilité frappe radicalement toute prétention à la propriété, elle n'empêche pas l'acquisition par prescription d'un droit d'usage compatible avec la destination publique du bien³².

Au terme de cet exposé du régime général du domaine public, il convient désormais de l'appliquer à la partie la plus sensible du littoral : le domaine public maritime (DPM). Contrairement à la France, qui dispose d'une définition légale précise du domaine public maritime naturel à l'article L2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques, la Belgique ne possède aucun texte équivalent qui en délimite positivement et exhaustivement le contenu. Nous devons donc nous baser sur les efforts doctrinaux et jurisprudentiels afin d'étayer nos propos.

29 C. WILLIÈME, M. BOLLAND et V. SIMON, « Valorisation des biens situés sur le domaine public : quel encadrement juridique ? », *Rec. gén. enr. not.*, 2010, n° 26.209, pp. 253-271.

30 Art. 3.45 C. civ., op. cit. (voy. supra, note 27).

31 V. SAGAERT, « La propriété du sol, du sous-sol et du sursol – Rapport belge, Partie 1 », rapport présenté aux Journées internationales malgaches 2024 (Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française), avril 2024, disponible sur www.henricapitant.org (consulté le 21/02/26).

32 A. VANDEBURIE et N. GOFFLOT, « La valorisation du domaine public en Belgique », *Droit public comparé*, 2024, n° 3, disponible sur <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=471> (consulté le 7 avril 2026).

Le domaine public maritime comprend les rivages de la mer, les étangs salés restant en communication avec la mer ainsi que les ports et leurs dépendances³³. La mer territoriale ne fait en revanche pas partie du domaine public maritime, dans la mesure où elle constitue une *res communis* qui, par nature, échappe à toute appropriation. Concernant la notion de rivages de la mer, la doctrine tend à se baser sur la définition issue de l'Ordonnance de la marine du 16 août 1681³⁴, selon laquelle « sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles lunes et jusqu'où le grand flot de Mars se peut étendre sur la grève ». Un arrêt de la Cour d'appel de Gand du 20 juillet 1889³⁵ en a toutefois restreint la portée aux limites des grandes marées ordinaires, à l'exclusion des zones atteintes uniquement lors de tempêtes. Il y a donc un parallèle à faire avec la définition du littoral que nous avons développée dans la section précédente.

L'application des principes domaniaux au littoral appelle deux précisions. D'une part, les lais et relais de la mer (portions du rivage que la mer abandonne définitivement) relèvent du domaine privé de l'État, malgré leur mention à l'article 538 de l'ancien Code civil parmi les dépendances du domaine public ; cette qualification, défendue dès Dor et Dembour, a été confirmée par la Cour de cassation. D'autre part, les dunes ne constituent pas non plus, en principe, des dépendances du domaine public : elles relèvent du droit commun de la propriété (article 3.50 du Code civil), ou du domaine privé de l'État lorsqu'elles se forment sur un sol étatique³⁶. Leur protection renforcée via le *Duinendecreet* repose sur un régime de servitude légale d'utilité publique et non sur la domanialité publique.

En second lieu, l'application au littoral des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité revêt une portée pratique considérable. S'agissant de l'inaliénabilité, sa souplesse contemporaine se matérialise le plus souvent, sur le littoral belge, par les concessions domaniales, lesquelles consistent en un contrat administratif par lequel l'autorité concédante permet à un usager d'occuper une parcelle du domaine public à titre exclusif et à temps, mais de façon précaire et

33 G. DOR et J. DEMBOUR, op. cit. (voy. supra, note 25).

34 Ordonnance de la marine du 16 août 1681, dite « Ordonnance de Colbert », Livre IV, Titre VII, *Des rivages de la mer*.

35 Gand, 20 juillet 1889, B.J., 1889, col. 1178.

36 G. DOR et J. DEMBOUR, op. cit. (voy. supra, note 25), n° 42 ; Cass., 29 mai 1885, Pas., 1885, I, p. 176 ; Cass., 4 avril 1887, Pas., 1887, I, p. 145.

révocable. S'agissant de l'imprescriptibilité, son caractère absolu interdit aux riverains occupant des franges de plage ou d'estran depuis des décennies, aux exploitants de cabines balnéaires dont les familles sont présentes depuis le XIX^e siècle, ou aux propriétaires dont les constructions empiètent sur le domaine public maritime, de se prévaloir de cette possession prolongée pour revendiquer un titre de propriété.

Rôle de l'État et de la Région flamande.

Parmi les particularités du droit du littoral belge, l'une des plus saisissantes est la complexité institutionnelle qui gouverne sa gestion. Contrairement à des États unitaires comme la France, où la gestion du domaine public maritime relève d'une autorité centrale unique, la Belgique fédérale superpose sur un même espace côtier deux ordres de compétences bien distincts : celles de l'État fédéral, qui s'exercent sur la mer et ses espaces adjacents, et celles de la Région flamande, qui s'exercent sur le littoral terrestre. Cette répartition de compétences est essentiellement géographique et n'est en pratique ni univoque ni stable, notamment en raison des phénomènes d'érosion côtière et d'accrétion naturelle qui en déplacent continuellement le tracé.

La compétence fédérale sur les espaces maritimes s'inscrit dans un premier lieu dans le droit international. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 et approuvée par la loi du 18 juin 1998, est la première source législative établissant l'exercice de la souveraineté de l'État belge sur ses espaces maritimes³⁷. En droit interne belge, cette compétence s'est vue développée par une série de lois fédérales. La loi du 6 octobre 1987 fixant la largeur de la mer territoriale de la Belgique constitue le texte fondateur de la délimitation des espaces maritimes belges³⁸. Concernant la protection du milieu marin, c'est la loi récente du 11 décembre 2022 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges qui constitue désormais le cadre fédéral de référence en matière de planification des espaces marins belges et d'octroi des

37 Conv. Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982, op. cit. ; voy. supra, note 14.

38 Loi du 6 octobre 1987 fixant la largeur de la mer territoriale de la Belgique, *M.B.*, 22 octobre 1987, p. 15290.

permis d'environnement pour toute activité en mer³⁹. Celle-ci s'articule avec l'arrêté royal du 26 avril 2024⁴⁰. Cette loi impose notamment des restrictions à la jouissance des propriétés riveraines via le Plan d'aménagement de l'espace marin (PAEM). Concrètement un propriétaire riverain qui souhaiterait procéder à une installation depuis la côte vers la mer tomberait sous ce régime d'autorisation⁴¹. De plus cette loi impose des obligations aux propriétaires riverain : « Dans toutes leurs activités dans les espaces marins, quiconque doit respecter le principe d'un niveau de protection élevé, le principe d'action préventive, le principe de précaution, le principe de gestion durable, le principe du pollueur-payeur [...] »⁴². Enfin cette loi crée des zones Natura 2000 marines qui seront analysées plus loin. Enfin l'autorité gestionnaire côté fédéral est le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, via son Service Milieu Marin, compétent pour l'instruction des demandes de permis et la surveillance du milieu marin belge⁴³⁴⁴.

À la suite des réformes de l'État, la Région flamande exerce ses compétences sur l'ensemble du littoral terrestre (plages, dunes, arrière-plage et espace côtier jusqu'à la laisse de haute mer) à travers deux grands axes normatifs : l'aménagement du territoire et la protection de la nature.

L'aménagement du territoire est régi par le *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening* (VCRO)⁴⁵, qui soumet toute construction ou transformation à permis d'environnement et encadre les

39 Art. 4, §§ 1er et 2, de la loi du 11 décembre 2022 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges, M.B., 16 décembre 2022.

40 Arrêté royal du 26 avril 2024 relatif à la procédure de création d'aires marines protégées, d'autorisation Natura 2000, d'approbation Natura 2000, et de permis d'environnement dans les espaces marins belges, M.B., 6 juin 2024.

41 Art. 5, § 1er, de la loi du 11 décembre 2022, op. cit. (voy. supra, note 39).

42 Art. 6, § 2, de la loi du 11 décembre 2022, op. cit. (voy. supra, note 39).

43 Loi du 11 décembre 2022 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges, op. cit. (voy. supra, note 39), art. 3, 7°, et art. 16 à 23.

44 SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, « Permis, autorisations, approbations », disponible sur www.health.belgium.be/fr/permis-et-textes-juridiques (consulté le 9 mars 2026).

45 Décret du 15 mai 2009 portant coordination de la législation sur l'aménagement du territoire (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening — VCRO), M.B., 20 août 2009.

affectations du sol via les *Ruimtelijke Uitvoeringsplannen* (RUP), dont certains intègrent spécifiquement les contraintes côtières (tel le RUP « Kustfront » d'Ostende)⁴⁶.

La protection de la nature relève principalement du décret flamand du 21 octobre 1997⁴⁷, qui transpose les directives Habitats⁴⁸ et Oiseaux⁴⁹, pierres angulaires de la politique européenne de biodiversité⁵⁰, et organise la désignation et la gestion des zones Natura 2000 terrestres sur le littoral flamand.

À ce dispositif s'ajoute le *Duinendecreet* du 14 juillet 1993⁵¹, qui distingue deux catégories de zones protégées : les *beschermde duingebieden* (interdiction absolue de bâtir) et les *voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden* (interdiction de principe assortie du maintien de la destination agricole)⁵²⁵³ et dont le périmètre se superpose souvent à celui des zones désignées au titre du décret de 1997, créant un régime de protection à double étage.

Sur le plan organisationnel, l'opérateur de gestion du littoral flamand est l'agence *Maritieme Dienstverlening en Kust* (MDK)⁵⁴, et plus particulièrement son département *Afdeling Kust* qui agit au nom de la Région flamande. C'est globalement l'organe qui exécute les décisions

46 Ville d'Ostende, Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan « Kustfront » (herziening projectzone 1) [Plan d'exécution spatial communal « Kustfront » – révision zone projet 1], adopté par le conseil communal le 30 janvier 2023, M.B., 23 mars 2023, en vigueur le 6 avril 2023 ; RUP « Kustfront » initial, approuvé par la députation de la Province de Flandre occidentale, M.B., 2 juillet 2015, disponible sur www.oostende.be/rupkustfront (consulté le 9 mars 2026).

47 Décret flamand du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, M.B., 10 janvier 1998.

48 Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, J.O.C.E., L 206, 22 juillet 1992, p. 7.

49 Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, J.O.U.E., L 20, 26 janvier 2010, p. 7.

50 Commission européenne, *La gestion des sites Natura 2000 — Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » 92/43/CEE*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000, p. 5.

51 Décret flamand du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières (Duinendecreet), op. cit. ; voy. supra, note 19.

52 G. VAN HOORICK, « Het bouwverbod in het Duinendecreet », in Y. LEJEUNE et P. ERNEUX (dir.), *Pratique notariale et droit administratif. Aménagement du territoire et opérations immobilières des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 291-301.

53 Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, op. cit. (voy. supra, note 5), art. 52, § 1er.

54 Arrêté du Gouvernement flamand du 7 octobre 2005 portant création de l'agence autonome interne sans personnalité juridique « Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust » [Agence pour les Services maritimes et côtiers], M.B., 30 novembre 2005.

affectant les propriétaires : rechargements en sable qui modifient la laisse de haute mer, construction ou rehaussement de digues qui impactent les vues et accès, travaux en zone dunaire. L'une des missions centrales de l'Afdeling Kust est la réalisation du Masterplan Kustveiligheid. Ce plan constitue une contrainte publique d'envergure pesant sur les propriétaires riverains, puisque sa mise en œuvre peut en effet donner lieu à des restrictions d'usage via l'adoption de RUP côtiers,⁵⁵ voire à des expropriations⁵⁶, au nom de la protection contre la mer.⁵⁷

Cela démontre bien toute la complexité du système belge imposant au propriétaire belge de devoir jongler entre au moins trois régimes distincts : le régime domanial fédéral, le régime de l'aménagement du territoire flamand qui s'applique à la parcelle terrestre et le régime de protection des dunes issu du *Duinendecreet*. À ces trois régimes peut s'ajouter celui des zones Natura 2000 imposant des procédures d'autorisation.

La délimitation du domaine public maritime à l'épreuve du droit comparé et des droits fondamentaux : les insuffisances du modèle belge.

Lorsqu'il s'agit de déterminer la frontière entre le domaine public maritime et la propriété riveraine, le droit belge révèle l'une de ses lacunes les plus significatives. Contrairement au droit français, qui s'est très vite doté d'une procédure administrative formalisée de délimitation du rivage, le droit belge ne connaît pas de procédure équivalente. Cette délimitation française a été initialement fondée sur le décret impérial du 21 février 1852, qui a ensuite été réformée et modernisée par le décret du 29 mars 2004 que l'on retrouve aujourd'hui codifié aux articles L. 2111-5 et R. 2111-5 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques⁵⁸. Cette procédure consiste en une délimitation du rivage

55 VCRO, op. cit. (voy. supra, note 45), art. 2.2.1 et s. (anciennement décret du 18 mai 1999, art. 39, § 1er).

56 Décret flamand du 24 février 2017 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique (Onteigeningsdecreet), M.B., 24 avril 2017, art. 3 et 6.

