



La servitude de passage des piétons sur le littoral

Journée de formation des commissaires enquêteurs
d'Hillion 8 juin 2012

par Raymond LEOST

I -Du sentier douanier à la servitude de passage des piétons sur le littoral

D'un passage immémorial à la
consécration légale

L'objet du sentier douanier

- Assurer, grâce à un droit de libre parcours, la surveillance des côtes (1791)
- Une fonction tombée en désuétude par l'évolution des techniques des marchandises et de détection des fraudes



Le sentier douanier : une existence de fait

Absence d'une servitude de passage des piétons le long du littoral fondée sur une servitude immémoriale établie au profit de tous = Inexistence juridique d'une servitude

CE 24 janvier 1849 Vernes

La vocation sociale des rivages de la mer

- Le rivage de la mer fait partie du domaine public maritime
- Un usage libre et gratuit des rivages de la mer (baignade)

CE 19 mai 1858 Vernes

CE30 avril 1863 Ville de Boulogne



Pour qui le littoral ?

Un littoral privatisé :

- Une urbanisation du littoral
- Des rivages réservés à quelques uns

Un littoral public :

- Une défiguration du littoral
- Des rivages accessibles tous



1970 : mise en place d'une politique d'aménagement du littoral

Perspectives pour l'aménagement du littoral français (rapport Piquard) :

- Planification spatiale en mer
- Politique foncière
- **Servitude de passage le long du littoral**
- Servitude d'urbanisme :
 - instruction du 4 août 1976
 - directive d'aménagement national du 25 août 1979

plan

I- Du sentier douanier à la servitude de passage

II – l'objet de la servitude

III- la servitude longitudinale sur le littoral

III.1 – L'étendue de la servitude

III.2 – L'adaptation de la servitude

IV – La servitude transversale des piétons

V – La procédure

VI – les suites des servitudes

La consécration légale du sentier douanier

- **1^{ère} étape : la servitude longitudinale**
(loi du 31 décembre 1976, décret du 7 juillet 1977, art. L. 160-6, R. 160-8 à R. 160-33 du code de l'urbanisme)
- **2^{ème} étape : la servitude transversale**
(loi du 3 janvier 1986, art. L. 160-6-1)
- **3^{ème} étape : l'extension aux DOM**
(loi Grenelle II du 12 juillet 2010)

II - L'objet de la servitude de passage des piétons





Le sentier côtier en territoire métropolitain

- 7200 km de littoral
- 4500 km de linéaire côtier accessible au public dont :
 - 1700 km de servitude de passage des piétons
 - 2550 km de passage sur terrains publics
 - 250 km de servitude transversale

Le sentier côtier en Bretagne

	Bretagne	22	29	35	56
Linéaire côtier	2800	500	1241	150	900
Sentier côtier	1500	370	436	142	550



L'objet du servitude
de passage des piétons
(loi du 31 décembre 1976)

- Assurer le libre accès de tous aux rivages de la mer
- Respecter les droits des propriétaires riverains

Liberté d'accès et gratuité des plages

- Liberté d'accès des piétons à la plage (sauf sécurité publique et protection de l'environnement)
- L'usage libre et gratuit des plages

(article L. 321-9 C. env.)

Le libre accès du public aux rivages garanti

- organiser ou préserver le libre accès au littoral par les opérations d'aménagement à proximité de celui-ci
(art. L. 146-2 C. urb)
- Respect par les concessions de plage de la libre circulation sur la plage et le libre usage par le public
(art. L. 321-9 C. env. L. 2124-4 CGPPP)
- aménagements légers dans les espaces remarquables du littoral pour gestion et l'ouverture au public du sentier littoral

III – Les deux servitudes

III-1 la servitude longitudinale

III-2 La servitude transversable

III-La servitude longitudinale des piétons sur le littoral

Le principe de la servitude

Une servitude légale de plein droit :

