

AJDA

AJDA 2020 p.251

Servitude de passage du littoral : l'équilibre des intérêts publics et privés

Arrêt rendu par Cour administrative d'appel de Nantes

18-10-2019

n° 18NT00769

Sommaire :

La cour administrative d'appel de Nantes annule partiellement un arrêté préfectoral modifiant la servitude de passage des piétons le long du littoral alors qu'existe une autre possibilité que le passage à moins de quinze mètres d'une habitation construite avant 1976.

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M et M^{me} L., M^{me} R. H., née L. et M. Erwan L. ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 26 mars 2015 du préfet du Finistère portant approbation de la modification de la servitude de passage des piétons le long du littoral de la commune du Relecq-Kerhuon, dans le secteur de Baradozic, sur les parcelles cadastrées à la section AS sous les n^{os} 139, 141, 265, 266 et 282.

Par un jugement n° 1501958 du 12 janvier 2018, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 20 février 2018, les consorts L., représentés par M^e Buors, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Rennes ;

2°) d'annuler l'arrêté du 26 mars 2015 du préfet du Finistère ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé en ce qui concerne la réponse apportée à leur moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté préfectoral au regard des exigences de l'article L. 160-1 et suivants du code de l'urbanisme ;

- le caractère contradictoire de la visite des lieux a été méconnu ; les garanties prévues par les articles L. 160-6, R. 160-17 et R. 160-18 du code de l'urbanisme n'ont pas été respectées ; les enfants n'ont pas été convoqués pour la visite ;

- l'arrêté préfectoral est insuffisamment motivé et a été pris en méconnaissance de l'article R. 160-22 du code de l'urbanisme ;

- les services de l'Etat n'ont pas pris en compte, ni même motivé les raisons pour lesquelles ils estimaient ne pas devoir suivre les conclusions et avis du commissaire enquêteur ;

- les dispositions de l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme ont été méconnues ; l'arrêté contesté est entaché

d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation ; d'autres solutions étaient envisageables ;

- l'intégralité du tracé de la servitude devait passer sur la parcelle 139, laquelle ne supporte aucune contrainte ou obstacle juridique, ni physique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 décembre 2018, le ministre de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par les consorts L. ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M^{me} Buffet,

- les conclusions de M. Sacher, rapporteur public,

- et les observations de M^e Buors, pour les consorts L.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement du 12 janvier 2018, le tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande des consorts L. tendant à l'annulation de l'arrêté du 26 mars 2015 du préfet du Finistère portant approbation de la modification de la servitude de passage des piétons le long du littoral de la commune du Relecq-Kerhuon, dans le secteur de Baradozic, sur les parcelles cadastrées à la section AS sous les n^{os} 139, 141, 265, 266 et 282. Les consorts L., qui sont propriétaires de la parcelle AS 141, relèvent appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Contrairement à ce que soutiennent les consorts L., le jugement attaqué, qui précise, en réponse à leur moyen de première instance tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté du 26 mars 2015, que cet arrêté « vise et comporte en annexe un dossier d'approbation de près de 30 pages » et que ce dossier « mentionne les dispositions légales et réglementaires applicables et précise de manière très détaillée les circonstances retenues par le préfet du Finistère pour retenir le tracé », est suffisamment motivé. Le jugement attaqué n'est donc pas entaché d'irrégularité sur ce point.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. En premier lieu, aux termes de l'article R. 160-18 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : « Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête peut décider de procéder à une visite des lieux. Dans ce cas, le commissaire enquêteur ou le président de la commission avise le maire et convoque sur place les propriétaires intéressés ainsi que les représentants des administrations ; après les avoir entendus, il dresse procès-verbal de la réunion. » D'une part, ces dispositions n'imposent pas que la visite des lieux décidée par le commissaire enquêteur présente un caractère contradictoire « entre les différents propriétaires concernés ». D'autre part, contrairement à ce qui est soutenu par les requérants, il ressort des pièces du dossier que la convocation du 16 novembre 2013 à la visite des lieux, a été adressée à M. et M^{me} L. ainsi qu'à leurs enfants M. Erwan L. et M^{me} Rozenn L. et que les visites ont été organisées, le même jour, le 27 novembre 2013, pour l'ensemble des propriétaires intéressés.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 160-22 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : « L'acte d'approbation [...] doit être motivé. [...] » Il ressort des pièces du dossier que celui-ci vise et comporte en annexe un dossier d'approbation très détaillé précisant l'ensemble des éléments de fait et de droit pris en compte par le préfet du Finistère pour déterminer le tracé de la servitude litigieuse. Ainsi, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté contesté doit être écarté.