57 Arrêté du Gouvernement flamand du 7 octobre 2005, op. cit. (voy. supra, note 54), art. 2 à 6 (chapitre II : dénomination, objet et missions).

58 Voy. le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, J.O.R.F., 30 mars 2004, codifié aux art. L. 2111-5 et R. 2111-5 à R. 2111-14 du Code général de la propriété des personnes publiques.

par un acte administratif, publié et notifié aux riverains dont les revendications de propriété se prescrivent par dix ans⁵⁹.

Afin de combler cette absence d'une telle procédure en Belgique, le juge belge s'est vu contraint de prendre la situation en main. Il s'est, en effet, efforcé de préciser les critères de délimitation et de trancher les conflits entre domaine public et prétentions des propriétaires. Le fondement de la jurisprudence est l'Ordonnance de 1681, ainsi qu'établie ci-dessus, dont l'article 1^{er} du Titre VII du Livre IV définit le rivage. La Cour d'appel de Gand, dès 1889, a établi l'appartenance au domaine public de ces rivages de mer⁶⁰. Ce fondement fut confirmé la même année par la Cour de cassation. Durant les décennies qui ont suivi, la jurisprudence belge n'a guère développé de critères proprement maritimes ; la rareté du contentieux DPM en Belgique, pouvant notamment s'expliquer tant par la modestie de la façade littorale que par l'absence de procédure formelle de délimitation, a conduit les juridictions à s'appuyer largement sur les principes généraux du droit domanial. Le rattachement des rivages de mer au domaine public a ainsi été confirmé par la Cour de cassation, qui a par ailleurs réaffirmé à plusieurs reprises le caractère imprescriptible des biens domaniaux face aux revendications de prescription acquisitive⁶¹. C'est dès lors par application de ces principes généraux du domaine public, et non par l'effet d'une jurisprudence spécifiquement maritime, que se résolvent les conflits opposant le domaine public maritime aux propriétaires riverains. On constate donc que la délimitation du domaine public maritime belge se construit exclusivement a posteriori sur base du contentieux, sans bénéficier d'un cadre jurisprudentiel spécialisé comparable à celui que connaît le droit français.

Cette comparaison trouve un prolongement décisif au prisme du droit conventionnel européen, avec les arrêts *Depalle c. France* et *Brosset-Triboulet et autres c. France* rendus le 29 mars 2010 par la Grande Chambre⁶². Tout en consacrant la légitimité conventionnelle du principe d'inaliénabilité du domaine public maritime, ces arrêts révèlent en creux l'insuffisance

59 Art. L. 2111-5, al. 3 et 4, CGPPP.

60 Gand, 20 juillet 1889, op. cit. (voy. supra, note 35), cité par G. DOR et J. DEMBOUR, op. cit. (voy. supra, note 25), n° 89.

61 Cass., 9 mars 1950, op. cit. (voy. supra, note 24) ; Cass., 25 septembre 2000, Pas., 2000, I, p. 1399

62 Cour eur. D.H. (Gde ch.), 29 mars 2010, *Depalle c. France*, req. n° 34044/02 ; Cour eur. D.H. (Gde ch.), 29 mars 2010, *Brosset-Triboulet et autres c. France*, req. n° 34078/02.

belge : la Cour y a accordé une importance décisive à l'existence d'un cadre procédural formalisé pour conclure que les requérants ne pouvaient nourrir aucune espérance légitime quant au maintien de leur situation.

Le droit français offre ainsi une double protection procédurale et contentieuse qui fait défaut en droit belge⁶³. L'absence de délimitation formelle rend difficile l'articulation entre droit domanial et instruments d'urbanisme et alimente une insécurité juridique que la réforme du Livre 3 du Code civil n'a pas résorbée, celle-ci s'étant limitée à codifier l'imprescriptibilité sans introduire de procédure de délimitation.

Chapitre 2 : La propriété privée riveraine du littoral

L'étendue du droit de propriété sur les parcelles riveraines

Le droit du riverain n'échappe pas au régime général : l'article 3.50 du Code civil demeure pleinement applicable, le propriétaire d'une parcelle bordant le rivage disposant de la plénitude des prérogatives d'usage, de jouissance et de disposition⁶⁴. Ce qui distingue la propriété littorale, c'est l'intensité des restrictions qui la grèvent : si toute propriété subit aujourd'hui les effets de la fonction sociale évoquée par P. LECOCQ⁶⁵, la propriété riveraine les subit de manière exacerbée, par sa confrontation directe avec un domaine public inaliénable et imprescriptible et avec les impératifs croissants de protection environnementale et de défense côtière. Cette intensité justifie une analyse autonome dans ses dimensions horizontale (le tracé de la limite séparant la parcelle privée du domaine public maritime) et verticale (l'étendue des droits sur le sous-sol et l'espace surplombant la parcelle).

La délimitation horizontale est déterminée par un critère physique, celui du flot, dégagé par l'Ordonnance de la marine de 1681 et précisé depuis l'arrêt fondateur de la Cour d'appel de Gand du 20 juillet 1889⁶⁶. Intrinsèquement mouvant, ce critère emporte une conséquence radicale : l'étendue du droit de propriété dépend des mouvements de la mer.

⁶³ Art. L. 2111-5, al. 4, CGPPP.

⁶⁴ Art. 3.50 C. civ. ; voy. supra, Chapitre 1, § 1er.

⁶⁵ P. LECOCQ, op. cit. (voy. supra, note 6), p. 168.

⁶⁶ Gand, 20 juillet 1889, op. cit. (voy. supra, note 35) ; voy. également supra, Chapitre 1, § 4.

Cette fragilité est particulièrement marquée dans le mécanisme de l'accession naturelle au profit du domaine public maritime. Lorsque la mer empiète durablement sur des terrains précédemment privés, ces terrains sont absorbés par le domaine public maritime, sans qu'aucune indemnisation ne soit due au propriétaire dépossédé⁶⁷. Cette absorption ne procède pas d'un acte d'expropriation mais d'une mutation domaniale opérée *de plano*, par le simple effet du fait naturel.

Cette précarité est d'autant plus marquante que le phénomène inverse ne profite pas aux propriétaires. En effet, le droit belge prévoit que les terrains que la mer abandonne définitivement ne reviennent pas aux riverains mais bien au domaine privé de l'état⁶⁸. C'est une différence frappante avec la propriété des riverains fluviaux : ceux-ci, en vertu de l'article 3.65 du Code civil, bénéficient des alluvions⁶⁹. Cette asymétrie ne procède pas d'une négligence du législateur, mais d'un choix domanial assumé : le retrait de la mer n'est pas considéré comme un phénomène alluvial au sens technique, mais comme une simple modification du tracé du domaine étatique.

Quant à l'étendue verticale du droit de propriété, celle-ci est consacrée à l'article 3.63 du Code civil. Cet article prévoit que « le droit de propriété sur le fonds s'étend uniquement à une hauteur au-dessus ou une profondeur en dessous du fonds qui peut être utile à l'exercice des prérogatives du propriétaire ».⁷⁰ Une précision doit être apportée à cette extension verticale : celle-ci peut se trouver restreinte par des contraintes propres à la zone côtière. Par exemple, les règles d'urbanisme issues du Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, déjà évoquées, peuvent ainsi limiter les hauteurs constructibles, les volumes admissibles ou les modes d'édification, particulièrement dans les zones côtières exposées aux risques d'inondations et submersions⁷¹.

Cet examen de l'étendue du droit de propriété riveraine peut être conclu par l'exposé des 3 hypothèses du propriétaire. La première est celle de la construction édifiée sur fonds privés

⁶⁷ G. DOR et J. DEMBOUR, op. cit. (voy. supra, note 25), n° 42 ; A. VANDEBURIE, op. cit. (voy. supra, note 25).

⁶⁸ Voy. supra, note 35.

⁶⁹ Art. 3.65 C. civ. ; voy. également, sur le caractère exclusivement fluvial du régime des alluvions, N. BERNARD, op. cit. (voy. supra, note 7), pp. 130-131.

⁷⁰ Art. 3.63 C. civ.

⁷¹ Art. 2.3.1, § 1er, alinéa 1er, 1°, VCRO, op. cit. (voy. supra, note 45).

dans les limites cadastrales du riverain. Cette hypothèse ne pose en principe aucun problème et la construction revient en pleine propriété au riverain. La seconde hypothèse est celle d'une construction édifiée sur le domaine public maritime par le biais d'une concession domaniale. Dans ce cas-là, le concessionnaire ne dispose d'aucun droit de propriété et celle-ci est appelée à être démolie ou reprise par l'État au terme de la concession. Enfin, la dernière hypothèse est celle de la construction qui empiète sur le domaine public maritime, soit dès l'origine, soit par l'effet du recul de la limite domaniale consécutif à l'érosion. Ici, le titre cadastral s'incline face au critère physique du flot et la propriété revient à l'état sans que ni la prescription acquisitive ni l'expropriation indirecte ne puissent être invoquées⁷².

Les servitudes légales d'utilité publique grevant la propriété riveraine

Il convient désormais d'examiner les restrictions résultant de servitudes légales d'utilité publique. Ces dernières peuvent être définies, à la lumière de V. SAGAERT, comme des limitations immobilières de la propriété imposées par la loi ou en vertu de la loi dans la poursuite de l'intérêt général⁷³. Elles se distinguent des servitudes de droit privé (articles 3.114 et s. du Code civil⁷⁴) en ce qu'elles ne procèdent ni d'un acte entre particuliers ni de la situation respective de deux fonds, mais bien d'une décision unilatérale de l'autorité publique imposant une obligation à la propriété privée au nom de l'intérêt général.

Ces servitudes présentent trois caractéristiques. D'abord, leur opposabilité *erga omnes* : elles affectent le fonds lui-même, l'acquéreur successif étant tenu d'en respecter la charge sans transcription préalable, le titre faisant office de loi⁷⁵. Ensuite, leur caractère exceptionnel : ne

⁷² Sur l'application des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité aux constructions implantées sur le domaine public maritime, voy. supra, Chapitre 1, § 3.

⁷³ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, Malines, Wolters Kluwer, 2021, n° 869, p. 771 ; voy. également l'ouvrage collectif de référence : R. PALMANS, V. SAGAERT et W. VERRIJDT (dir.), *Eigendomsbeperkingen : de erfdiensbaaheid van openbaar nut*, Anvers, Intersentia, 2012, 309 p.

⁷⁴ Art. 3.114 et s. C. civ., insérés par la loi du 4 février 2020, op. cit. (voy. supra, note 1). L'article 3.114 définit la servitude comme « une charge grevant un immeuble, dit fonds servant, pour l'usage et l'utilité d'un immeuble appartenant à autrui, dit fonds dominant ».

⁷⁵ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, op. cit. (voy. supra, note 73), n° 870, p. 772 ; voy. également l'art. 3.45 du Code civil, qui consacre l'opposabilité réelle des limitations publiques aux propriétaires successifs (voy. supra, note 26).

pouvant exister qu'en vertu d'un fondement légal interprété restrictivement, comme l'a rappelé la Cour de cassation dans son arrêt du 10 septembre 2015⁷⁶. Enfin, il y a leur caractère non indemnitaire de principe. En effet, elles ne procèdent pas au transfert de la propriété mais bien à la limitation de son usage conformément à l'intérêt général, elles ne constituent donc pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, ainsi que la Cour constitutionnelle l'a confirmé dans ses arrêts n° 63/96 du 7 novembre 1996 et n° 62/2006 du 26 avril 2006⁷⁷.

Ce principe est soumis toutefois à deux tempéraments importants. D'une part, certaines législations sectorielles prévoient elles-mêmes un régime d'indemnisation partielle, ainsi que l'illustre le *Duinendecreet*. D'autre part, lorsque la servitude atteint une intensité telle qu'elle prive la propriété d'un de ses aspects essentiels, elle peut être assimilée à une expropriation déguisée et ouvrir un droit à indemnisation sur le fondement même de l'article 16. Cette construction, à mi-chemin entre la servitude classique et l'expropriation formelle, constitue un terrain de tension dont l'analyse approfondie sera développée dans la section suivante.

Le décret flamand du 14 juillet 1993 portant mesures de protection des dunes côtières, dont nous avons exposé le mécanisme dans le chapitre précédent⁷⁸, constitue l'illustration parfaite d'une servitude légale d'utilité publique sur le littoral belge. L'inscription d'une parcelle dans une zone dunaire protégée (*beschermd duingebied*) emporte interdiction totale de bâtir, et ce quelle que soit la destination du bien suivant les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiaux en vigueur, et même si un permis d'urbanisme a déjà été délivré et que les travaux ont été entamés⁷⁹. Il s'agit donc d'une servitude *non aedificandi* d'origine légale, opposable *erga omnes* et grevant le fonds quel que soit le propriétaire successif. Cette qualification de servitude légale d'utilité publique, par opposition à une expropriation, a été

⁷⁶ Cass., 10 septembre 2015, n° C.12.0533.N, *Arr. Cass.*, 2015, p. 1949 ; *T.B.O.*, 2016, p. 131 ; *T.M.R.*, 2016, p. 358 ; *T.R.O.S.*, 2015, p. 360, concl. C. VANDEWAL ; cité par V. SAGAERT, *Goederenrecht*, op. cit. (voy. supra, note 73), n° 871, pp. 772-773.

