

LA SERVITUDE DE PASSAGE DES PIETONS SUR LE LITTORAL

NATHALIE CORBE

Doctorante au CDMO

Le sentier des douaniers peut être considéré comme l'ancêtre de la servitude de passage des piétons sur le littoral.

Toutefois, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 24 janvier 1849, n'a pas reconnu l'existence d'une servitude de passage sur la bordure du littoral sur le fondement d'une coutume immémoriale établie au profit de tous.

Ainsi le sentier avait-il une existence de fait, mais aucune juridiquement. Il n'eut pas d'existence légale avant la loi du 31 décembre 1976¹ qui permit l'instauration d'une servitude de trois mètres de largeur le long des propriétés riveraines du domaine public.

Cette servitude longitudinale, d'une largeur de 3 mètres est une institution de plein droit comme le souligne l'article L 160-6 du Code de l'Urbanisme².

En l'absence d'un acte administratif de délimitation, tout propriétaire riverain peut demander au préfet qu'il soit procéder à la délimitation du domaine public maritime au droit de sa propriété. (article R 160-10 du Code de l'Urbanisme).

L'assiette de servitude (article R 160-9 du Code de l'Urbanisme) est mesurée à partir du niveau des plus hautes eaux en l'absence de météorologie exceptionnelle³, des lais et relais qui appartiennent au domaine public maritime ou des terrains qui ont été soustraits artificiellement à l'action des flots ou de la limite des terrains qui font partie du domaine public maritime artificiel.

Nous concentrerons notre étude sur la servitude longitudinale de 1976, en ignorant la servitude transversale créée par le législateur en 1986 qui a un caractère facultatif et complémentaire par rapport à son aînée.

Nous analyserons en premier lieu le principe de la servitude longitudinale, puis dans un second temps les adaptations qu'elle peut subir, et enfin nous évoquerons rapidement son régime juridique.

¹ Cette loi a inscrit un nouvel article L 160-6 au sein du Code de l'Urbanisme.

² L'article L 160-6 énonce que : "Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons."

³ Il s'agit de l'application de la jurisprudence Kreitman du Conseil d'Etat du 12 octobre 1973.

I - Le principe de la servitude

Cette servitude longitudinale, d'une largeur de trois mètres, est une institution de plein droit, d'où son champ d'application assez général.

Il existe toutefois quelques limites à ce dernier qui ont nécessité des clarifications jurisprudentielles sur plusieurs points qui pouvaient prêter à confusion.

A - La première exception inhérente à la notion même de servitude

La servitude instituée de plein droit ne l'est que sur les propriétés privées riveraines du domaine public maritime.

Par définition une servitude est un ensemble d'obligations grevant une ou plusieurs propriétés privées au profit du domaine public.

Depuis l'arrêt Dame Gozzoli⁴ du Conseil d'Etat du 30 mai 1975, une plage aménagée par des personnes de droit public autres que l'Etat appartient au domaine public, à ce titre elle ne peut donc faire l'objet d'aucune servitude.

Par contre, le domaine privé de l'Etat peut être quant à lui assujetti à cette servitude.

B - La seconde exception fondée sur l'article R 160-6 al 3 du Code de l'urbanisme

Selon cet article la servitude ne peut pas "*grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le premier janvier 1976, ni les terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au premier janvier 1976*"

Mais il existe aussi une exception à cette exception puisque l'article ajoute que "*s'il s'agit du seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer*", la servitude longitudinale peut grever ces propriétés.

Face à l'emploi de ces notions confuses la jurisprudence a dû intervenir pour clarifier ces notions qui posaient problème.

*** Que recouvre la notion de bâtiment à usage d'habitation ?**

Doit-on assimiler cette expression à celle évoquée par le décret du 6 mars 1987 sur les conditions minimales de confort que les locaux mis en location doivent posséder ?

⁴ CE, Dame Gozzoli 30 mai 1975, A. J. D. A. 1975, p. 348.

En fait, le juge interprète les indices, il a une marge d'appréciation assez vaste dans ce domaine.

Ex : Tribunal administratif de Rennes, jugement du 6 février 1985

=> affaire Petton

En l'espèce, il n'y avait aucun problème, puisqu'il s'agissait d'une ancienne chapelle désaffectée qui ne pouvait être considérée comme un bâtiment d'habitation car il ne comportait aucun élément à cette affectation.

Ex : Conseil d'Etat, arrêt du 13 mars 1996

=> affaire Consorts Gauthier

Ce dernier considère que l'absence de toit, portes, fenêtres, et de la présence de parpaings apparents ne permettent pas de conférer l'appellation de bâtiment à usage d'habitation.