5. Aux termes de l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : « 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. / L'autorité administrative peut, par décision motivée prise après avis du ou des conseils municipaux intéressés et au vu du résultat d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation : a) Modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude, afin, d'une part, d'assurer, compte tenu notamment de la présence d'obstacles de toute nature, la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, d'autre part, de tenir compte des chemins ou règles locales préexistants ; le tracé modifié peut grever exceptionnellement des propriétés non riveraines du domaine public maritime ; b) A titre exceptionnel, la suspendre. / Sauf dans le cas où l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, la servitude instituée aux alinéas 1 et 2 ci-dessus ne peut grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1^{er} janvier 1976, ni grever des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1976. »

6. Par arrêté du 4 août 1993, le préfet du Finistère a approuvé les modifications et suspensions de la servitude de passage des piétons le long du littoral de la commune du Relecq-Kerhuon. Cet arrêté a suspendu la servitude de passage entre les parcelles cadastrées AS 142, AS 141 et AS 266 situées au droit de la grève de Baradozic, en raison de la nature du sol, de l'érosion et de la forte déclivité du haut de la falaise, tout en assurant un passage sur le domaine public maritime. Une nouvelle étude a néanmoins été réalisée en 2010 par les services de l'Etat compte tenu de ce que le domaine public maritime au droit de ces parcelles est régulièrement recouvert par la marée. Par l'arrêté préfectoral du 26 mars 2015 contesté, le préfet a modifié le tracé de la servitude de passage des piétons le long du littoral qui emprunte désormais la partie nord de la parcelle AS 141, riveraine du domaine public maritime et propriété des requérants.

7. Compte tenu de la fragilité et de l'instabilité du sol en haut en falaise au droit de la parcelle AS 141, le préfet a modifié le tracé de la servitude de passage instituée par l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme en front de mer, qui a été déplacé en fond de parcelle. Toutefois, il n'est pas contesté que le tracé ainsi modifié est situé à moins de quinze mètres de la maison d'habitation, édifiée avant le 1^{er} janvier 1976, des requérants sur un terrain clos de mur à cette même date alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que, compte tenu, notamment, de la présence à proximité immédiate d'une parcelle non bâtie, la servitude de passage ainsi modifiée serait le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer. Par suite, l'arrêté du 26 mars 2015 est entaché d'illégalité en ce qui concerne la portion de la servitude de passage des piétons sur la parcelle AS 141.

8. Il résulte de tout ce qui précède que les consorts L. sont seulement fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 26 mars 2015 du préfet du Finistère en ce qui concerne la portion de la servitude de passage des piétons sur la parcelle AS 141 leur appartenant.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement aux consorts L. d'une somme de 1 500 € au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Décide :

Article 1^{er} : Le jugement du 12 janvier 2018 du tribunal administratif de Rennes est annulé, en tant qu'il rejette la demande des consorts L. tendant à l'annulation de l'arrêté du 26 mars 2015 du préfet du Finistère portant approbation de la modification de la servitude de passage des piétons le long du littoral de la commune du Relecq-Kerhuon, dans le secteur de Baradozic, sur les parcelles cadastrées à la section AS sous les n^{os} 139, 141, 265, 266 et 282, en ce qui concerne la portion de la servitude de passage des piétons sur la parcelle AS 141.

Article 2 : L'arrêté du 26 mars 2015 du préfet du Finistère est annulé en ce qui concerne la portion de la servitude de passage des piétons sur la parcelle AS 141.

Article 3 : L'Etat versera aux consorts L. la somme de 1 500 € sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus de la requête des consorts L. est rejetée.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. et M^{me} L., à M^{me} Rozenn Hoyeau, à M. Erwan L. et au ministre de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet du Finistère.

Mots clés :

URBANISME * Littoral * Servitude de passage piétonnier le long du littoral * Equilibre entre les intérêts publics et privés

Servitude de passage du littoral : l'équilibre des intérêts publics et privés

Eric Sacher, Rapporteur public

Cette affaire vous amène du côté de la commune du Relecq-Kerhuon dans le département du Finistère. Elle concerne une servitude de passage de piétons le long du littoral de la commune.