⁷⁷ C. const., n° 63/96, 7 novembre 1996, M.B., 25 janvier 1997 ; R.W., 1996-1997, p. 1133 ; C. const., n° 62/2006, 26 avril 2006, M.B., 30 juin 2006 ; voy. également C. const., n° 55/2012, 19 avril 2012, B.3.1, www.const-court.be ; voy. supra, note 8.

⁷⁸ Voy. supra, Chapitre 1, § 2 et § 4.

⁷⁹ Cass., 5 octobre 1995, Pas., 1995, I, p. 874, n° 416, cité par C. const., n° 55/2012, 19 avril 2012, B.1.1.

récemment confirmée par la jurisprudence dans l'affaire *Fagus Sylvatica* jugée par le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles le 4 décembre 2020⁸⁰.

À côté du régime spécifique de protection des dunes, le littoral belge se trouve grevé d'un ensemble de servitudes liées à la défense côtière contre la mer, lesquelles s'inscrivent dans la catégorie plus large des servitudes de *waterkering* identifiée par la doctrine⁸¹. Sur le plan organique, la loi du 3 juin 1957 relative aux polders, toujours applicable en Région flamande⁸², confère aux administrations « polderiennes » un pouvoir de réglementation et de surveillance sur les digues et ouvrages de défense, se traduisant par une série d'obligations imposées aux propriétaires riverains : interdiction de porter atteinte à l'intégrité de la digue, obligation de tolérer les travaux d'entretien, restrictions à la plantation et à l'édification de constructions à proximité immédiate des ouvrages. Le décret flamand du 16 avril 1996 relatif à la protection des digues complète ce dispositif en prévoyant des restrictions spécifiques applicables aux ouvrages de défense côtière⁸³.

Concernant enfin des servitudes destinées à garantir le libre accès du public au rivage, on est contraint de constater que le droit belge ne connaît aucun mécanisme général similaire à celui qui existe dans d'autres ordres juridiques européens. Aucune disposition législative ou décrétole ne grève en effet les propriétés riveraines du domaine public maritime d'une servitude de passage des piétons. Le libre accès aux plages est, en pratique, assuré par le caractère domanial public de l'estran lui-même, lequel demeure ouvert à l'usage de tous, ainsi que par la maîtrise publique des digues qui longent la quasi-totalité de la côte flamande. Cette lacune s'inscrit dans le prolongement de celles déjà identifiées en matière de délimitation du

⁸⁰ Civ. Bruxelles (NL), 4 décembre 2020, R.G. n° 2019/2593/A, N.J.W., 2021, liv. 449, p. 740, note M. VALKENIERS et W. RASSCHAERT ; T.R.O.S., 2021, liv. 104, p. 369, note I. VERHELLE ; voy. également D. KEYAERTS, « De Vlaamse planschaderegeling en het recht op bescherming van de eigendom : de rol van het Grondwettelijk Hof en de gewone rechter », in R. PALMANS, M. BOES et W. VERRIJDT (dir.), *Planschade en planbaten*, Anvers, Intersentia, 2018, p. 111.

⁸¹ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, op. cit. (voy. supra, note 73), n° 873, pp. 774-775, qui mentionne expressément les servitudes publiques liées à la *waterkering* (défense contre les eaux) parmi les catégories de servitudes légales d'utilité publique les plus fréquentes.

⁸² Loi du 3 juin 1957 relative aux polders, *M.B.*, 21 juin 1957, modifiée notamment par le décret flamand du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, *M.B.*, 14 novembre 2003.

⁸³ Décret flamand du 16 avril 1996 relatif aux ouvrages de défense contre les eaux (Decreet betreffende de *waterkering*), *M.B.*, 1er juin 1996, art. 4 ; voy. V. SAGAERT, *Goederenrecht*, op. cit. (voy. supra, note 73), n° 873, p. 775, note 429.

domaine public maritime⁸⁴, et participe de l'insécurité juridique caractéristique du modèle belge.

Ces servitudes engendrent toutefois des tensions structurelles entre droits réels et intérêt général, qu'il convient désormais d'analyser.

Tensions entre droits réels et intérêt général.

La tension de fond entre le droit de propriété et les exigences d'intérêt général — protection environnementale, sécurité face à la submersion, libre accès au rivage, préservation du domaine public — appelle un examen ciblé de trois axes saillants.

Premièrement, nous constatons une première tension quant à l'indemnisation. En effet, comme explicité précédemment, l'empiètement sur les prérogatives du propriétaire n'est pas susceptible d'indemnisation sous réserve de certaines dérogations décrétales. Cette dérogation reste toutefois fortement limitée. En effet, seul le *Duinendecreet* bénéficie de ce régime avantageux prévu à l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973. En dehors de ce champ, le principe reste celui de la non-indemnisation. Cela crée donc une zone d'ombre où les riverains propriétaires supportent une charge au profit de la collectivité et ne se verront pas attribuer une indemnité en contrepartie. Cependant, ce brouillard juridique, bien qu'inconfortable, reste conventionnellement défendable, du moins en l'état actuel de la jurisprudence européenne. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans son arrêt *Malfatto et Mielle c. France* du 6 octobre 2016⁸⁵, que les restrictions posées aux prérogatives du propriétaire riverain n'emportaient pas la violation de l'article 1^{er} du Premier protocole, aux deux seules et uniques conditions qu'un but légitime soit poursuivi et que sa généralité ait exclu que les propriétaires aient supporté une « charge spéciale et exorbitante ». En l'espèce, ce but légitime n'était autre que la protection du rivage.

⁸⁴ Voy. *supra*, Chapitre 1, § 5.

⁸⁵ Cour eur. D.H., 6 octobre 2016, *Malfatto et Mielle c. France*, req. n° 40886/06 et 51946/07, *T.M.R.*, 2017/5, p. 525 ; *Amén.-Env.*, 2017/2, p. 114, obs. F. HAUMONT.

Une autre tension plus singulière apparaît ensuite. Ici, il n'est plus question d'une décision unilatérale de l'autorité publique, mais bien d'un critère plus flou : la délimitation entre la propriété riveraine et le domaine public maritime. Comme nous l'avons expliqué précédemment, cette limite trouve sa consécration dans la laisse de haute mer. Celle-ci est vouée à se déplacer en fonction des différents phénomènes marins et encore plus actuellement avec les nouveaux défis climatiques. La coquille législative belge apparaît en ce qu'aucune procédure n'existe pour réglementer ces mouvements⁸⁶. Cela a pour conséquence que la propriété privée peut basculer dans le domaine public sans implication d'expropriation formelle. Tout le paradoxe survient dans le fait qu'aucune décision identifiable ne peut être attribuée à l'autorité publique et donc de ce fait, ni l'article 16 de la Constitution, ni l'article 1er du Premier Protocole ne peuvent dès lors trouver à s'appliquer pleinement. Les propriétaires riverains se trouvent donc dans une insécurité juridique manifeste qui selon nous nécessite impérativement une intervention future du législateur.

Enfin, nous débouchons sur une troisième et dernière tension, à savoir l'accès du public au rivage. Ici, il y a une inversion totale de la synergie : c'est la propriété privée qui fait obstacle à l'intérêt général. Comme développé précédemment, nous sommes ici face à un gouffre juridique. En effet, l'accès au rivage se voit dépourvu de tout cadre juridique belge et ne peut reposer fébrilement que sur deux mécanismes : le caractère domanial public de l'estran, qui demeure ouvert à l'usage de tous, et la maîtrise publique des digues. Cela fonctionne certes pour le moment mais cela crée un véritable angle mort du droit belge. Le législateur ferme tout simplement les yeux sur la question.

Au terme de cette analyse, nous avons parcouru un triptyque : Du brouillard juridique entourant l'indemnisation, à la coquille législative sur la délimitation, jusqu'au gouffre juridique qui s'ouvre sur l'accès au rivage, le droit belge révèle une insuffisance structurelle. Certes, la jurisprudence européenne, dans la lignée des arrêts *Sporrong et Lönnroth*, *Depalle* et *Malfatto*⁸⁷, semble valider la position belge sur le terrain de l'indemnisation, mais elle laisse

⁸⁶ A. VANDEBURIE, op. cit. (voy. supra, note 25), spéc. la partie consacrée au domaine public maritime ; comp. art. L. 2111-5 CGPPP (France) et décret n° 2004-309 du 29 mars 2004.

⁸⁷ Sur cette lignée jurisprudentielle, voy. Cour eur. D.H., *Sporrong et Lönnroth*, op. cit. (voy. supra, note 10) ; Cour eur. D.H. (Gde ch.), *Depalle c. France*, op. cit. (voy. supra, note 62) ; Cour eur. D.H., *Malfatto et Mielle c. France*,

cependant les deux autres problématiques dans un néant déconcertant. C'est précisément cette insuffisance que la deuxième partie de notre travail entend explorer, en examinant notamment les contraintes contemporaines pesant sur la propriété littorale et en confrontant le modèle belge à d'autres ordres juridiques européens qui ont, eux, choisi d'arbitrer plus explicitement ces tensions.

Deuxième partie – Les limites et implications du droit de propriété en bord de mer

Chapitre 1 : Les contraintes administratives et environnementales

Lois et décrets applicables : protection des dunes, zones Natura 2000, Code de l'aménagement du territoire.

La première partie de notre rédaction nous a permis d'identifier les principaux régimes normatifs grevant la propriété riveraine du littoral belge. Nous avons déjà analysé en profondeur le *Duinendecreet* du 14 juillet 1993 instituant une interdiction de bâtir au sein des zones dunaires protégées. Nous avons également analysé le décret flamand du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, constituant le cadre général de protection des habitats⁸⁸. Et enfin, nous avons également étudié la teneur du *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening* (VCRO), régissant l'urbanisme applicable à la zone côtière⁸⁹. Nous nous attarderons donc sur un élément dont le développement n'a été que survolé dans la

op. cit. (voy. supra, note 85) ; voy. également F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014.

⁸⁸ Décret flamand du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, *op. cit.* ; voy. supra, note 47.

⁸⁹ Décret du Gouvernement flamand du 15 mai 2009 portant coordination de la législation sur l'aménagement du territoire (VCRO), *op. cit.* ; (voy. supra, note 45).

première partie : les zones Natura 2000. Issues des directives 92/43/CEE dite « Habitats »⁹⁰ et 2009/147/CE dite « Oiseaux »⁹¹, et transposées en Région flamande à l'article 36ter du décret du 21 octobre 1997 précité⁹², ces zones constituent aujourd'hui le principal outil de droit européen permettant de moduler les prérogatives du propriétaire en zone côtière flamande. En région flamande, l'essentiel des sites Natura 2000 se situe sur le littoral en raison de l'importance écologique des milieux dunaires, des estuaires et des zones humides arrière-littorales⁹³. Notre examen procédera en quatre temps. Nous reviendrons d'abord sur le socle européen du dispositif et sa transposition à l'article 36ter du décret de 1997. Nous analyserons ensuite la portée concrète de ce régime à l'égard des projets nouveaux soumis à l'évaluation appropriée, puis à l'égard des activités préexistantes susceptibles d'être réexaminées sur le fondement de l'article 6, § 2, de la directive Habitats. Nous nous interrogerons enfin sur l'articulation de ce régime avec les autres contraintes pesant sur le littoral flamand et sur le constat d'un empilement normatif non coordonné. La question particulièrement délicate de l'absence de régime indemnitaire et du contrôle de proportionnalité auquel les restrictions Natura 2000 demeurent soumises sera, quant à elle, abordée dans le chapitre prospectif suivant.

L'article 6 de la directive Habitats constitue le socle du régime applicable. Il impose trois obligations cumulatives : mesures de conservation positives (§ 1er), prévention de la détérioration des habitats et des perturbations significatives (§ 2) et évaluation appropriée préalable de tout plan ou projet susceptible d'affecter significativement le site (§ 3)⁹⁴. Le § 4 admet une autorisation dérogatoire, à la triple condition d'une absence de solutions alternatives, de raisons impératives d'intérêt public majeur et de mesures compensatoires garantissant la cohérence du réseau⁹⁵. Ces principes ont été transposés à l'article 36ter du décret flamand du 21 octobre 1997, inséré par le décret du 19 juillet 2002, dont la portée se

⁹⁰ Directive 92/43/CEE, op. cit. (voy. supra, note 48).

⁹¹ Directive 2009/147/CE, op. cit. (voy. supra, note 49).

⁹² Art. 36ter du décret flamand du 21 octobre 1997, op. cit. (voy. supra, note 47), inséré par le décret flamand du 19 juillet 2002, M.B., 31 août 2002.

⁹³ Voy. supra, Première partie, Chapitre 1, et la note relative aux *Duingebieden inclusief IJzermunding en Zwin* et au *Westkust*.

⁹⁴ Directive 92/43/CEE, op. cit. (voy. supra, note 48), art. 6, §§ 1er, 2 et 3.