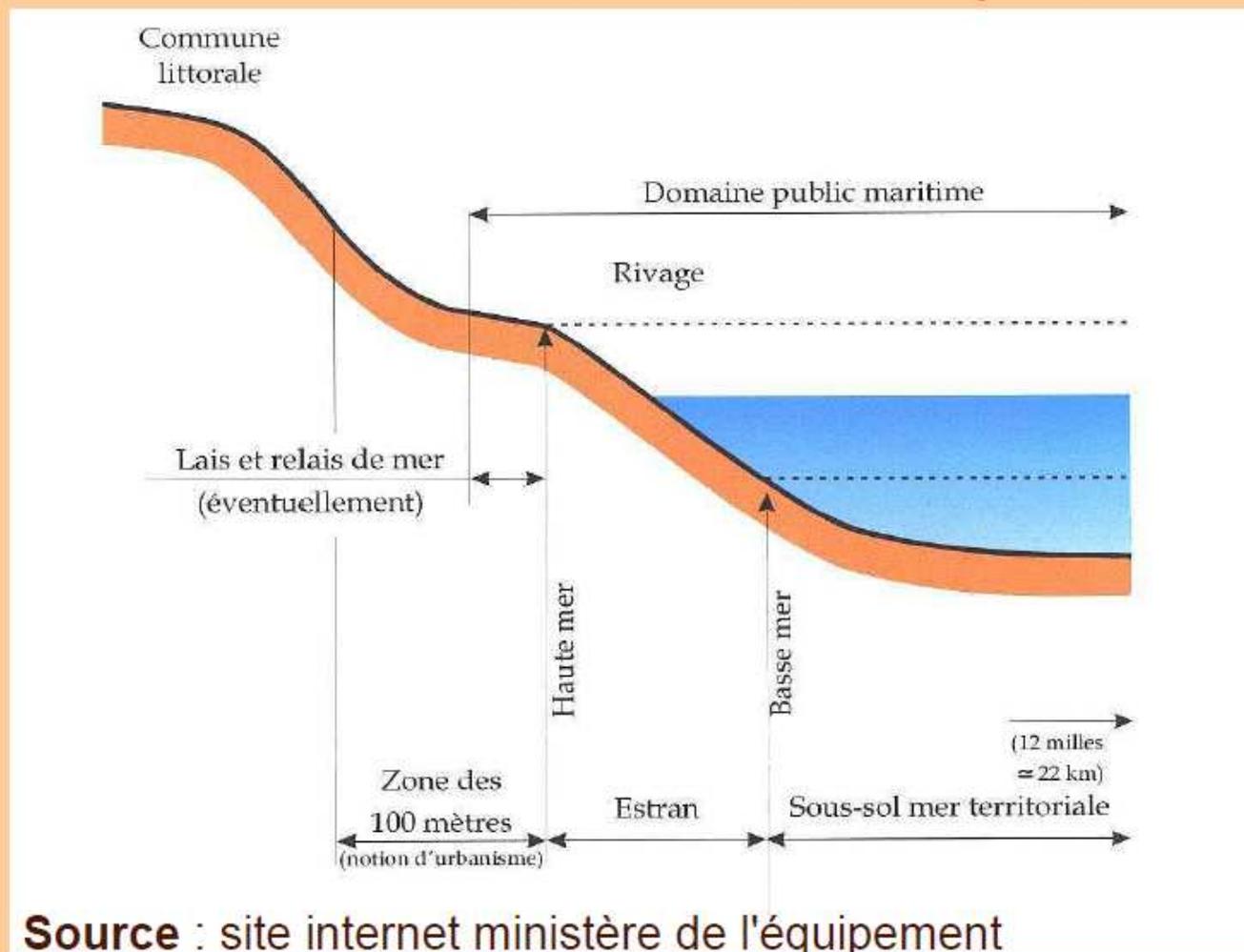
- aucun acte ou titre juridique
- aucune matérialisation sur le terrain