Les consorts L. sont propriétaires de la parcelle cadastrée AS 141 dans la commune où ils y ont une maison d'habitation. A cet endroit, la falaise présente des fragilités et la plage est régulièrement submergée, ce qui semble avoir pu motiver par le passé une suspension de la servitude de passage en application des articles L. 160-6 et R. 160-12 du code de l'urbanisme alors applicables. Ce dernier article précise en effet : « A titre exceptionnel, la servitude instituée par l'article L. 160-6 peut être suspendue, notamment dans les cas suivants : a) Lorsque les piétons peuvent circuler le long du rivage de la mer grâce à des voies ou passages ouverts au public ; / [...] 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 ; f) Si l'évolution prévisible du rivage est susceptible d'entraîner un recul des terres émergées. »

En 2010, les services de l'Etat tentent d'imaginer un rétablissement de la continuité du cheminement des piétons dans ce secteur. Un nouveau tracé est soumis à enquête publique du 4 novembre au 25 novembre 2013. Le 21 décembre 2013, le commissaire enquêteur émet un avis favorable et le 5 février 2015, c'est au tour du conseil municipal d'émettre un tel avis favorable. Et c'est ainsi que le 26 mars 2015, le préfet du Finistère approuve la modification de la servitude qui, en fait, concerne notamment la parcelle des requérants qui devient grevée d'une servitude qui contourne leur habitation pour passer non pas côté plage mais côté entrée de leur habitation, à quelques mètres de celle-ci. Evidemment, cette incursion sur leur propriété privée n'est pas du goût des requérants, d'autant plus qu'ils se prévalent de la présence de trois murs protégeant leur habitation à moins de quinze mètres d'une servitude qui nécessitera des travaux alors même que la parcelle voisine est libre de toute habitation.

Devant vous, M. et M^{me} L. relèvent régulièrement appel du jugement en date du 12 janvier 2018 par lequel le tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande des consorts L. tendant à l'annulation de l'arrêté du 26 mars 2015 du préfet du Finistère portant approbation de la modification de la servitude de passage des piétons le long du littoral de la commune du Relecq-Kerhuon, dans le secteur de Baradozic, sur les parcelles cadastrées à la section AS sous les n^{os} 139, 141, 265, 266 et 282.

En premier lieu, les requérants relèvent une insuffisance de motivation du jugement attaqué. Vous écarterez ce moyen qui manque en fait.

En deuxième lieu, vous écarterez le moyen tiré de l'absence de caractère contradictoire de la visite des lieux, celle-ci n'imposant pas un débat entre « propriétaires intéressés » et les indivisaires concernés par la propriété ayant bien été convoqués (v., not., sur la première partie du raisonnement sur les voisins, votre récente décision en C+ notamment sur ce point, CAA Nantes, 18 juin 2019, n° 18NT00695, *SCI Les Mouettes du Bois Marin c/ Ministre de la cohésion des territoires*, AJDA 2019. 2032, en application/interprétation des décisions CE 28 déc. 2012, n° 349059, *Association U Levante*, Lebon T. ; AJDA 2013. 14 et CE 28 avr. 2017, n° 397015, *Ministre du logement et de l'habitat durable*, Lebon T. ; AJDA 2017. 1580, note R. Hostiou). Rien n'imposait une convocation de chacun des membres de la cellule familiale du moment que les parents propriétaires des lieux avaient bien été convoqués. Rappelons que par la décision précitée, vous aviez également indiqué que « le commissaire enquêteur n'est tenu que de faire des mesures raisonnables, et pouvait se borner à convoquer uniquement les propriétaires intéressés mentionnés sur le plan cadastral en vigueur, alors qu'il n'était pas établi que les propriétaires en cause non convoqués auraient procédé aux mesures de publicité foncière de nature à les faire connaître à la date de l'arrêté attaqué ».

En troisième lieu, vous écarterez le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté litigieux qui, en l'espèce, était bien motivé. Le dossier d'approbation est bien une annexe de l'arrêté et comporte des justifications de fait et de droit - avec des graphiques détaillés - démontrant une motivation des plus suffisantes (v., sur ce moyen

articulé de manière similaire, CAA Nantes, 3 avr. 2017, n° 16NT00185, *M. Le Couviour*, en application sur ce point de la jurisprudence CE 18 déc. 1987, n° 65365, *Loyer, Lebon*).