⁹⁵ Directive 92/43/CEE, op. cit. (voy. supra, note 48), art. 6, § 4.

manifeste à deux niveaux pour le propriétaire littoral : celui des projets nouveaux soumis à l'évaluation appropriée et celui des activités préexistantes susceptibles d'être réexaminées sur le fondement de l'article 6, § 2.

Concernant les nouveaux projets, l'article 36ter, § 3, du décret flamand du 21 octobre 1997 impose une *passende beoordeling*, pouvant être traduit en une évaluation, pour tout projet, plan ou activité susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000. La notion de « projet » a reçu une lecture extensive par l'arrêt *Waddenvereniging* de la Cour de justice⁹⁶ et s'étend donc dès qu'un risque d'incidence significative sur la zone ne peut être écarté. Ainsi la jurisprudence⁹⁷ semble inclure dans cette catégorie, non seulement les opérations de construction ou de modification d'immeuble, mais également les activités d'exploitation périodiques⁹⁸.

Pour le propriétaire riverain flamand, dont la parcelle a de grandes chances d'être désignée comme site Natura 2000, cette interprétation extensive emporte des conséquences considérables. En effet, la simple transformation d'une maison en bord de mer ou bien l'aménagement d'un accès sont susceptibles de déclencher l'obligation d'une évaluation appropriée. La charge financière et la complexité technique de cette procédure pèsent intégralement sur le titulaire du droit, sans qu'aucune compensation ne soit prévue à ce titre. Ceci peut constituer un véritable obstacle à la mise en pratique de son droit de propriétaire⁹⁹.

Mais la jurisprudence constante de la Cour de justice a également étendu progressivement ce régime aux activités déjà exercées par le propriétaire avant la désignation du site comme zone Natura 2000. L'article 6, § 2, de la directive Habitats instaure une obligation de protection

⁹⁶ C.J.C.E., 7 septembre 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels c. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, C-127/02, points 43 et 59 ; voy. également C.J.U.E., 11 avril 2013, *Peter Sweetman e.a. c. An Bord Pleanála*, C-258/11, points 41 et 44.

⁹⁷ C.J.C.E., 7 septembre 2004, *Waddenzee*, *op. cit.*, points 24 à 26 ; C.J.U.E., 14 janvier 2010, *Stadt Papenburg*, C-226/08, point 38.

⁹⁸ B. GORS et L. VANSNICK, « Le contrôle par le juge européen des activités en cours sur ou à proximité des sites Natura 2000 au travers de l'article 6 de la directive « Habitats » », *Aménagement-Environnement*, 2014/4 (numéro spécial « Le droit de la conservation de la nature », dir. C.-H. BORN), pp. 42-54.

⁹⁹ H. SCHOUKENS et A. CLIQUET, « Mitigation and Compensation under EU Nature Conservation Law in the Flemish Region : Beyond the Deadlock for Development Projects ? », *Utrecht Law Review*, 2014, vol. 10, n° 2, pp. 194-215.

générale interprétée par la Cour comme une obligation de résultat à caractère permanent et autonome¹⁰⁰. Ainsi comme l'ont explicité GORS et VANSNICK : « aucune activité — aussi régulière soit-elle — n'échappe potentiellement au champ d'application de cette disposition, dès lors que l'activité concernée est susceptible de causer des perturbations aux habitats naturels ou des détériorations significatives aux espèces pour lesquelles les sites ont été désignés »¹⁰¹. De nombreux arrêts tels que l'arrêt *Stadt Papenburg* du 14 janvier 2010¹⁰² et l'arrêt *Grüne Liga Sachsen* du 14 janvier 2016¹⁰³ ont confirmé que des activités autorisées avant la transposition de la directive peuvent tomber sous le régime de l'article 6§2 si elles sont toujours poursuivies par la suite. Comme l'a observé BORN, cette jurisprudence est susceptible d'avoir des conséquences dramatiques pour le propriétaire au littoral et cela soulève de grandes questions quant aux droits acquis et au respect des principes de légitime confiance et de sécurité juridique¹⁰⁴.

Cependant il est essentiel de clarifier nos propos, ces contraintes que nous venons d'examiner, aussi étendues sont-elles, n'opèrent aucune dépossession formelle du propriétaire littoral. L'*usus, fructus, abusus* tels qu'ils résultent de l'article 3.50 du Code civil sont entièrement conservés. Le titre n'est pas atteint, ce qui est en revanche restreint c'est l'éventail des usages effectivement permis. Cette technique de restriction relève de la catégorie doctrinale des *servitudes légales d'utilité publique*, déjà identifiée dans la première partie de notre travail¹⁰⁵, et participe de la fonction sociale de la propriété évoquée par Pascale LECOCQ¹⁰⁶.

Cette absence de transfert de propriété explique l'absence de principe d'indemnisation. En effet ni la directive Habitats, ni le décret flamand de 1997 ne prévoient de compensation

¹⁰⁰ C.J.U.E., 11 avril 2013, Sweetman, op. cit. (voy. supra, note 96), point 33 ; C.J.U.E., 14 janvier 2010, Stadt Papenburg, op. cit. (voy. supra, note 97), point 49 ; sur le caractère d'obligation de résultat, voy. C.J.U.E., 24 novembre 2011, Commission c. Espagne, C-404/09 ; B. GORS et L. VANSNICK, op. cit. (voy. supra, note 98), pp. 49-50.

¹⁰¹ B. GORS et L. VANSNICK, op. cit. (voy. supra, note 98), p. 53.

¹⁰² C.J.U.E., 14 janvier 2010, Stadt Papenburg, op. cit. (voy. supra, note 97), points 47 à 49.

¹⁰³ C.J.U.E., 14 janvier 2016, *Grüne Liga Sachsen eV e.a.*, C-399/14, points 37 à 45 ; voy. les observations de C.-H. BORN, « L'obligation de réexamen des activités en cours présentant un risque pour un site Natura 2000 : quelles perspectives pour les plans d'aménagement ? », *Aménagement-Environnement*, 2016/3, pp. 189-192.

¹⁰⁴ C.-H. BORN, op. cit. (voy. supra, note 103), p. 191.

¹⁰⁵ Voy. supra, Première partie, Chapitre 2, § 2 ; V. SAGAERT, Goederenrecht, op. cit. (voy. supra, note 73), n° 870, p. 772.

¹⁰⁶ P. LECOCQ, op. cit. (voy. supra, note 6).

financière au profit du propriétaire dont la parcelle est intégrée au réseau. Il existe toutefois, en Région wallonne, quelques mécanismes fiscaux mais qui demeurent sans équivalent en Région flamande¹⁰⁷.

Le littoral flamand se caractérise par un cumul des régimes : sur une même parcelle dunaire peuvent se superposer l'interdiction de bâtir issue du *Duinendecreet*, les obligations de conservation découlant de l'article 36ter en cas de chevauchement Natura 2000, les contraintes d'affectation issues du RUP applicable et, le cas échéant, les servitudes de défense côtière (loi du 3 juin 1957 et décret flamand du 16 avril 1996)¹⁰⁸. La Cour de justice a par ailleurs étendu le contrôle de l'article 6, § 2, aux plans d'aménagement eux-mêmes : dans l'arrêt *Hilde Orleans* du 21 juillet 2016, elle a admis qu'un plan régional d'exécution spatial puisse être qualifié de projet¹⁰⁹, ce qui, comme l'observe BORN, « pourrait remettre en cause certaines zones urbanisables mal localisées » et fragiliser *a posteriori* les potentialités urbanistiques du propriétaire situé en zone contiguë à un site désigné.

Cette analyse appelle deux constats : un empilement normatif non coordonné, à l'opposé du modèle français unifié dès 1986 par la Loi Littoral¹¹⁰ ; et une logique convergente de redéfinition implicite de la propriété : une définition fonctionnelle se substituant silencieusement à la définition substantielle de l'article 3.50, point qui sera approfondi en fin de travail.

¹⁰⁷ Décret wallon du 3 juin 2011 modifiant le Code des droits de succession, le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ainsi que le Code des impôts sur les revenus en ce qui concerne la mise en œuvre du régime Natura 2000, *M.B.*, 14 juin 2011 ; voy. la circulaire n° 8/2011 du 28 octobre 2011, *Rec. gén. enr. not.*, 2012/1, n° 26.342, pp. 8-14.

¹⁰⁸ Loi du 3 juin 1957 relative aux polders, op. cit. ; voy. supra, note 82 ; décret flamand du 16 avril 1996 relatif à la protection des digues (Decreet betreffende de waterkering), op. cit. ; voy. supra, note 83.

¹⁰⁹ C.J.U.E., 21 juillet 2016, *Hilde Orleans* e.a., C-387/15 et C-388/15, point 15 ; voy. C.-H. BORN, op. cit. (voy. supra, note 103), p. 192.

¹¹⁰ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *J.O.R.F.*, 4 janvier 1986, p. 200, codifiée aux art. L. 121-1 et s. du Code de l'urbanisme français.

Autorisations, concessions et affectations.

L'usage du littoral repose sur trois mécanismes par lesquels l'autorité publique structure les prérogatives du propriétaire : les autorisations urbanistiques, les concessions domaniales et les affectations planologiques. De cette triade se dégage un constat : l'effectivité du droit de propriété dépend désormais moins du titre que de l'acte administratif qui en encadre l'exercice. Nous examinerons successivement l'*omgevingsvergunning*, les concessions domaniales et les affectations opérées par les *Ruimtelijke Uitvoeringsplannen*, en traversant la question de l'indemnité planologique.

Le régime en application pour les interventions urbanistiques en Région flamande a été profondément réformé par l'entrée en vigueur du décret du 25 avril 2014 *betreffende de omgevingsvergunning*¹¹¹. Après un passage devant la Cour constitutionnelle¹¹², ce texte a procédé à l'unification de deux régimes autrefois distincts : le permis d'urbanisme (*stedenbouwkundige vergunning*) régi par la VCRO et le permis d'environnement (*milieuvergunning*) régi par le décret du 28 juin 1985¹¹³. L'*omgevingsvergunning* a permis à l'unification des deux procédures en un permis unique assorti d'une procédure intégrée et délivré par une autorité unique.

Comme nous avons pu le constater dans nos sections précédentes, le littoral flamand peut se caractériser par une concentration exceptionnelle de régimes sectoriels susceptibles d'être déclenchés simultanément¹¹⁴. L'*omgevingsvergunning* ambitionne précisément d'absorber l'ensemble de ces dimensions au sein d'une procédure unique. Toutefois, comme le souligne A. MAES, cette intégration procédurale ne se traduit pas par une intégration matérielle des contraintes de fond : les régimes sectoriels demeurent juridiquement autonomes et

¹¹¹ Décret flamand du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (Decreet betreffende de omgevingsvergunning), M.B., 23 octobre 2014. Sur la genèse et les lignes directrices du décret, voy. A. MAES, « De omgevingsvergunning in de praktijk anno 2020. Een blik op de eerste ervaringen (en knelpunten)... », T. Gem., 2020, n° 4, pp. 238-263.

¹¹² A. MAES, op. cit. (voy. supra, note 111), pp. 241-242, qui retrace le « tussenstop » devant la Cour constitutionnelle ayant entraîné l'annulation partielle du dispositif initial et son remaniement par décrets correctifs successifs.

¹¹³ Décret flamand du 28 juin 1985 relatif au permis d'environnement (Decreet betreffende de milieuvergunning), M.B., 17 septembre 1985, abrogé par le décret flamand du 25 avril 2014, op. cit. (voy. supra, note 111).

¹¹⁴ Voy. supra, Deuxième partie, Chapitre 1, § 1er, in fine, sur le constat d'empilement normatif non coordonné.

continuent de produire leurs effets restrictifs propres¹¹⁵. Par exemple : dans la situation d'un propriétaire dunaire, l'obtention d'une *omgevingsvergunning* demeure subordonnée au respect cumulé de l'interdiction de bâtir du *Duinendecreet*, de l'évaluation appropriée Natura 2000 et des prescriptions du RUP applicable.

Une autre innovation marquante réside dans la durée du permis : alors que les permis d'environnement étaient autrefois délivrés pour une durée maximale de vingt ans, l'*omgevingsvergunning* est désormais consentie pour une durée indéterminée¹¹⁶. Cela a été instauré dans une optique de stabilité juridique qui faisait autrefois défaut. Le permis se rattache dorénavant au bien et non pas à la personne. C'est d'ailleurs l'élément le plus structurant du régime : le caractère réel (*zakelijk karakter*) du permis, consacré à l'article 78, § 1er, du décret du 25 avril 2014. Il est prévu, au sein de cette disposition, que l'*omgevingsvergunning* est délivrée « sous réserve des droits civils relatifs au bien immeuble » et ne porte pas atteinte aux droits civils des tiers¹¹⁷. Dès lors la jurisprudence et la doctrine ont tiré deux enseignements convergents que M. OSORIO OLIVERA a récemment synthétisés dans son commentaire de la disposition¹¹⁸. Premièrement, la délivrance d'un permis n'emporte par elle-même la création d'aucun droit réel. Comme l'a rappelé V. SAGAERT, le permis n'est qu'un *accessorium* du bien, qui ne crée pas un droit réel au sens du droit des biens¹¹⁹. Il ne fait, en effet, que constater la conformité de l'usage projeté avec ce que le décret nomme la *goede ruimtelijke ordening* — le bon aménagement du territoire — selon les critères

¹¹⁵ A. MAES, op. cit. (voy. supra, note 111), p. 246, qui souligne que l'intégration porte sur la procédure et l'autorité compétente, mais non sur les régimes substantiels qui demeurent autonomes.