III.1. L'étendue de la servitude longitudinale

Les terrains concernés

- Une servitude applicable aux seules propriétés riveraines du domaine public maritime : domaine privé des particuliers et des personnes publiques
- Une servitude inapplicable aux terrains appartenant au domaine public

1963 : La loi relative au domaine public maritime



« le développement accéléré du tourisme et la fréquentation de plus en plus grande des stations balnéaires exigent que le domaine public soit mis à disposition du public. (...). Les plages, les promenades en bordure de mer sont du domaine public et l'on ne peut plus accepter que certaines soient aliénées, profitant en fait à quelques privilégiés » (J.O Sénat, 10/10/1963, p. 2078)



Rivage et lais de la mer à Argeles-sur-Mer



Rivage de la mer au cap Ferrat (Photographies : Norbert Caldéraro)

Article L 2111-4 CGPPP

Le domaine public maritime naturel de L'Etat comprend :

1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer.

Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ;

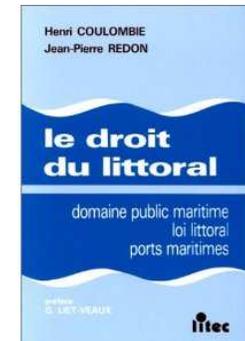
2° Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ;

3° Les lais et relais de la mer :
(...)

5° Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'Etat.

Ne pas confondre :

- **La servitude de passage sur le littoral** applicable le long du domaine public maritime
- L'application de **la loi sur le littoral** applicable en aval de la limite transversale de la mer
- La bande littorale inconstructible **des 100 mètres** s'applique à compter des rivages de la mer et non du domaine public maritime



La consistance de la servitude

- Une bande parallèle du domaine privé contigue au domaine public maritime (DPM)
- Le propriétaire peut demander la délimitation du DPM au droit de sa propriété (art. R. 160-10)
- Une assiette large de 3 mètres mesurée à partir de la limite du DPM (art. R. 160-9)

L'exception : les terrains exclus pour le respect des droits propriétaires riverains

Exclusion de la servitude :

- à moins de 15 mètres des « bâtiments à usage d'habitation édiflés avant le 1^{er} janvier 1976 »
- Des terrains attenants à des bâtiments d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1976

Des notions floues

Le bâtiment à usage d'habitation

- Une appréciation de pur fait
- des indices :
 - Conditions de confort pour la location,
 - Affectation à usage d'habitation par le cadastre, au rôle d'imposition, au permis de construire
- L'absence d'usage à l'habitation : un bâtiment dépourvu de toute ouverture (CE 13 mars 1996 Gauthier), une chapelle

L'exception : les terrains exclus pour le respect des droits propriétaires riverains

Exclusion de la servitude :

- à moins de 15 mètres des « bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1^{er} janvier 1976
- Des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1976

Des notions floues

La référence au 1^{er} janvier 1976

La qualité de bâtiment d'habitation s'apprécie à la fois au 1^{er} janvier 1976 et à la date à laquelle la servitude est modifiée par le préfet (CE 13 mars 1996, Gauthier)

→ Éviter l'abandon des bâtiments

Les terrains clos de murs au 1^{er} janvier 1976

- Un bâtiment à usage d'habitation
- Le terrain clos de murs :
 - Un mur discontinu,
 - Un muret surmonté d'un grillage

La distance de moins de 15 mètres des bâtiments à usage d'habitation

- Unique moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou l'accès à la mer
- 3 hypothèses :
 - Bâtiment d'habitation situé à un niveau plus élevé que l'emprise de la servitude
 - L'existence d'un passage ouvert à la circulation des piétons
 - Le mur de clôture à moins de 15 m du bâtiment d'habitation

La distance de moins de 15 mètres des bâtiments à usage d'habitation

- Unique moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou l'accès à la mer
- 3 hypothèses :
 - Bâtiment d'habitation situé à un niveau plus élevé que l'emprise de la servitude
 - L'existence d'un passage ouvert à la circulation des piétons
 - Le mur de clôture à moins de 15 m du bâtiment d'habitation