Ex : Tribunal administratif de Rennes, jugement du 31 octobre 1996

=> affaire "Association Les amis des chemins de ronde du Morbihan"

Ce dernier considère que la recherche des indices à partir de la fourniture d'acte notarié qui mentionne habituellement l'usage des bâtiments, ou des autorisations d'urbanisme (permis de construire, déclaration de travaux...) ou encore de factures de travaux antérieurs au premier janvier 1976.

Il exclut par contre les factures EDF.

*** A quelle date doit-on apprécier la qualité de bâtiment d'habitation?**

Doit-on l'apprécier en 1976 ou au moment du choix du tracé ?

=> Rejet de l'année de référence de 1976.

On imagine difficilement en effet, comment un bâtiment qui aurait été habitable jusqu'en 1976 ; qui après avoir été abandonné, deviendrait une ruine et qui pourrait bénéficier d'une telle dérogation.

Ex : Conseil d'Etat, 13 mars 1996

=> affaire Consorts Gauthier

Ce dernier a retenu dans cet arrêt que l'appréciation de la qualité de bâtiment d'habitation, doit se faire au moment où il s'agit de choisir le tracé, sous réserve qu'elle ait eu cette qualité en 1976.

En effet le Conseil d'Etat déclare : *"à la date de l'arrêté du préfet, ce bâtiment partiellement détruit était impropre à toute habitation"*.

*** Que recouvre la notion de terrain clos?**

Il existe plusieurs arrêts sur ce point, et les premiers sont datés du XIX^{ème} siècle, car cette notion n'a pas été instituée avec la loi de 1976 sur la servitude longitudinale.

Toutefois, là aussi, le juge possède un pouvoir d'interprétation relativement large, puisqu'il apprécie les éléments de preuve versés au dossier. Il a ainsi décidé de rejeter dans plusieurs arrêts cette qualification pour un mur discontinu, qui n'est en fait qu'un muret surmonté par endroit d'un grillage.

Ex : Tribunal administratif de Rennes, jugement du 14 novembre 1996

=> affaire Consorts d'Epinay

Celui-ci a refusé tout caractère réglementaire à la circulaire du 20 octobre 1978 sur la notion de "propriété close de murs", qu'il considérait comme trop large.

II - Les adaptations à cette servitude de passage

Il existe deux exceptions énoncées à l'article L160-6 alinéa 2 du Code de l'urbanisme. Mais avant tout, il faut rappeler que "*la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer*"⁵ est un principe fondamental et qu'il doit être impérativement respecté.

C'est à partir de ce principe que le reste doit être envisagé. A ce titre, la suspension apparaît comme l'exception, c'est pourquoi la modification du tracé de la servitude doit prévaloir sur la suspension de celle-ci. En effet, quand il existe des obstacles à la continuité du cheminement, les autorités publiques doivent envisager la solution la moins exceptionnelle, c'est à dire la modification. Toutefois, ce principe de continuité du cheminement du public se doit de respecter les autres objectifs formulés par l'article R160-14 du Code de l'urbanisme qui constituent des motifs de suspension.

A - La suspension de la servitude

L'article R160-14 du Code de l'urbanisme énonce cinq situations où la servitude peut être suspendue. Elles ont été par la suite détaillées dans la circulaire du 20 octobre 1978. Cette liste n'est pas exhaustive puisqu'il y figure la mention : "*notamment dans les cas suivants*".

Comme nous l'avons précédemment souligné le recours à la suspension se doit d'être exceptionnel.

⁵ L'article L 160-6 (a) du Code de l'Urbanisme.

*** Les cinq situations motivant une suspension :**

=> **R. 160-14 a-** "Lorsque les piétons peuvent circuler le long du rivage de la mer grâce à des voies ou passages ouverts au public"

Ex : les chemins ruraux situés le long du rivage de la mer, les boulevards de front de mer.

Mais, ce motif est rejeté quand la voie invoquée est submergée par les eaux une partie même très courte de l'année. (Conseil d'Etat : arrêt du 18 décembre 1987.)

=> **R. 160-14 b-** "Si le maintien de la servitude de passage fait obstacle au bon fonctionnement d'un service public, soit d'un établissement de pêche bénéficiaire d'une concession, soit d'une entreprise de construction ou de réparation navale". Néanmoins, ce motif peut être écarté si le tracé du passage de la servitude ne fait pas obstacle au bon fonctionnement de l'établissement (Tribunal Administratif de Rennes, jugement du 16 mars 1983.). Enfin, le but principal de ce motif est d'éviter les conflits entre les activités économiques et les loisirs situés sur le littoral.

=> **R. 160-14 c et d-** "A l'intérieur des limites d'un port maritime, à proximité des installations utilisées pour le besoin de la défense nationale".