Bien entendu, on peut être en désaccord avec cette motivation mais c'est alors le bien-fondé de la motivation qui est en cause et non son absence ou son insuffisance.

Et c'est ce qu'indiquent les requérants en soulevant une méconnaissance de l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme au titre de la légalité interne de l'arrêté litigieux.

Rappelons les termes de l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme :

« 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.

L'autorité administrative peut, par décision motivée prise après avis du ou des conseils municipaux intéressés et au vu du résultat d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation : a) Modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude, afin, d'une part, d'assurer, compte tenu notamment de la présence d'obstacles de toute nature, la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, d'autre part, de tenir compte des chemins ou règles locales préexistants ; le tracé modifié peut grever exceptionnellement des propriétés non riveraines du domaine public maritime ; / b) A titre exceptionnel, la suspendre.

Sauf dans le cas où l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, la servitude instituée aux alinéas 1^{er} et 2 ci-dessus ne peut grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1^{er} janvier 1976, ni grever des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1976. »

La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme du code de l'urbanisme a ajouté à celui-ci un article L. 160-6 instituant de plein droit une servitude de passage des piétons sur les propriétés riveraines du littoral. Cependant, si le champ d'application de cette servitude qui porte sur une bande de trois mètres de largeur est général, il comporte une exception prévue au dernier alinéa de cet article. En effet, sauf dans le cas où l'institution de la servitude serait le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, la servitude ne peut grever ni les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1^{er} janvier 1976 ni des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1976.

On comprend bien l'objectif de la loi : 1) Instaurer une servitude ; 2) Protéger la propriété privée des personnes déjà établies sur le littoral ; 3) Faire échec à ceux qui souhaiteraient « bétonner » soudainement leurs propriétés riveraines juste pour se soustraire à la servitude instaurée par la loi.

Les requérants se prévalent de cette notion de protection des propriétés privées déjà existantes : éviter une situation où « tout le monde pourrait passer chez tout le monde » pour reprendre le mot du député Rolland lors des débats à l'Assemblée nationale le 13 avril 1976 repris dans les conclusions de Jacques Arrighi de Casanova sur l'arrêt *Consorts Gauthier* (CE 13 mars 1996, n° 136746, Lebon).

A ces fins, le préfet peut naturellement faire passer une servitude sur des terrains non bâtis même si ceux-ci ne sont pas eux-mêmes riverains du domaine public maritime et grevés, à ce titre, d'une servitude (CE 25 nov. 1988, n° 72482, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Association pour la sauvegarde du Pays Fouesnantais*, Lebon (1)) mais cela ne veut pas dire qu'il doit le faire en toute circonstance.

A noter que cette jurisprudence est intéressante à plusieurs titres car, bien que postérieure à la loi dite Littoral, elle concerne la rédaction antérieure de l'article L. 160-6 mais... applique de manière jurisprudentielle un ajout de cette même loi Littoral. En effet, si l'inspiration de l'article L. 160-6 provient de la loi de 1976 (L. n° 76-1285 du 31 déc. 1976 portant réforme de l'urbanisme... et oui déjà à cette époque, on réformait l'urbanisme...), la loi Littoral a bien modifié cet article précisément en y ajoutant la phrase suivante : « Le tracé modifié peut grever exceptionnellement des propriétés non riveraines du domaine public maritime. »

En l'espèce, la parcelle au nord, libre de toute construction, la 139, est également riveraine du domaine public par le biais d'un couloir de cheminement. Ce n'est donc pas la question des propriétés riveraines ou non

riveraines qui se pose devant vous mais tout simplement si entre deux tracés et deux parcelles, le préfet pouvait choisir un « équilibre » pesant à la fois sur la parcelle 139 et la parcelle 141, alors même qu'une de ces parcelles dispose d'une maison édiflée avant 1976. Bref, la question est de savoir ce que voulait le législateur en instaurant une exception pour certaines habitations.

L'origine de la servitude de passage du littoral

Pour mieux comprendre la volonté du législateur, il vous faut reprendre les débats qui ont eu lieu sur les bancs de l'Assemblée nationale et du Sénat en 1976.