L'exception : les terrains exclus pour le respect des droits de propriétaires riverains

Exclusion de la servitude :

- à moins de 15 mètres des « bâtiments à usage d'habitation édiflés avant le 1^{er} janvier 1976
- Des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1976

Des notions floues

Le bâtiment à usage d'habitation

- Une appréciation de pur fait
- des indices :
 - Conditions de confort pour la location,
 - Affectation à usage d'habitation par le cadastre, au rôle d'imposition, au permis de construire
- L'absence d'usage à l'habitation : un bâtiment dépourvu de toute ouverture (CE 13 mars 1996 Gauthier), une chapelle

III.2. L'adaptation de la servitude de passage

Deux hypothèses d'adaptation de la servitude :

1. La modification du tracé ou des caractéristiques de la servitude
2. La suspension de la servitude

Visite de M. le Préfet le 12 octobre 2010 - sentier côtier (S.P.P.L.) côté Golfe du Morbihan



Légende:

L'adaptation de la servitude de passage des piétons sur le littoral

Deux types d'adaptation :

- La modification du tracé ou des caractéristiques de la servitude
- La suspension de la servitude

Modifier ou suspendre ?

Un principe fondamental :

La continuité du cheminement des piétons
ou leur libre accès à la mer

- En premier lieu, modifier avant de suspendre
- A titre exceptionnel, suspendre

La modification de la servitude

2 hypothèses :

- Tenir compte des chemins existants
 - ➔ conforter juridiquement une réalité de fait
- Assurer « compte tenu notamment de la présence d'obstacles de toute nature la continuité du chemin des piétons ou leur libre accès au rivage »
 - ➔ politique volontariste pour éviter la suspension et moyen unique d'accéder à la mer

Les causes de suspension (R. 160-12)

- « *A titre exceptionnel, la servitude instituée par l'article L. 160-6 peut être suspendue, **notamment** dans les cas suivants : »*

6 cas de a) à f).

→ une liste non exhaustive

1^{er} motif de suspension

Les piétons peuvent circuler le long du rivage de la mer grâce à des voies ouvertes au public

→ chemins ruraux, boulevards en front de mer

2^{ème} motif de suspension

Le maintien de la servitude :

obstacle au fonctionnement d'un service public,
d'un établissement de pêche bénéficiaire d'une
concession, d'une entreprise de construction ou
de réparation navale

→ éviter les conflits entre les activités
économiques et les loisirs sur le littoral

→ trouble au fonctionnement

3^{ème} et 4^{ème} motifs de suspension

- A l'intérieur des limites d'un port maritime
 - A proximité des installations utilisées pour la défense nationale
- impératifs de sécurité publique



5^{ème} motif de suspension

- compromettre la conservation d'un site à protéger pour des motifs écologiques ou archéologiques

→ Inutilité d'un classement officiel de protection

compromettre la stabilité des sols

→ Sécurité des piétons

6^{ème} motif de suspension

- L'évolution prévisible du rivage peut entraîner un recul des terres émergées

→ rehaussement du niveau de la mer

L'abrogation de la suspension

La suspension reste valide qu'autant que le motif de suspension demeure

La suspension doit être abrogée si le motif de la suspension a disparu

IV- La servitude transversale des piétons

Le complément de la servitude
longitudinale

L'objet de la servitude transversale

- Permettre l'accès aux rivages de la mer en l'absence de voies publiques à moins de 500 mètres
- Relier le rivage de la mer à la voirie publique ou aux sentiers immédiats à celui-ci

La nature de la servitude transversale

- Une servitude facultative
- Une servitude applicable aux seules voies privées existantes à l'exception de celles réservées à un usage professionnel

V. Une procédure commune à toutes les servitudes de passage (longitudinale ou transversale)

La procédure

une procédure conduite par l'Etat :