¹¹⁶ Art. 68 du décret flamand du 25 avril 2014, op. cit. (voy. supra, note 111) ; A. MAES, op. cit., pp. 252-254.

¹¹⁷ Art. 78, § 1er, du décret flamand du 25 avril 2014, op. cit. (voy. supra, note 111) : « De omgevingsvergunning heeft een zakelijk karakter. Ze wordt verleend onder voorbehoud van de burgerlijke rechten die betrekking hebben op het onroerend goed. » (Le permis d'environnement a un caractère réel. Il est délivré sous réserve des droits civils relatifs au bien immobilier.)

¹¹⁸ M. OSORIO OLIVERA, « Commentaar bij art. 78 OVD – Het zakelijk karakter van de omgevingsvergunning », in *Omgevingsvergunningsdecreet – Artikelsgewijze commentaar*, Malines, Wolters Kluwer, livr. 02, mise à jour au 1er mai 2025, pp. 97-112.

¹¹⁹ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, op. cit. (voy. supra, note 73), p. 185 ; voy. également M. OSORIO OLIVERA, op. cit. (voy. supra, note 118), n° 9, p. 101, qui précise que « le caractère réel signifie uniquement que l'examen de la demande se concentre sur les caractéristiques de la demande – tandis qu'un caractère personnel se concentrerait sur le demandeur ».

énumérés à l'article 4.3.1, § 2, de la VCRO¹²⁰. Ainsi, le permis n'apporte rien réellement au propriétaire. Il ne fait que rendre actuelle une faculté qui était jusque-là virtuelle. Deuxièmement, la qualité de propriétaire n'est pas une condition de recevabilité de la demande de permis. La Raad voor Vergunningsbetwistingen a réaffirmé à plusieurs reprises qu'aucune disposition n'impose au demandeur de produire un titre établissant ses droits réels sur l'immeuble¹²¹.

De ces caractéristiques se dégage, selon nous, un constat. Sur le littoral, l'effectivité du droit de propriété dépend quasiment entièrement d'une possibilité de bâtir et d'aménager le bien. L'*omgevingsvergunning* occupe, ici, une fonction ambivalente : d'un côté, elle ne confère aucun droit subjectif mais de l'autre, elle conditionne dans la pratique l'usage utile du bien dont le triptyque des prérogatives, l'*usus* et l'*abusus* demeurant, sans elle, purement théoriques. Ainsi nous constatons que la propriété au littoral est un droit dont l'exercice se voit suspendu à un acte administratif ne s'incorporant pas au patrimoine du titulaire.

La logique se trouve inversée sur le domaine public maritime — estran, digues, ports et plages — où la propriété privée n'a pas accès en vertu des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité¹²². L'exploitation économique y reste néanmoins possible par voie d'occupation privative, encadrée par deux instruments de droit public : la concession et l'autorisation domaniales. Comme l'observait NEURAY à propos du domaine fluvial — analyse transposable au domaine maritime visé à l'article 538 ancien Code civil — les riverains « ne pourront plus disposer que de concessions ou d'autorisations, essentiellement révocables, au lieu des droits réels dont ils étaient titulaires avant le classement »¹²³.

Ces deux instruments ont une spécificité commune : ils sont révocables *ad nutum*. Ils ont toutefois une nature juridique qui les distingue : la concession est un contrat administratif dont

¹²⁰ Art. 4.3.1, § 2, VCRO, op. cit. (voy. supra, note 45) ; voy. également M. OSORIO OLIVERA, op. cit. (voy. supra, note 118), n° 16, p. 104, sur l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité délivrant le permis, limité au contrôle de la légalité et de l'opportunité de la demande au regard du *goede ruimtelijke ordening*.

¹²¹ R.v.V.b. (Raad voor Vergunningsbetwistingen), 21 mars 2024, n° RvVb-A-2324-0571, point 7 ; R.v.V.b., 21 octobre 2014, n° RvVb-A-2014-0721, point 20.

¹²² Voy. supra, Première partie, Chapitre 1, § 3.

¹²³ J.-F. NEURAY, « Cours d'eau », in *Guide de droit immobilier*, Malines, Wolters Kluwer, fasc. VII.2.4, mise à jour de juin 2003, n° 4.2, p. VII.2.4.4.-2.

la résiliation anticipée donne lieu à indemnisation, tandis que l'autorisation est un acte unilatéral dont la révocation ne donne lieu à aucune indemnité¹²⁴. Cette distinction est particulièrement pertinente dans le domaine du littoral belge, où la loi du 30 avril 1958 et son arrêté royal d'exécution du 14 décembre 1959 ont réservé expressément ce mécanisme aux communes côtières¹²⁵.

La CEDH dans les arrêts *Depalle* et *Brosset-Triboulet* du 29 mars 2010¹²⁶, a confronté cette précarité structurelle par le prisme de l'article 1er du Premier Protocole additionnel. La Cour a reconnu que les concessionnaires pouvaient, dans certaines circonstances, se prévaloir d'un « *bien* » au sens conventionnel. Ici selon la cour, le caractère répété et toléré de l'occupation a fait naître un intérêt patrimonial substantiel. Toutefois, cette qualification n'entraîne aucune obligation d'indemnisation à l'échéance ou en cas de retrait. Il y a une précarité inhérente de son titre justifiée par le but légitime de la protection du rivage¹²⁷.

Là où l'*omgevingsvergunning* offre au propriétaire une stabilité formelle sans lui conférer de droit nouveau, la concession offre au particulier un usage utile sans lui reconnaître de droit véritable. Ce sont donc les deux faces d'une même pièce.

Le troisième mécanisme par lequel l'autorité publique structure les prérogatives du propriétaire littoral est l'affectation planologique opérée par les *Ruimtelijke Uitvoeringsplannen* (RUP) adoptés sur la base des articles 2.2.1 et suivants de la VCRO¹²⁸. La distinction fondamentale avec les deux mécanismes abordés précédemment est la

¹²⁴ J.-F. NEURAY, op. cit. (voy. supra, note 123), n° 4.5, p. VII.2.4.4.-5 ; voy. également M. PÂQUES, D. DÉOM, P.-Y. ERNEUX et D. LAGASSE, « Domaine public, domaine privé, biens des pouvoirs publics », Rép. not., t. XIV — Droit public et administratif, Liv. VII, Bruxelles, Larcier, 2008.

¹²⁵ Loi du 30 avril 1958 organisant l'octroi de concessions de plages, Pasin., 1958, p. 692, et arrêté royal du 14 décembre 1959 déterminant les conditions auxquelles les bénéficiaires de concessions de plages doivent se conformer, Pasin., 1959, p. 696, cités par J.-F. NEURAY, op. cit. (voy. supra, note 123), n° 4.5, p. VII.2.4.4.-5, note 1. Depuis la régionalisation des compétences relatives aux plages, le régime actuel des concessions de plages flamandes est régi par l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 avril 1995 relatif aux concessions de plages (Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de strandconcessies), M.B., 29 août 1995

¹²⁶ Cour eur. D.H. (Gde ch.), *Depalle c. France*, et Cour eur. D.H. (Gde ch.), *Brosset-Triboulet et autres c. France*, op. cit. ; voy. supra, note 62.

¹²⁷ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Des servitudes légales d'utilité publique », in Guide de droit immobilier, Malines, Wolters Kluwer, fasc. VII.4.1.1, mise à jour de mai 2009 (DIMM 56), n° 3.7, pp. VII.4.1.1.3.-7 et s. ; F. HAUMONT, op. cit. (voy. supra, note 87).

¹²⁸ Art. 2.2.1 et s., VCRO, op. cit. (voy. supra, note 45) ; voy. supra, Première partie, Chapitre 1, § 2.

temporalité : là où le permis et la concession agissent en aval, le RUP intervient en amont en déterminant l'affectation du sol pour l'ensemble d'un territoire. Sur le littoral, il a une emprise qui est considérable, définissant ce qui, dans l'arrière-plage, est constructible, naturel ou agricole, et conditionnant ainsi l'exercice ultérieur des prérogatives du propriétaire¹²⁹. Il faudrait donc soulever la question de l'indemnisation des moins-values engendrées par cette redéfinition.

Le législateur flamand y a répondu par la *planschaderegeling*, codifiée aux articles 2.6.1 à 2.6.3 de la VCRO et profondément remaniée par l'*Instrumentendecreet* du 26 mai 2023, entré en vigueur le 15 avril 2024¹³⁰. Le mécanisme repose sur un principe simple : lorsqu'une parcelle constructible la veille de l'entrée en vigueur d'un RUP cesse de l'être par l'effet de ce plan, son propriétaire peut prétendre à une « *compenserende vergoeding* »¹³¹. Cependant, ce droit est soumis à des limitations strictes et à une indemnisation partielle : elle ne couvre que la perte en capital, à l'exclusion du manque à gagner (*winstderving*)¹³².

La Cour constitutionnelle a joué un rôle fondamental en inscrivant cette régulation dans un cadre plus vaste. Ce qui était traditionnellement conçu comme une faculté discrétionnaire du législateur — celle d'indemniser ou non les servitudes légales d'utilité publique — est devenu une obligation modulée par le contrôle de proportionnalité issu de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la CEDH¹³³. La Cour s'assure désormais que la limitation imposée

¹²⁹ Voy. supra, Première partie, Chapitre 1, § 2, sur la fonction des RUP comme instrument central de régulation de l'arrière-plage en l'absence de régime sectoriel propre.

¹³⁰ Décret flamand du 26 mai 2023 relatif à l'instrumentaire de mise en œuvre (Decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium), M.B., 3 juillet 2023 ; arrêté du Gouvernement flamand du 22 mars 2024 portant exécution du décret précité (Besluit van de Vlaamse Regering over het realisatiegericht instrumentarium), M.B., 10 avril 2024. Sur l'ensemble de la réforme, voy. V. TOLLENAERE, « Planschade en planbatenheffing », in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2026*, Malines, Wolters Kluwer, 2026, Partie VI, pp. 257 et s.

¹³¹ Art. 3, 4°, du décret flamand du 26 mai 2023, op. cit. (voy. supra, note 130) ; V. TOLLENAERE, op. cit. (voy. supra, note 130), p. 259.

¹³² C. const., n° 66/2018, 7 juin 2018 ; V. TOLLENAERE, op. cit. (voy. supra, note 131), p. 269.

¹³³ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, op. cit. (voy. supra, note 127), n° 2.6, pp. VII.4.1.1.2.-7 et s.

n'inflige pas au propriétaire « *une charge spéciale et exorbitante* », selon la formule de l'arrêt *Sporrong et Lönnroth*¹³⁴.

Sur le littoral, ce dispositif révèle toutefois ses limites. En effet, le *Duinendecreet* échappe au régime de la *planschade* puisqu'il ne procède pas d'un RUP mais d'un acte de désignation gouvernemental. Son régime indemnitaire propre, prévu à l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973, demeure l'exception sectorielle comme nous l'avons déjà souligné¹³⁵. Pour les autres affectations littorales, la *planschaderegeling* s'applique mais dans des conditions qui en limitent fortement la portée pratique. Le propriétaire se retrouve donc à l'intersection de deux régimes inégalement protecteurs, l'un sectoriel et indemnisant, l'autre planologique et largement plafonné.

Au terme de cette section, le triptyque autorisations — concessions — affectations dessine une figure cohérente : celle d'une propriété littorale dont l'effectivité ne procède plus du titre civil mais d'une combinaison d'actes administratifs, dont aucun n'enrichit véritablement le patrimoine de son destinataire. Cette dissociation appelle un examen plus approfondi de la responsabilité qui pèse sur le propriétaire dans un tel système, objet de la section suivante.

Responsabilité du propriétaire en cas d'érosion, pollution ou atteinte au domaine public.

Le triptyque autorisations-concessions-affectations a éclairé l'effectivité du droit de propriété ; il convient désormais d'en examiner les revers — domaine public, pollution, érosion — pesant sur le titulaire.

Premièrement, comme expliqué dans les sections antérieures, le propriétaire riverain est tenu au respect des servitudes légales d'utilité publique grevant sa parcelle dans une optique de défense côtière. Ainsi, des restrictions sont posées sur les fonds bordant les digues par l'article

¹³⁴ Cour eur. D.H., *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, op. cit. (voy. supra, note 10). Pour l'application de cette grille au contentieux de la *planschade*, voy. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, op. cit. (voy. supra, note 127), n° 3.7, pp. VII.4.1.1.3.-7 et s.

¹³⁵ « Art. 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature », op. cit. (voy. supra, note 5) ; voy. supra, Deuxième partie, Chapitre 1, Section 1, § 1, in fine, et note 107.