Avec les premières années de la crise économique, gouvernement et législateurs tentent de trouver de nouvelles sources de diversification économique. Et parmi ces secteurs à développer figure naturellement le tourisme. Et c'est là qu'intervient le futur article L. 160-6. Et oui, c'est le tourisme qui a motivé ce texte ! L'amendement initial avait été proposé par un député socialiste, Hubert Dubedout, qui défend son amendement en commençant par ces termes : « L'opinion publique a souvent été très troublée par les difficultés que des touristes rencontrent pour accéder au littoral, surtout méditerranéen. » Habile introduction qui permet à M. Dubedout d'intéresser l'ensemble des députés soucieux de promouvoir leur territoire. A l'origine, l'amendement introduisant cette idée de servitude littorale était très succinct : « Il est institué une servitude de passage public sur les parcelles situées sur le littoral. Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article. » Il a suscité un débat et une passe d'armes notamment entre l'aile gauche de l'Assemblée (favorable à l'idée d'une servitude pesant sur les propriétaires et rendant au public l'ensemble des rives du littoral) et l'aile droite (soucieuse de protéger les intérêts privés desdits propriétaires que ce soit en matière de limitation de la servitude ou d'indemnisation avec à la clé la question du financement de la mesure). La majorité de l'époque est de droite mais d'une droite divisée : Jacques Chirac est Premier ministre au début des discussions parlementaires mais démissionnera en août avant l'adoption de la loi en décembre 1976 (l'épisode a pu être rappelé récemment à l'occasion de son décès). Et l'idée de confier au Conseil d'Etat l'interprétation d'un libellé aussi vague n'est pas du goût de tout le monde, en tout cas pas du goût du ministre de l'équipement de l'époque (Robert Galley, compagnon de la Libération et maire de Troyes) qui précise que « renvoyer à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application d'un tel article, ce serait nier l'intérêt d'un problème qui mérite d'être réglé par la loi ». Mais le ministre n'est pas hostile à l'idée et promet d'y réfléchir lors d'une prochaine discussion législative, d'autant plus qu'il avoue lors de la discussion, à la surprise de Hubert Dubedout et au déplaisir de certains parlementaires de sa propre majorité, que son ministère avait déjà travaillé sur la question. Et le ministre de s'engager finalement à faire une proposition sous un mois.

Et c'est ainsi que quelques semaines plus tard, le gouvernement propose au Sénat le 20 mai 1976 l'amendement promis aux députés. Il ressemble en grande partie au texte d'aujourd'hui. Le ministre de l'époque défend son équilibre : « Le souci du gouvernement a été triple : assurer le libre accès des usagers au domaine public maritime, tenir compte des situations de fait qui sont extrêmement diverses sur nos côtes, sauvegarder les intérêts légitimes des propriétaires privés. »

La question des falaises comme obstacle y est clairement évoquée : « Il y a des endroits où par suite de la présence d'obstacles naturels, ou pour des motifs tirés de la sécurité publique, par exemple au bord d'une falaise, il faudra prévoir des modalités d'application particulières - [...] La prise en compte de la diversité de ces situations de fait m'a conduit à prévoir que l'autorité administrative pourrait, par décision motivée, après enquête publique et délibération du conseil municipal de la commune intéressée, modifier le tracé - j'ai évoqué le cas des falaises... »

Lors de la discussion, les parlementaires ont entendu réaffirmer que la règle était bien la bande des trois mètres. A l'origine, le gouvernement souhaitait donner la possibilité de « supprimer » la servitude « à titre exceptionnel » lorsque cela était nécessaire. La suppression de la servitude est même envisagée mais restreinte visiblement au cas où il y aurait un risque écologique : « Il y a enfin - et je vous rends attentifs à cet aspect des choses - des endroits où la sauvegarde des équilibres écologiques ou naturels, par exemple la sauvegarde de dunes dont la stabilité est menacée, conduira vraisemblablement à supprimer localement la servitude. » Nous vous renvoyons à la remarque du rapporteur du texte au Sénat, bien connu localement puisqu'il s'agissait de Michel Chauty, sénateur de Loire-Atlantique, prédécesseur d'un certain Jean-Marc Ayrault à la mairie de Saint-Herblain et de Nantes : « Si nous sommes favorables à des modifications du tracé de la servitude, en revanche, nous ne sommes pas d'accord, et j'attire plus spécialement l'attention de M. le ministre sur ce point sur l'expression "à titre exceptionnel, la supprimer". Suspendez la servitude, prenez votre temps, quand l'affaire sera mûre on la réglera, mais ne supprimez pas la servitude. Sinon, ceux au bénéfice desquels vous la supprimeriez

considéreraient cela comme un droit acquis. Voilà une des raisons pour lesquelles la commission est défavorable au texte du gouvernement. » Le ministre accepte par la suite l'amendement (« Je suis également favorable au sous-amendement n° 230, relatif à la substitution du mot "suspendre" au mot "supprimer" ») qui est voté.