- Une enquête publique
- L'avis du conseil municipal (2 mois)
- La décision d'approbation par le préfet ou par décret en Conseil d'Etat en cas d'opposition d'une commune



L'objet de la procédure

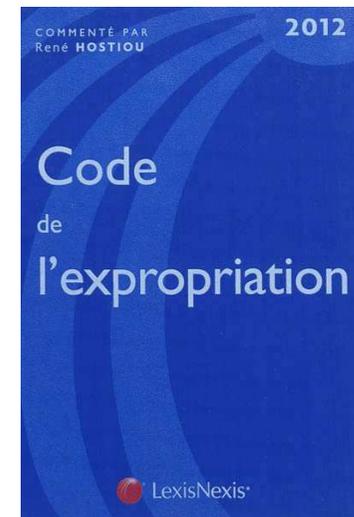
La servitude de passage : une mesure restrictive du droit d'usage de la propriété

→ informer les propriétaires sur l'objet de la servitude

→ recueillir les observations après une visite contradictoire

L'enquête publique

- Pas d'enquête publique environnementale
- mais une enquête publique ordinaire (articles R. 11-4 à R. 11-14 du code de l'expropriation) :
 - ✓ des caractéristiques communes
 - ✓ mais un contenu adapté et un animateur de terrain



Les caractéristiques ordinaires de l'enquête publique

- un arrêté préfectoral
- une durée de 15 jours minimum (1 mois en général)
- un commissaire-enquêteur désigné par le préfet parmi une liste départementale
- des conclusions motivées rendues un mois après la clôture de l'enquête

Le contenu du dossier d'enquête

- une notice de présentation :
 - l'objet de l'opération
 - la justification de l'option retenue (tracé)
- Le parcellaire concerné
- La liste des propriétaires
- Les plans parcellaires

Articles R. 160-14 à R. 160-16-1 C. urb.

La visite des lieux

- une visite facultative mais nécessaire en pratique pour le commissaire enquêteur
- La convocation obligatoire sur place des propriétaires et de l'administration, l'utilité de la présence du maire et des associations de défense du sentier littoral
- Un procès-verbal de réunion rigoureux (liste des personnes convoquées présentes et de leurs dires, suggestions du commissaire-enquêteur)

Article R. 160-18 C. urb.

La « prolongation » de l'enquête

- De nouveaux terrains concernés par les propositions du commissaire enquêteur
- Un nouvel avis à la mairie et l'information des propriétaires du parcellaire concerné
- Une quinzaine de jours supplémentaires pour formuler leurs observations
- La transmission du dossier et des conclusions du commissaire enquêteur au préfet

Article R. 160-19 C. urb.

La décision d'approbation

- L'arrêté préfectoral publié au RAA
- Le décret publié au JO

- Mention dans deux journaux locaux
- Affichage dans les mairies concernées pendant un mois
- Publication à la conservation des hypothèques

VI- Les suites de la servitude

- Le maire
- L'Etat
- Les propriétaires
- Le public et les usagers

Le maire

- Procéder à la signalisation de la servitude
- Inscrire la servitude au plan local d'urbanisme



L'Etat

- faire procéder aux travaux nécessaires au libre passage et à la sécurité des piétons
- travaux effectués aux frais de l'Etat (avec participation des collectivités territoriales)
- responsabilité de l'Etat engagée en cas de faute

Les propriétaires riverains

- Réclamation de leur préjudice dans les 6 mois de la réalisation du dommage
- Laisser le libre passage aux piétons, n'apporter aucune modification (sauf accord du préfet) et ne pas s'opposer aux travaux nécessaires au passage des piétons
- responsabilité exclue des propriétaires du fait des dommages subis par les piétons (sauf faute)

Les usagers

- un usage réservé aux piétons (à l'exception de tout usage équestre, motorisé ...)
- un droit de passage et non de stationnement

Merci de votre attention

**DES QUESTIONS ET DES
REPONSES**