4 du décret flamand du 16 avril 1996 *betreffende de waterkering*¹³⁶. Ces servitudes, étant dotées d'un caractère réel, s'imposent donc à tous les acquéreurs ultérieurs sans qu'aucune transcription ne soit nécessaire¹³⁷. Enfin n'importe quelle atteinte sur le domaine public maritime va exposer le propriétaire à une action en cessation sur le fondement du caractère inaliénable et imprescriptible du domaine public.

Deuxièmement, si nous abordons le contexte de la pollution, le *Bodemdecreet* du 27 octobre 2006 régit la matière. Dans le cas où le propriétaire voit sa parcelle qualifiée de *risicogron*d — ce qui est fréquent sur le littoral en raison des activités portuaires, de plaisance ou de stockage d'hydrocarbures historiquement présentes —, ce dernier va se voir imposer deux obligations. La première est une *onderzoeksplicht* (obligation d'investigation orientée préalable à toute cession) et la deuxième est une *saneringsplicht* (obligation d'assainissement) en cas de pollution avérée¹³⁸. Une exemption au profit des particuliers a été introduite en 2018. Cependant celle-ci n'emporte aucune dispense quant à l'obligation d'assainissement reposant sur la pollution constatée¹³⁹.

Troisièmement, il y a une distinction à faire quant à la responsabilité en cas d'érosion. L'érosion strictement naturelle ne peut donner lieu à recours : la Cour de cassation a récemment rappelé, dans son arrêt du 9 septembre 2021, que l'imputabilité requise par l'article 3.101 du Code civil suppose un comportement actif et exclut tout phénomène purement naturel ou cas de force majeure¹⁴⁰. En revanche, si l'érosion a pour cause un ouvrage de défense privé (épi, enrochement) ayant déstabilisé la dynamique sédimentaire au détriment d'une parcelle voisine, alors la théorie des troubles anormaux de voisinage pourra s'appliquer pleinement.

¹³⁶ Décret flamand du 16 avril 1996 relatif aux ouvrages de défense contre les eaux (Decreet betreffende de waterkering), op. cit. (voy. supra, note 83), art. 4 ; voy. V. SAGAERT, Goederenrecht, op. cit. (voy. supra, note 73), n° 873, p. 775.

¹³⁷ V. SAGAERT, Goederenrecht, op. cit. (voy. supra, note 73), n° 869, pp. 771-772, sur la zakelijke werking des servitudes légales d'utilité publique et l'absence de transcription requise.

¹³⁸ Décret flamand du 27 octobre 2006 relatif à l'assainissement et à la protection du sol (Bodemdecreet), M.B., 22 janvier 2007.

¹³⁹ J. CEENAEME, « Wijziging Bodemdecreet – Vrijstelling van onderzoeksplicht », Nieuwsbrief Notariaat, 2018, n° 11, pp. 6-7.

¹⁴⁰ Cass., 9 septembre 2021, C.21.0078.N ; commenté par T. ENTA, « Commentaire des art. 3.101 et 3.102 C. civ. – Troubles anormaux de voisinage et l'action en prévention », *OBIEN*, SU 01, 15 décembre 2025, n° 34

L'article 3.102 du Code civil¹⁴¹ a, par ailleurs, introduit une action préventive nouvelle. La théorie des troubles de voisinage, dans ses deux volets curatif et préventif, peut au demeurant être dirigée contre une administration publique lorsque celle-ci a la qualité de propriétaire voisin.¹⁴²

Cette responsabilité multiforme parachève le constat d'une propriété littorale dont les charges s'amplifient à mesure que ses prérogatives se réduisent. Cet écart, exacerbé par les défis climatiques contemporains, fera l'objet du chapitre suivant. Cette submersion progressive n'est donc pas analysée comme une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution mais bien comme une simple constatation d'un état de fait.

Chapitre 2 : Évolutions et perspectives

Impact du changement climatique et de la montée des eaux sur la propriété littorale.

Aux tensions précédentes s'ajoute la problématique du changement climatique, qui introduit dans notre thématique une dimension qui n'est plus seulement juridique mais physique. En effet, l'élévation du niveau marin met en cause l'existence même de l'assiette du droit de propriété.

La première difficulté tient de la dynamique que nous avons exploitée précédemment : le domaine public, conformément à l'article 538 de l'ancien Code civil¹⁴³, s'étend jusqu'à la limite des plus hautes marées¹⁴⁴. Or cette limite n'est pas fixe et se déplace à mesure que le rivage recule. L'article 3.65 du nouveau Code civil consacre, dans le cadre de l'accession immobilière naturelle, le principe selon lequel le propriétaire riverain « *supporte le risque ou la chance des circonstances naturelles qui exercent une influence sur son droit de propriété, pour autant*

¹⁴¹ Art. 3.102 C. civ., inséré par la loi du 4 février 2020, op. cit. (voy. supra, note 1) ; voy. T. ENTA, op. cit. (voy. supra, note 140), n° 5.

¹⁴² Cass., 10 janvier 1974, *Pas.*, 1974, I, p. 488 ; voy. T. ENTA, op. cit. (voy. supra, note 140), n° 16.

¹⁴³ Art. 538 de l'ancien Code civil, abrogé en tant que disposition civile par la loi du 4 février 2020, op. cit. (voy. supra, note 1), mais demeurant le fondement historique du régime domanial maritime.

¹⁴⁴ Voy. supra, Première partie, Chapitre 1, Section consacrée au domaine public maritime ; sur la nature juridique du rivage comme dépendance du domaine public, voy. également les développements de la même section relatifs à l'inaliénabilité et à l'imprescriptibilité.

qu'elles ne lui soient pas imputables »¹⁴⁵. Bien que cette disposition vise littéralement les cours d'eau, elle exprime toutefois un principe général d'attribution des aléas hydriques au riverain, transposable *mutatis mutandis* au domaine maritime¹⁴⁶. Conformément à ce principe, l'érosion strictement naturelle ne saurait donner lieu à recours faute d'imputabilité au sens de l'article 3.101 du Code civil, et la submersion ne génère aucun droit à compensation.

L'instrument central de la réponse publique flamande est le *Masterplan Kustveiligheid*, approuvé par le Gouvernement flamand le 10 juin 2011 et mis en œuvre par la division côtière de l'agence Maritieme Dienstverlening en Kust¹⁴⁷. Sa portée juridique dépasse celle d'un simple plan d'investissement : l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009¹⁴⁸ a introduit une *veiligheidslijn* parcourant la côte sans interruption, qui correspond à la limite la plus maritime de l'habitat. Cette ligne, conçue comme un outil d'aide à la décision urbanistique, opère en pratique une hiérarchisation des priorités de protection : les mesures de défense côtière sont calibrées pour assurer la sécurité des constructions habitées situées en arrière de cette ligne, tandis que les biens situés en première ligne ne sont pas couverts par les ouvrages financés au titre du plan¹⁴⁹.

Cette hiérarchie technique, sans modifier formellement le statut civil de la propriété, produit des effets patrimoniaux différenciés selon la position du bien. Le propriétaire situé en première ligne conserve l'intégralité de ses prérogatives civiles, mais sans bénéficier de la garantie

¹⁴⁵ Art. 3.65 C. civ., inséré par la loi du 4 février 2020, op. cit. (voy. supra, note 1) ; sur cette disposition, voy. V. SAGAERT, « Boek 3 « Goederen » van het nieuw Burgerlijk Wetboek. Een eerste verkenning », T.B.B.R., 2020, p. 287 et s.

¹⁴⁶ La transposition n'est pas formellement consacrée par la doctrine ni par la jurisprudence belges. Nous la proposons à titre d'analyse personnelle, en nous fondant sur l'unité de logique entre l'accession fluviale (art. 3.65 C. civ.) et le mécanisme historique du rivage de la mer dépendance du domaine public au sens de l'art. 538 de l'ancien Code civil. Pour une analyse du même mécanisme en droit français, voy. P. YOLKA, « Le domaine public maritime naturel à l'épreuve du recul du trait de côte », A.J.D.A., 2022, n° 14, p. 765 et s.

¹⁴⁷ Gouvernement flamand, Masterplan Kustveiligheid, approuvé par décision du Gouvernement flamand du 10 juin 2011 ; pour une présentation synthétique, voy. Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust, afdeling Kust, Masterplan Kustveiligheid : 10 jaar werken aan een veilige, aantrekkelijke en natuurlijke kust, Bruxelles, Departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW), 2021.

¹⁴⁸ Arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant désignation des instances formulant un avis sur une demande de permis, M.B., 24 août 2009, p. 56447, art. 1er, 8°. La veiligheidslijn y est définie comme correspondant, dans les zones bâties, à la limite la plus maritime de l'habitation et, dans les zones non bâties, à la limite « vers les terres » de 7 m T.A.W.

¹⁴⁹ Gouvernement flamand, Masterplan Kustveiligheid, op. cit. (voy. supra, note 147), partie consacrée à la veiligheidslijn et à la définition des zones d'attention.

publique de protection contre la submersion attachée à la *veiligheidslijn*. Le propriétaire protégé, quant à lui, voit son fonds susceptible d'être grevé des contraintes administratives liées à la réalisation et à l'entretien des ouvrages de défense — servitudes d'accès pour les travaux de suppléance, restrictions d'usage dans la zone tampon dunaire, limitations urbanistiques fondées sur le *Duinendecreet* du 14 juillet 1993¹⁵⁰. Aucun de ces deux régimes ne s'accompagne d'un mécanisme indemnitaire spécifique : les premiers supportent l'aléa de la submersion sans compensation, en application du principe d'attribution du risque hydrique au riverain ; les seconds supportent les charges administratives de la défense côtière sans indemnité.

Le bien littoral se voit ainsi grevé d'une véritable « charge climatique », dont la nature varie selon la position géographique du fonds mais dont le résultat patrimonial converge : une dépréciation que ni le droit civil ni le droit administratif belges ne reconnaissent comme indemnisable.

Ce constat doit toutefois être nuancé à la lumière des évolutions récentes du contentieux climatique belge et européen. Si le droit civil et administratif belges ne reconnaissent pas, à ce jour, la charge climatique pouvant peser sur le propriétaire littoral comme un préjudice indemnisable, l'émergence d'obligations positives à charge de l'État en matière climatique pourrait infléchir cette analyse. Dans son arrêt du 30 novembre 2023 rendu dans l'affaire dite *Klimaatzaak*¹⁵¹, la Cour d'appel de Bruxelles a en effet jugé que la politique climatique de l'État fédéral ainsi que des Régions flamande et bruxelloise violait les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, en s'abstenant de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les effets attentatoires aux droits fondamentaux du changement climatique. Cette jurisprudence trouve un prolongement dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* rendu le 9 avril 2024 par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁵², lequel consacre, sur le fondement de l'article 8 de la Convention, un véritable droit à une protection effective contre les effets néfastes du changement climatique.

¹⁵⁰ Décret flamand du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières (*Duinendecreet*), op. cit. (voy. supra, note 19).

¹⁵¹ Bruxelles (2e ch. F), 30 novembre 2023, R.G. n° 2021/AR/1589, 2022/AR/737 et 2022/AR/891.

¹⁵² Cour eur. D.H. (Gde ch.), 9 avril 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* et autres c. Suisse, req. n° 53600/20.

La transposition de cette logique au littoral belge n'est pas anodine. Le propriétaire situé en première ligne, exposé sans compensation à la submersion progressive de son bien, pourrait à l'avenir invoquer l'obligation positive de protection effective qui pèse désormais sur la Région flamande, seule autorité compétente pour la défense côtière terrestre. La hiérarchisation introduite par la *veiligheidslijn*, qui exclut délibérément certains biens du périmètre de protection publique, prend dès lors une coloration nouvelle : non plus simple choix d'aménagement souverain, mais potentielle source de responsabilité au regard des standards dégagés par le contentieux climatique européen.

Projets de gestion intégrée de la zone côtière (Integrated Coastal Zone Management).

L'analyse précédente a révélé au grand jour l'existence d'une « charge climatique » pesant de manière différenciée sur les propriétaires littoraux. Cependant, ce n'est pas une difficulté propre à la Belgique. Celle-ci traverse l'ensemble des systèmes juridiques européens confrontés à la double exigence d'un développement économique côtier et d'une protection accrue d'écosystèmes fragilisés. Pour résoudre cette problématique, la *gestion intégrée des zones côtières* (ci-après « GIZC ») propose, depuis les années 1990, un cadre méthodologique fondé sur la coordination intersectorielle, l'approche écosystémique et l'articulation des dimensions terrestre et maritime.

À l'échelle de l'Union européenne, ce cadre a d'abord été promu par un programme de démonstration de la Commission (1996-1999), puis formalisé par la Recommandation 2002/413/CE invitant les États membres à élaborer une stratégie nationale de GIZC¹⁵³. Cet acte, dont la Belgique est destinataire en sa qualité d'État membre, est toutefois dépourvu de force contraignante au sens de l'article 288 du TFUE et n'a donné lieu, en droit interne, à aucune stratégie intégrée du littoral. Parallèlement, dans un autre ordre juridique, à savoir celui du droit international conventionnel régional, la GIZC a trouvé son expression la plus aboutie dans

¹⁵³ Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, J.O.C.E., L 148 du 6 juin 2002, p. 24. Son évaluation a révélé une mise en œuvre « en demi-teinte » : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 7 juin 2007, *Évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe*, COM(2007) 308 final.

le Protocole relatif à la GIZC de la Méditerranée, signé à Madrid le 21 janvier 2008 et conclu au nom de l'Union européenne par la décision 2010/631/UE¹⁵⁴. Ce protocole, juridiquement contraignant pour ses parties, n'est toutefois applicable qu'aux États riverains du bassin méditerranéen, conformément à son article 3. La Belgique, dont la façade maritime relève de la mer du Nord, ne peut dès lors y être partie *ratione loci*, ce qui prive le droit belge de l'unique instrument international consacrant des obligations substantielles en la matière.