Il y avait également un sous-amendement relatif à la suppression de l'exception pour les maisons d'habitation : « Enfin, dans l'amendement du gouvernement figure la phrase suivante : "... ni grever les terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1976". C'est, là aussi, donner un droit définitif, alors que nous proposons de le suspendre, pour le récupérer peut-être dans cent cinquante ou deux cents ans. Aussi demandons-nous la suppression de ce membre de phrase » (extrait de l'intervention de M. Chauty). Mais - et c'est important pour notre cas - le gouvernement refuse : « Quant au sous-amendement n° 231, je le trouve très sévère, puisqu'il tend à grever les terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1976. Il est certain que nous allons introduire le trouble dans l'esprit des propriétaires de maisons d'habitation, dont certaines, en Bretagne, sont situées très près de la mer, à quelques mètres [...]. Un vent de panique risque de souffler, ce qui serait regrettable et contraire à l'esprit de notre texte. En effet, il est probable qu'avec le temps, sur les rochers et en longeant les murs de près, on arrivera, par un autre moyen, à faire appliquer cette servitude. Aussi, après réflexion, je maintiens mon texte initial, et je me prononce contre ce sous-amendement n° 231 ».

Il nous semble qu'il ressort de ces débats que la servitude est la règle et la question des terrains avec habitations une exception que les parlementaires n'ont gardé que sous la promesse qu'elle soit un jour remise en cause : « Puisque nous acceptons de modifier le tracé et de suspendre la servitude, j'admets parfaitement, à ce moment-là, que vous constatiez un état de fait, et on la récupérera en temps opportun. [...] Je viens de donner mon interprétation du sous-amendement n° 231. Si M. le ministre l'accepte, je retirerai mon sous-amendement » (M. Chauty donnant les conditions d'interprétation du retrait de son sous-amendement en séance).

Un autre sénateur revient d'ailleurs par la suite sur cette question. Il s'agit d'Auguste Amic, sénateur du Var du groupe socialiste, qui demande clairement la suppression du dernier alinéa afin d'anticiper sa suppression inéluctable. « Si vous refusez une servitude de passage à moins de quinze mètres d'une construction, alors que personne ne s'en soucie, le propriétaire sera tout naturellement amené à faire valoir une opposition à ce droit de passage. En définitive, cette disposition ira dans le sens contraire à celui que vous préconisez. [...] M. Chauty a dit que nous travaillions pour cent cinquante ou deux cents ans. Personnellement, je ne regarde pas si loin, je me contente de considérer les cinq ou dix ans à venir durant lesquels il faudra prendre des mesures peut-être beaucoup plus sévères et drastiques et trouver des procédés susceptibles d'assurer cette continuité sans pour autant faire subir un préjudice qui, de toute façon, serait réparé puisque, selon le texte, "la servitude ouvrira droit à réparation d'un dommage direct et certain". Dans ces conditions, la sagesse, M. le ministre, ne serait-elle pas la suppression pure et simple du dernier alinéa de l'article L. 160-6 pour vous laisser toute liberté d'action ? » Mais il n'est pas suivi.

Un amendement semblant limiter la règle des quinze mètres (« ne peut être située en principe ») est adopté au Sénat mais est remis en cause à l'Assemblée à l'occasion d'un amendement rédactionnel (séance du 21 juin 1976 en seconde lecture).

La seconde lecture (le 21 juin à l'Assemblée, le 13 déc. 1976 au Sénat avec Jean-Pierre Fourcade comme ministre de l'équipement du premier gouvernement Barre) se focalise sur un débat autour de la notion de « plage » (plus restrictive et plus subjective) et de « rivage de la mer » (plus large et englobante). C'est finalement la notion de plage qui est retenue à l'Assemblée qui semble insister sur le droit des riverains. Mais le Sénat revient sur cette idée : « Mais le rivage de la mer ne comprend pas que des plages ; il existe même des zones où il n'y a pas de plage du tout sur des kilomètres et où il est cependant nécessaire d'accéder pour des raisons diverses... C'est pourquoi votre commission a estimé qu'il fallait en rester à l'esprit du texte et conserver la notion de "rivage de la mer" » (intervention du rapporteur M. Chauty). « L'idée de "rivage de la mer" me semble correspondre à une réalité beaucoup plus précise et beaucoup plus exacte, car elle est plus large et elle recouvre la totalité de la rive » (intervention du rapporteur pour avis Paul Pillet, sénateur de la Loire, maire de Roanne).