Ce motif fait directement référence à des nécessités compréhensibles de sécurité publique, toutefois, il se heurte quand même à la définition de port maritime qui n'existe pas en droit français. En effet celle-ci est née de la pratique⁶.

Enfin, les termes relatifs à la notion de défense nationale sont assez flous.

=> **R. 160-14 e-** "Si le maintien de la servitude de passage est de nature à compromettre soit la conservation d'un site à protéger pour des raisons d'ordre écologique ou archéologique, soit la stabilité des sols".

Cela peut donc concerner les parcs nationaux, les réserves naturelles, les zones de nidification, les zones de dunes instables, mais aussi les zones d'effondrement en bordure de falaise quoi que dans ce dernier cas la modification du tracé serait préférable.

Selon Jean-Yves Rouxel⁷, cette hypothèse a peu de chance d'exister concrètement, puisque les sites littoraux se trouvent sur le domaine public maritime, qui aménage lui même ses propres sentiers. Pour lui, ce serait l'essence de l'institution de la servitude qui serait

⁶ cf : DMF septembre 1997, p. 574.

⁷ Jean-Yves Rouxel est docteur en droit.

mise en cause, si les promeneurs ne pouvaient pas passer à proximité de certains sites remarquables.

=> **Enfin**, quand les motifs, qui ont justifié la mise en place de la suspension, n'existent plus ; l'administration se doit d'abroger sa décision de suspension.

B - La modification du tracé de la servitude

Celle-ci peut intervenir dans deux situations définies à l'article L 160-6(a) du Code de l'urbanisme.

*** La première situation justifiant une modification :**

La procédure d'adaptation peut se présenter comme une simple formalité quand il s'agit de conforter juridiquement une réalité de fait comme l'existence de chemins ou de règles locales.

Ex : les chemins privés ouverts au public depuis plus de trente ans.

Ainsi, si une autorité administrative crée un nouveau chemin à travers une propriété privée alors qu'il existe déjà le long du littoral un chemin ouvert au public depuis plus de trente ans ; ou qu'il suffit seulement de quelques aménagements pour le rendre plus praticable, cette autorité méconnaît la loi.

*** La seconde situation justifiant une modification :**

La modification pour assurer "compte tenu notamment de la présence d'obstacles de toute nature, la continuité du chemin des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer".

Il s'agit d'une perspective très volontariste, puisqu'elle a pour but d'éviter la suspension qui doit demeurer un cas exceptionnel.

Enfin, il faut rappeler que ne peuvent pas être concernés par la modification du tracé de la servitude, sauf si il s'agit du seul moyen d'assurer le libre accès au rivage :

=> les terrains situés à moins de quinze mètres de bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1er janvier 1976,

=> les terrains clos de murs à la date du 1^{er} janvier 1976 et attenant à des maisons d'habitation.

III - Les effets de cette servitude

La servitude longitudinale entraîne des obligations pour toutes les parties concernées, à savoir les propriétaires riverains, l'administration et enfin les usagers.

A - Les obligations des propriétaires riverains⁸

* L'obligation de n'apporter aucune modification au lieu, qui aurait pour conséquence d'entraîner et ce même provisoirement, un obstacle au libre passage des piétons.

Ex : interdiction de construire sur la partie grevée par la servitude.

* Toutefois cette obligation n'est pas absolue puisque le propriétaire peut sur autorisation du préfet effectuer sur le lieu de cette servitude des travaux pour une période qui ne peut excéder six mois.

Il peut s'agir par exemple de travaux d'entretien ou d'aménagement de la propriété.

B - Les obligations de l'administration

Des mesures de signalisation sont nécessaires afin de préciser le lieu de cette servitude de passage. Elles doivent être prises par le maire, et à défaut le préfet doit pallier ce manque.

Les dépenses liées à cette obligation sont prises par l'Etat, toutefois les collectivités locales peuvent aussi être mises à contribution.

Enfin, si un accident survient, la responsabilité civile des propriétaires du terrain ne pourra être engagée. Ce ne sera par contre pas le cas pour la responsabilité de l'Etat ou du maire en vertu de ses pouvoirs de police.

C - Les obligations des usagers

Ils sont les principaux bénéficiaires de cette servitude, toutefois ils se doivent de respecter la finalité de celle-ci, c'est à dire qu'elle ne leur ouvre qu'un droit de passage et non de stationnement⁹.

Ils se doivent aussi de respecter le balisage de ce chemin exclusivement pédestre.

⁸ Ces obligations sont énumérées à l'article R 160-25 du Code de l'Urbanisme.

⁹ Cette obligation est définie par l'article R 160-26 du Code de l'Urbanisme.