Cette ambition initiale d'un cadre européen contraignant a par ailleurs été abandonnée. La proposition de directive du 12 mars 2013 visait à « établir un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières »¹⁵⁵, mais le texte finalement adopté — la directive 2014/89/UE — a réduit cette double ambition à la seule planification maritime. DROBENKO a réagi à cela en soulignant que « la réduction de l'essentiel de la directive aux enjeux économiques » a relégué la GIZC au rang d'« élément certes à prendre en compte mais non central »¹⁵⁶. L'article 2, § 3, exclut expressément du champ d'application de la directive « les règles de planification et d'utilisation des sols », confirmant que l'instrument européen renonce à intervenir sur la dimension terrestre du littoral. Cette logique a été suivie et transposée dans le régime juridique belge par l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif au plan d'aménagement des espaces marins pour la période 2020-2026, adopté sur le fondement de la loi du 20 janvier 1999¹⁵⁷. Cet arrêté ne régit, en effet, que les eaux marines et laisse la gestion du trait de côte répartie entre le *Masterplan Kustveiligheid*, le *Duinendecreet*, les *Ruimtelijke*

¹⁵⁴ Décision 2010/631/UE du Conseil du 13 septembre 2010 concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole à la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, J.O.U.E., L 279 du 23 octobre 2010, p. 1.

¹⁵⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, COM(2013) 133 final, Bruxelles, 12 mars 2013 (proposition non adoptée sous cette forme, le volet GIZC ayant été abandonné au profit de la directive 2014/89/UE).

¹⁵⁶ B. DROBENKO, « Vers la conquête des espaces maritimes européens ? », *Aménagement-Environnement*, 2015/4, p. 240.

¹⁵⁷ Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins pour la période de 2020 à 2026 dans les espaces marins belges, M.B., 2 juillet 2019, art. 1er, § 1er, transposant partiellement la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, J.O.U.E., L 257 du 28 août 2014, p. 135. Sur la base légale, voy. la loi du 20 janvier 1999, op. cit. (voy. supra, note 15), aujourd'hui remplacée par la loi du 11 décembre 2022, op. cit. (voy. supra, note 39).

Uitvoeringsplannen et le réseau Natura 2000, sans qu'aucun document-cadre n'en organise la cohérence.

Le droit belge, qui n'est tenu ni par une recommandation dépourvue de force contraignante, ni par un protocole inapplicable à sa façade maritime, ni par une directive expressément cantonnée à la dimension marine, demeure ainsi dans une zone normative grise. L'absence de réception de ces instruments en droit interne ne procède dès lors pas d'un obstacle technique mais d'un choix implicite : celui de maintenir le propriétaire littoral comme le créancier ultime du risque climatique.

Réflexion sur la possible re-définition du droit de propriété littorale face à l'intérêt collectif et à la durabilité.

À l'issue de notre travail, l'image qui se dégage de la propriété littorale belge est celle d'un droit dont le titre civil demeure intact mais dont la substance économique et fonctionnelle s'est progressivement érodée. Le triptyque *usus-fructus-abusus* consacré à l'article 3.50 du Code civil persiste formellement, mais son effectivité ne procède plus du titre : elle dépend de l'*omgevingsvergunning*, de la concession domaniale, du *Ruimtelijke Uitvoeringsplan* applicable et, désormais, de la position de la parcelle par rapport à la *veiligheidslijn*¹⁵⁸. Une telle dissociation entre titre et effectivité dessine une mutation que le législateur belge n'a jamais formellement reconnue : le glissement d'une définition substantielle vers une définition fonctionnelle de la propriété littorale, dont l'étendue effective dépend du régime d'affectation applicable plutôt que de la consistance du titre.

Cette mutation implicite n'est pas, en soi, illégitime. Elle prolonge la fonction sociale, voire écologique, de la propriété telle que théorisée par P. LECOCQ et confirmée par V. SAGAERT, pour qui toute définition de la propriété — y compris celle de l'article 3.50 du Code civil — se situe désormais « sur le point de rencontre fondamental, sur le plan de la société, entre liberté

¹⁵⁸ Voy. supra, Deuxième partie, Chapitre 1, § 2 (sur le triptyque autorisations-concessions-affectations) et Chapitre 2, § 1er (sur la *veiligheidslijn*).

et collectivité »¹⁵⁹. Le problème n'est donc pas la mutation mais son caractère silencieux. À ce titre, nous pouvons retrouver trois insuffisances : un empilement normatif non coordonné qui laisse au propriétaire le soin d'articuler ce que l'autorité publique n'articule pas elle-même ; une absence de mécanisme indemnitaire général qui transforme la fonction sociale en charge unilatérale, le propriétaire devenant le « créancier ultime du risque climatique » ; et l'absence de reconnaissance formelle qui le prive de la sécurité juridique qu'aurait conférée une consécration explicite de son nouveau statut.

Trois pistes pourraient inspirer une réforme belge. La première serait l'adoption d'un instrument-cadre flamand, équivalent fonctionnel de la Loi Littoral française, articulant les régimes existants et consacrant la *veiligheidslijn* comme limite normative de la propriété littorale. La deuxième consisterait à introduire un mécanisme de solidarité climatique côtière, financé par un prélèvement sectoriel sur les transactions immobilières en zone littorale, destiné à compenser la dépréciation subie par les propriétaires en première ligne. La troisième, plus structurelle, serait la reconnaissance d'un statut de propriété temporaire ou résiliente pour les biens situés au-delà de la *veiligheidslijn* inspiré des « zones exposées au recul du trait de côte » existant dans le modèle français. Cette rupture avec le caractère perpétuel consacré à l'article 3.51 du Code civil est moins une atteinte au droit qu'une mise en conformité du droit avec la réalité physique : la perpétuité ne peut plus être affirmée pour un bien voué à disparaître.

En définitive, à l'image du trait de côte qu'elle entend régir, la propriété littorale belge est aujourd'hui une frontière incertaine : ni tout à fait celle qu'a connue le Code Napoléon, ni encore celle que le réel impose. Tant que le législateur ne nommera pas cette mutation, elle continuera de s'opérer en silence, au gré des contentieux et des marées, faisant du juge l'unique cartographe d'un droit dont les contours échappent désormais à son auteur formel.

¹⁵⁹ P. LECOCQ, op. cit. (voy. supra, note 6), p. 168 ; V. SAGAERT, Goederenrecht, op. cit. (voy. supra, note 73), n° 310, pp. 295-297, où l'auteur situe la définition de l'article 3.50 C. civ. au « point de rencontre fondamental entre liberté et collectivité » et explique l'abandon délibéré, par le législateur de 2020, du qualificatif « de la manière la plus absolue » qui figurait à l'article 544 ancien ; voy. également V. SAGAERT, « Boek 3 « Goederen » van het nieuw Burgerlijk Wetboek. Een eerste verkenning », op. cit. (voy. supra, note 146), pp. 287 et s.

CONCLUSION

Notre analyse du droit positif belge aura mis en évidence un paradoxe : la propriété littorale n'a jamais été aussi solennellement définie — par l'article 3.50 du Code civil entré en vigueur en 2021 — qu'au moment précis où sa substance s'effaçait sous le poids des régimes administratifs et des aléas climatiques. Le législateur a réécrit le titre sans voir que c'était l'objet qui se dérobaît.

Cette dissonance entre la lettre du Code et la réalité du littoral n'est pas une simple curiosité doctrinale. Elle pose une question plus large que le seul droit des biens : celle de la capacité du droit civil belge à intégrer, dans ses catégories classiques, des phénomènes qui en débordent les contours. Le droit de propriété a été pensé pour un monde stable, où l'assiette du fonds était une donnée et non une variable. Or le littoral oblige à raisonner autrement, sur un objet mouvant, partiellement domanial, écologiquement contraint et physiquement menacé. Tant que le Code civil continuera de définir la propriété sans tenir compte de cette mutation de son objet, le droit littoral demeurera un droit de seconde main — construit par sédimentation de décrets flamands, de jurisprudence de Strasbourg et de plans techniques d'agences régionales — plutôt qu'un droit assumé.

Il revient au législateur, fédéral et flamand, de sortir de ce silence. Au-delà des trois pistes esquissées dans la dernière section, le véritable enjeu est moins technique que conceptuel : nommer ce que le droit littoral est devenu, plutôt que de feindre qu'il est resté ce qu'il fut. À défaut, le contentieux climatique européen s'en chargera — et c'est alors par la condamnation que la Belgique apprendra ce qu'elle aurait pu choisir.

BIBLIOGRAPHIE

Les implications juridiques de la propriété en bord de mer en droit belge : entre prérogatives du propriétaire et protection du domaine public

I. Législation et réglementation

A. Droit international

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955.

Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952, approuvé par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, approuvée par la loi du 18 juin 1998, *M.B.*, 16 septembre 1999.

B. Droit de l'Union européenne

1. Directives

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *J.O.C.E.*, L 206, 22 juillet 1992, p. 7.

Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.U.E.*, L 20, 26 janvier 2010, p. 7.

Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, *J.O.U.E.*, L 257, 28 août 2014, p. 135.

2. Décisions et recommandations

Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, *J.O.C.E.*, L 148, 6 juin 2002, p. 24.

Décision 2010/631/UE du Conseil du 13 septembre 2010 concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole à la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, *J.O.U.E.*, L 279, 23 octobre 2010, p. 1.

3. Travaux préparatoires

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, COM(2013) 133 final, Bruxelles, 12 mars 2013.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 7 juin 2007, *Évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe*, COM(2007) 308 final.

Commission européenne, *La gestion des sites Natura 2000 — Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » 92/43/CEE*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2000.

C. Droit constitutionnel belge

Constitution coordonnée du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, art. 16.

D. Droit fédéral belge

1. Code civil

Loi du 4 février 2020 portant le livre 3 « Les biens » du Code civil, *M.B.*, 17 mars 2020 (entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2021).

Ancien Code civil, art. 538.

2. Lois

Loi du 30 avril 1958 organisant l'octroi de concessions de plages, *Pasin.*, 1958, p. 692.

Loi du 3 juin 1957 relative aux polders, *M.B.*, 21 juin 1957.

Loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962.

Loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, *M.B.*, 14 janvier 1965.

Loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, *M.B.*, 11 septembre 1973.

Loi du 6 octobre 1987 fixant la largeur de la mer territoriale de la Belgique, *M.B.*, 22 octobre 1987.

Loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique, *M.B.*, 12 mars 1999 (abrogée).

Loi du 11 décembre 2022 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges, *M.B.*, 16 décembre 2022.

3. Arrêtés royaux

Arrêté royal du 14 décembre 1959 déterminant les conditions auxquelles les bénéficiaires de concessions de plages doivent se conformer, *Pasin.*, 1959, p. 696.

Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins pour la période de 2020 à 2026 dans les espaces marins belges, *M.B.*, 2 juillet 2019.

Arrêté royal du 26 avril 2024 relatif à la procédure de création d'aires marines protégées, d'autorisation Natura 2000, d'approbation Natura 2000, et de permis d'environnement dans les espaces marins belges, *M.B.*, 6 juin 2024.

E. Droit régional flamand

1. Décrets

Décret flamand du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières (Duinendecreet), *M.B.*, 31 août 1993, *erratum M.B.*, 12 octobre 1993.

Décret flamand du 28 juin 1985 relatif au permis d'environnement (Decreet betreffende de milieuvergunning), *M.B.*, 17 septembre 1985 (abrogé).

Décret flamand du 16 avril 1996 relatif aux ouvrages de défense contre les eaux (Decreet betreffende de waterkering), *M.B.*, 1^{er} juin 1996.

Décret flamand du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, *M.B.*, 10 janvier 1998.

Décret flamand du 19 juillet 2002 modifiant le décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, *M.B.*, 31 août 2002.

Décret flamand du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, *M.B.*, 14 novembre 2003.

Décret flamand du 27 octobre 2006 relatif à l'assainissement et à la protection du sol (Bodemdecreet), *M.B.*, 22 janvier 2007.

Décret du 15 mai 2009 portant coordination de la législation sur l'aménagement du territoire (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening — VCRO), *M.B.*, 20 août 2009.

Décret flamand du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (Decreet betreffende de omgevingsvergunning), *M.B.*, 23 octobre 2014.

Décret flamand du 24 février 2017 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique (Onteigeningsdecreet), *M.B.*, 24 avril 2017.

Décret flamand du 26 mai 2023 relatif à l'instrumentaire de mise en œuvre (Decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium), *M.B.*, 3 juillet 2023.