Face aux inquiétudes d'un sénateur sur les habitations, le rapporteur Michel Chauty précise également : « ... il n'est nullement question de détruire ou de raser quoi que ce soit, mais de créer une servitude qui permettrait de

passer à quinze mètres au plus proche des constructions existantes. Il est ainsi complètement rassuré quant à l'objet de l'amendement de la commission ». Et le représentant socialiste (Marcel Champeix, sénateur de Corrèze) d'indiquer : « C'est parce que nous sommes persuadés que le bord de mer doit profiter à tout le monde et non à quelques privilégiés que nous sommes pour le rivage. » L'amendement est alors adopté suivant l'avis du rapporteur du Sénat.

Ce petit voyage dans le temps parlementaire terminé, qu'en déduire pour notre cas ?

Le texte est toujours en vigueur et les promesses de suppression à terme du dernier alinéa n'engagent que ceux qui les écoutent, lesquels sont morts pour la plupart en l'espèce. Les habitations sont donc toujours protégées et c'était bien la volonté du législateur de préserver les intérêts de ceux qui avaient déjà construit avant 1976. Le souhait était bien de trouver un équilibre entre intérêt général et droit de propriété.

Le seul moyen d'assurer la continuité ?

L'article L. 160-6 instaure une règle : la bande de trois mètres qui permet à chacun de circuler librement le long du littoral. Elle instaure ensuite une exception : on peut modifier le tracé (voire le suspendre) notamment en cas d'obstacles. Il rappelle ensuite une exception-protection des propriétés privées concernant des terrains situés à moins de quinze mètres d'habitations édifiées avant le 1^{er} janvier 1976. Mais cette protection ne s'applique pas « dans le cas où l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer ». Dans notre cas, le dossier d'approbation précise ainsi - à juste titre - que c'est dans ce seul cas que peut être imposé un tracé venant sur la parcelle AS141.

Reste à savoir si vous êtes dans ce cas.

Le Conseil d'Etat a déjà pu aborder au travers de sa jurisprudence quelques points qui nous intéressent aujourd'hui.

L'autorité administrative peut modifier le tracé ou les caractéristiques de cette servitude afin d'assurer, compte tenu notamment des obstacles de toute nature, la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer. Mais « cette faculté n'est ouverte à l'autorité administrative que dans la stricte mesure nécessaire au respect des objectifs ainsi fixés par la loi ». Il peut ainsi être vérifié « que la continuité du cheminement des piétons pouvait, tout en respectant les dispositions législatives interdisant de grever de cette servitude les terrains situés à moins de quinze mètres de bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1^{er} janvier 1976, être assurée par un simple aménagement des caractéristiques de la servitude » (CE 7 mai 1986, n° 52647, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Noël, Lebon*), soit un contrôle normal du tracé, comme l'indique Sylvie Hubac dans ses conclusions sur l'arrêt *M^{me} Durant-Smet* (CE 15 avr. 1988, n° 70840, Lebon).

En l'espèce, il nous semble, en effet, que la continuité du cheminement des piétons ne peut être assurée qu'en s'écartant de la bande des trois mètres laquelle est effectivement dangereuse, du fait d'un dénivelé important (falaise). Par ailleurs, il semblerait qu'en passant en dessous du dénivelé, vous seriez trop près de l'eau. Or, le Conseil d'Etat a déjà pu indiquer qu'un tracé submergé par les eaux pendant une durée variable n'offre pas la continuité nécessaire au tracé d'une servitude (CE 18 déc. 1987, n° 65365, *Loyer, Lebon* ; v. égal., CE 28 mai 2014, n° 368963, *Ministre de l'égalité des territoires et du logement c/ M^{me} Barbier*), rappelant la possibilité d'une suspension en cas de compromission de la stabilité des sols ou tout autre motif d'ordre public.