2. Arrêtés du Gouvernement flamand

Arrêté du Gouvernement flamand du 16 novembre 1994 relatif à la désignation définitive des zones dunaires protégées et des zones agricoles importantes pour le duingebied, ratifié par décret du 21 décembre 1994, *M.B.*, 30 décembre 1994.

Arrêté du Gouvernement flamand du 26 avril 1995 relatif aux concessions de plages (Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de strandconcessies), *M.B.*, 29 août 1995.

Arrêté du Gouvernement flamand du 7 octobre 2005 portant création de l'agence autonome interne sans personnalité juridique « Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust », *M.B.*, 30 novembre 2005.

Arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant désignation des instances formulant un avis sur une demande de permis, *M.B.*, 24 août 2009.

Arrêté du Gouvernement flamand du 22 mars 2024 portant exécution du décret du 26 mai 2023 (Besluit van de Vlaamse Regering over het realisatiegericht instrumentarium), *M.B.*, 10 avril 2024.

3. Plans et instruments locaux

Gouvernement flamand, *Masterplan Kustveiligheid*, approuvé par décision du Gouvernement flamand du 10 juin 2011.

Ville d'Ostende, Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan « Kustfront » (herziening projectzone 1), adopté par le conseil communal le 30 janvier 2023, *M.B.*, 23 mars 2023 ; RUP « Kustfront » initial, approuvé par la députation de la Province de Flandre occidentale, *M.B.*, 2 juillet 2015.

F. Droit régional wallon

Décret wallon du 3 juin 2011 modifiant le Code des droits de succession, le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ainsi que le Code des impôts sur les revenus en ce qui concerne la mise en œuvre du régime Natura 2000, *M.B.*, 14 juin 2011.

Circulaire n° 8/2011 du 28 octobre 2011, *Rec. gén. enr. not.*, 2012/1, n° 26.342, pp. 8-14.

G. Droit étranger (à titre comparatif – France)

Ordonnance de la marine du 16 août 1681, dite « Ordonnance de Colbert », Livre IV, Titre VII, Des rivages de la mer.

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *J.O.R.F.*, 4 janvier 1986, p. 200.

Décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, *J.O.R.F.*, 30 mars 2004.

Code de l'environnement (France), art. L. 321-1 et L. 321-2.

Code général de la propriété des personnes publiques (France), art. L. 2111-4 et L. 2111-5 ; R. 2111-5 à R. 2111-14.

Code de l'urbanisme (France), art. L. 121-1 et s.

II. Jurisprudence

A. Cour européenne des droits de l'homme

Cour eur. D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, req. n°s 7151/75 et 7152/75.

Cour eur. D.H. (Gde ch.), 29 mars 2010, *Depalle c. France*, req. n° 34044/02.

Cour eur. D.H. (Gde ch.), 29 mars 2010, *Brosset-Triboulet et autres c. France*, req. n° 34078/02.

Cour eur. D.H., 6 octobre 2016, *Malfatto et Mielle c. France*, req. n°s 40886/06 et 51946/07.

Cour eur. D.H. (Gde ch.), 9 avril 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, req. n° 53600/20.

B. Cour de justice de l'Union européenne

C.J.C.E., 7 septembre 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels c. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, C-127/02.

C.J.U.E., 14 janvier 2010, *Stadt Papenburg*, C-226/08.

C.J.U.E., 24 novembre 2011, *Commission c. Espagne*, C-404/09.

C.J.U.E., 11 avril 2013, *Peter Sweetman e.a. c. An Bord Pleanála*, C-258/11.

C.J.U.E., 14 janvier 2016, *Grüne Liga Sachsen eV e.a.*, C-399/14.

C.J.U.E., 21 juillet 2016, *Hilde Orleans e.a.*, C-387/15 et C-388/15.

C. Cour constitutionnelle

C. const., n° 63/96, 7 novembre 1996, *M.B.*, 25 janvier 1997 ; *R.W.*, 1996-1997, p. 1133.

C. const., n° 62/2006, 26 avril 2006, *M.B.*, 30 juin 2006.

C. const., n° 33/2007, 7 mars 2007, www.const-court.be.

C. const., n° 55/2012, 19 avril 2012, www.const-court.be.

C. const., n° 66/2018, 7 juin 2018.

C. const., n° 103/2019, 27 juin 2019, www.const-court.be.

D. Cour de cassation

Cass., 29 mai 1885, *Pas.*, 1885, I, p. 176.

Cass., 4 avril 1887, *Pas.*, 1887, I, p. 145.

Cass., 9 mars 1950, *Pas.*, 1950, I, p. 485 ; *J.T.*, 1950, p. 290.

Cass., 10 janvier 1974, *Pas.*, 1974, I, p. 488.

Cass., 5 octobre 1995, *Pas.*, 1995, I, p. 874, n° 416.

Cass., 25 septembre 2000, *Pas.*, 2000, I, p. 1399.

Cass., 17 octobre 2014, *T.B.O.*, 2015, p. 132, note J. GEENS ; *A.P.T.*, 2015/3, p. 504, note A. VANDEBURIE ; *R.W.*, 2015-2016, p. 1065, note N. VAN DAMME.

Cass., 10 septembre 2015, *Arr. Cass.*, 2015, p. 1949 ; *T.B.O.*, 2016, p. 131 ; *T.M.R.*, 2016, p. 358 ; *T.R.O.S.*, 2015, p. 360, concl. C. VANDEWAL.

Cass., 9 septembre 2021, C.21.0078.N.

E. Juridictions de fond

Gand, 20 juillet 1889, *B.J.*, 1889, col. 1178.

Civ. Bruxelles (NL), 4 décembre 2020, R.G. n° 2019/2593/A, *N.J.W.*, 2021, liv. 449, p. 740, note M. VALKENIERS et W. RASSCHAERT ; *T.R.O.S.*, 2021, liv. 104, p. 369, note I. VERHELLE.

Bruxelles (2^e ch. F), 30 novembre 2023, R.G. n°^{os} 2021/AR/1589, 2022/AR/737 et 2022/AR/891.

F. Juridictions administratives flamandes

R.v.V.b. (Raad voor Vergunningsbetwistingen), 21 octobre 2014, n° RvVb-A-2014-0721.

R.v.V.b., 21 mars 2024, n° RvVb-A-2324-0571.

III. Doctrine

A. Ouvrages

DE PAGE, H., *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. VI, *Les biens* (2^e partie). *Les sûretés* (1^{re} partie), Bruxelles, Bruylant, 1942.

DOR, G. et DEMBOUR, J., *Le domaine public, le domaine privé, les servitudes légales d'utilité publique*, in *Les Nouvelles – Corpus Juris Belgici, Lois politiques et administratives*, t. IV, Bruxelles, Larcier, 1953.

HAUMONT, F., *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014.

PALMANS, R., SAGAERT, V. et VERRIJDT, W. (dir.), *Eigendomsbeperkingen : de erfdienstbaarheid van openbaar nut*, Anvers, Intersentia, 2012.

RENDERS, D. et GORS, B., *Les biens de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

SAGAERT, V., *Goederenrecht*, Malines, Wolters Kluwer, 2021.

VAN HOORICK, G., *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, 3^e éd., Anvers, Intersentia, 2015.

VANDEBURIE, A., *Propriété et domanialité publiques en Belgique. Essai de systématisation et d'optimisation du droit domanial*, Bruges, La Charte/Die Keure, 2013.

WIGNY, P., *Droit administratif. Principes généraux*, 4^e éd., Bruxelles, Bruylant, 1962.

B. Contributions à des ouvrages collectifs

BERNARD, N., « Le droit de propriété », in BERNARD, N., DURANT, I., LECOCQ, P., MICHAUX, B., ROMAIN, J.-F. et SAGAERT, V. (dir.), *Le nouveau droit des biens*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 86-91.

KEYAERTS, D., « De Vlaamse planschaderegeling en het recht op bescherming van de eigendom : de rol van het Grondwettelijk Hof en de gewone rechter », in PALMANS, R., BOES, M. et VERRIJDT, W. (dir.), *Planschade en planbaten*, Anvers, Intersentia, 2018, p. 111.

TOLLENAERE, V., « Planschade en planbatenheffing », in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2026*, Malines, Wolters Kluwer, 2026, Partie VI, pp. 257 et s.

VAN HOORICK, G., « Het bouwverbod in het Duinendecreet », in LEJEUNE, Y. et ERNEUX, P. (dir.), *Pratique notariale et droit administratif. Aménagement du territoire et opérations immobilières des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 291-301.

C. Contributions à des encyclopédies et répertoires

CEENAEME, J., « Wijziging Bodemdecreet – Vrijstelling van onderzoeksplicht », *Nieuwsbrief Notariaat*, 2018, n° 11, pp. 6-7.

ENTA, T., « Commentaire des art. 3.101 et 3.102 C. civ. – Troubles anormaux de voisinage et l'action en prévention », *OBIEN*, SU 01, 15 décembre 2025.

NEURAY, J.-F., « Cours d'eau », in *Guide de droit immobilier*, Malines, Wolters Kluwer, fasc. VII.2.4, mise à jour de juin 2003.

OSORIO OLIVERA, M., « Commentaar bij art. 78 OVD – Het zakelijk karakter van de omgevingsvergunning », in *Omgevingsvergunningsdecreet – Artikelsgewijze commentaar*, Malines, Wolters Kluwer, livr. 02, mise à jour au 1^{er} mai 2025, pp. 97-112.

PÂQUES, M., DÉOM, D., ERNEUX, P.-Y. et LAGASSE, D., « Domaine public, domaine privé, biens des pouvoirs publics », in *Rép. not.*, t. XIV — *Droit public et administratif*, Liv. VII, Bruxelles, Larcier, 2008.

PÂQUES, M. et VERCHEVAL, C., « Des servitudes légales d'utilité publique », in *Guide de droit immobilier*, Malines, Wolters Kluwer, fasc. VII.4.1.1, mise à jour de mai 2009 (DIMM 56).

D. Articles de périodiques

BORN, C.-H., « L'obligation de réexamen des activités en cours présentant un risque pour un site Natura 2000 : quelles perspectives pour les plans d'aménagement ? », *Amén.-Env.*, 2016/3, pp. 189-192.

DROBENKO, B., « Vers la conquête des espaces maritimes européens ? », *Amén.-Env.*, 2015/4, p. 240.

GORS, B. et VANSNICK, L., « Le contrôle par le juge européen des activités en cours sur ou à proximité des sites Natura 2000 au travers de l'article 6 de la directive « Habitats » », *Amén.-Env.*, 2014/4 (numéro spécial « Le droit de la conservation de la nature », dir. C.-H. BORN), pp. 42-54.

LECOCQ, P., « Chaire Francqui 2016-2017 : leçon inaugurale. Heurs et malheurs de la propriété immobilière : entre constance et mutation », *Rev. dr. ULg*, 2018, p. 168.

MAES, A., « De omgevingsvergunning in de praktijk anno 2020. Een blik op de eerste ervaringen (en knelpunten)... », *T. Gem.*, 2020, n° 4, pp. 238-263.

SAGAERT, V., « Boek 3 « Goederen » van het nieuw Burgerlijk Wetboek. Een eerste verkenning », *T.B.B.R.*, 2020, p. 287 et s.

SCHOUKENS, H. et CLIQUET, A., « Mitigation and Compensation under EU Nature Conservation Law in the Flemish Region : Beyond the Deadlock for Development Projects ? », *Utrecht Law Review*, 2014, vol. 10, n° 2, pp. 194-215.

VANDEBURIE, A. et GOFFLOT, N., « La valorisation du domaine public en Belgique », *Droit public comparé*, 2024, n° 3, disponible sur <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=471> (consulté le 7 avril 2026).

WILLIÈME, C., BOLLAND, M. et SIMON, V., « Valorisation des biens situés sur le domaine public : quel encadrement juridique ? », *Rec. gén. enr. not.*, 2010, n° 26.209, pp. 253-271.

YOLKA, P., « Le domaine public maritime naturel à l'épreuve du recul du trait de côte », *A.J.D.A.*, 2022, n° 14, p. 765 et s.

E. Rapports et autres contributions

SAGAERT, V., « La propriété du sol, du sous-sol et du sursol – Rapport belge, Partie 1 », rapport présenté aux *Journées internationales malgaches 2024* (Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française), avril 2024, disponible sur www.henricapitant.org (consulté le 21 février 2026).

IV. Sources diverses

A. Documents administratifs et institutionnels

Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust, afdeling Kust, *Masterplan Kustveiligheid : 10 jaar werken aan een veilige, aantrekkelijke en natuurlijke kust*, Bruxelles, Departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW), 2021.

SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, « Permis, autorisations, approbations », disponible sur www.health.belgium.be/fr/permis-et-textes-juridiques (consulté le 9 mars 2026).

UNESCO, Intergovernmental Oceanographic Commission, *A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management*, IOC Manuals and Guides, n° 45, Paris, 2003.

B. Dictionnaires

Le Petit Robert de la langue française, Paris, Le Robert, éd. 2023, v° Littoral.

Larousse, « Littoral », *Dictionnaire de français*, disponible sur www.larousse.fr/dictionnaires/francais/littoral/47505 (consulté le 9 novembre 2025)