Du coup, soit vous passez au sud de l'habitation, soit vous passez au nord de l'habitation. Comme le faisait remarquer le dossier d'approbation, les maisons d'habitation de la parcelle sont situées à quinze mètres du haut de la falaise (sud) et de la partie ouest et à dix et quatorze mètres de la limite nord du terrain. A vrai dire, au sud, vous avez également une piscine à dix mètres (voire moins) mais celle-ci ne peut se confondre avec « un bâtiment à usage d'habitation » au sens de l'article L. 160-6. L'habitation étant à quinze mètres au sud, on aurait pu imaginer de lancer une mode des servitudes sur piscine (surtout lorsqu'elles sont illégalement construites, v. CAA Nantes, 2 juill. 2019, n° 18NT00698) mais telle n'est pas la volonté du préfet qui privilégie le passage au nord. Ce faisant, il évite aux requérants d'avoir une servitude au sud qui aurait coupé en deux leur parcelle et aurait potentiellement détruit leur vue. Et nous croyons reconnaître dans les écritures des requérants un assentiment au moins sur ce point : la servitude au sud n'est ni envisageable ni préférable.

Alors, évidemment, les requérants vous font valoir qu'un peu plus au nord, il y a un pré à moutons qui ne demande qu'à servir de servitude également pour les piétons. Il s'agit d'une autre parcelle, laquelle est déjà grevée en partie par ladite servitude. C'était d'ailleurs la solution que semblait préconiser le commissaire enquêteur.

Personne ne conteste que le terrain des requérants est clos de murs sur les secteurs nord, ouest et est. Il ressort des documents que les habitations principales et les murs datent d'au moins 1972 (acte notarié cité par le dossier d'approbation annexé à l'arrêté du préfet). Or, si vous avez bien suivi les débats parlementaires précités, l'objectif du dernier alinéa était d'éviter aux propriétaires de casser leurs constructions édifiées avant 1976 : « il n'est nullement question de détruire ou de raser quoi que ce soit ». Quant à l'exception concernant la continuité du cheminement des piétons, elle peut parfaitement être assurée en contournant ce mur (et donc en empiétant sans doute sur l'autre parcelle). Sur cette question du contournement possible, vous êtes relativement proches, à ce sujet, du cas traité par votre chambre l'an dernier à peu près à la même époque (CAA Nantes, 24 sept. 2018, n° 17NT01398).

Il nous semble donc que les explications fournies par le ministre et le préfet pour justifier le tracé sont assez faibles, ceux-ci se limitant à indiquer que la servitude ne se voit pas du côté du séjour et de la terrasse et que les destructions alléguées ne relèvent pas de la protection de l'article L. 160-6. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que cette servitude passera bien à moins de quinze mètres d'une habitation édifiée avant 1976 et traversera un mur protégeant cette habitation et lui-même édifié avant 1976. Et, ce alors même que le contournement du mur était possible par le passage par la parcelle voisine également riveraine et dotée d'aucune habitation, solution préconisée visiblement par le commissaire enquêteur. Dans ces conditions, les justifications de la servitude nous apparaissent aller au-delà de la « stricte mesure nécessaire au respect des objectifs fixés par la loi » qui étaient, certes, d'instaurer une servitude et d'en assurer la continuité, mais également d'éviter toute destruction liée à des terrains utilisés pour des bâtiments d'habitation édifiés avant 1976.

Si vous nous suivez, vous limiterez l'annulation à la seule parcelle AS 141 car le moyen que vous retiendrez ne concerne que cette parcelle et vous avez déjà jugé qu'une annulation partielle est possible (CAA Nantes, 18 juin 2019, *SCI Les Mouettes du Bois Marin c/ Ministre de la cohésion des territoires*, préc.). Et ce d'autant plus que, dans le cas présent, il sera assez simple d'assurer la continuité en reprenant le tracé conseillé par le commissaire enquêteur.

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement, ainsi que de l'arrêté litigieux en ce qui concerne la parcelle AS 141 de l'arrêté.

Mots clés :

URBANISME * Littoral * Servitude de passage piétonnier le long du littoral * Equilibre entre les intérêts publics et privés

(1) « Considérant que, pour assurer la continuité du cheminement des piétons compte tenu de la présence d'un groupe de maisons d'habitation rapprochées et situées à moins de quinze mètres du littoral, le préfet pouvait légalement modifier le tracé de la servitude instituée à l'article L. 160-6 précité du code de l'urbanisme ; qu'à cette fin, il était en droit de faire passer l'assiette de la servitude par deux chemins préexistants et par des parcelles non bâties alors même que celles-ci n'étaient pas riveraines du domaine public maritime. »