

N° 366861

Commune de Sarzeau

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 14 janvier 2015

Lecture du 4 février 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

La commune de Sarzeau, située sur la presqu'île de Rhuys dans le Morbihan, est de celles qui arborent, avec 65 km de côtes, l'un des plus longs littoraux de France. Or qui dit littoral dit, notamment, servitudes de passage des piétons. C'est l'une de ces nombreuses servitudes dont la commune est grevée qui la conduit devant vous aujourd'hui. Le tribunal administratif de Rennes a en effet annulé l'opposition du maire à une déclaration de travaux en vue de l'édification d'une clôture sur le terrain d'une propriété situé à moins de trois mètres du littoral. Le tribunal a estimé que la servitude de passage des piétons dont est grevé ce terrain n'est pas opposable aux propriétaires, faute de leur avoir été notifiée. Vous devrez donc, pour résoudre ce litige qui relève de la cassation directe, décider si l'opposabilité aux propriétaires d'un terrain de la servitude qui le greève est subordonnée à sa notification à ces derniers.

La réponse affirmative qu'a apportée le TA à cette question est le décalque d'une solution adoptée par la cour administrative de Nantes dans une décision *Epoux R...* (CAA Nantes, 30 décembre 1996, T. p.), qui juge que : « l'arrêté [préfectoral modifiant une servitude de passage des piétons] n'est opposable aux propriétaires des terrains concernés par le tracé modifié de la servitude et n'a, ainsi, pour effet de faire courir le délai du recours contentieux à l'encontre de ceux-ci, qu'à compter de la date à laquelle il leur est notifié. » Cette solution a fait des émules dans le présent litige puisque le TGI de Rennes l'a reprise mot pour mot pour relaxer le propriétaire du terrain en cause du chef de poursuite de modification de l'état des lieux d'un terrain affecté par une servitude de nature à faire obstacle au passage des piétons.

C'est fâcheux, car nous estimons pour notre part que cette solution est entachée d'erreur de droit.

Les servitudes de passage des piétons sur la bande des 3 mètres visent à garantir le principe de l'usage libre et gratuit du littoral par le public, consacré par la jurisprudence dès le 19^{ème} siècle (CE, 19 mai 1858, V..., p. 399) et codifié, dans sa formulation issue de la loi littoral, à l'article L. 321-9 du code de l'environnement¹².

¹ « L'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. / L'usage libre et

Ces servitudes sont aujourd'hui régies par les articles L. 160-6 et suivants du code de l'urbanisme³. Le code distingue les servitudes longitudinales, qui sont des servitudes légales instaurées de plein droit, mais dont le tracé peut-être modifié pour contourner des obstacles, et les servitudes transversales, qui peuvent être instaurées au cas par cas dans le but de permettre aux piétons de rejoindre les servitudes longitudinales, et suivent pour l'essentiel le même régime que ces dernières. L'article R. 160-22 du même code prévoit que la décision approuvant les servitudes ou la modification de leur tracé fait l'objet d'une publication, lorsqu'il s'agit d'un décret, au *Journal officiel de la République française*, et lorsqu'il s'agit comme en l'espèce d'un arrêté préfectoral, au recueil des actes administratifs. Une copie de l'acte est également déposée à la mairie des communes concernées, et avis de ce dépôt est donné par affichage en mairie pendant un mois. Une mention de l'acte est insérée dans deux journaux régionaux ou locaux. Enfin, l'acte fait l'objet de la publication prévue au 2° de l'article 36 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955, c'est-à-dire au service chargé de la publicité foncière de la situation des immeubles.

Et comme si toutes ces mesures de publicité ponctuelles ne suffisaient pas, l'article R. 126-1 du code de l'urbanisme fait figurer les servitudes de passage sur le littoral au nombre des servitudes d'utilité publique qui doivent, en vertu de l'article L. 126-1, être annexées au PLU ou, depuis 2014, à la carte communale.

Encore faut-il préciser l'objet de ces nombreuses mesures de publicité et les effets qui s'attachent à leur non réalisation.

Pour ce qui est de la mise en annexe du PLU, la loi elle-même prévoit qu'« Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan (...) soit, s'il s'agit d'une servitude nouvelle, de son institution, seules les servitudes annexées au plan (...) peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. » Il s'agit donc bien d'une condition d'opposabilité (v. aussi CE, 3 novembre 1982, *Syndicat des propriétaires de Port-Dun*, T. p. 776 sur un autre point ; CE, 9 mars 1990, *S... et T...*, T. p. 1034).

Pour ce qui est de la publication au service chargé de la publicité foncière, vous avez jugé par une décision *Ministre de l'équipement c/ Mlle D...* (CE, 29 janvier 1988, n° 65688, T. p.) qu'elle avait pour seul objet l'information des usagers et n'était pas une condition d'opposabilité de la servitude. Vous en avez déduit, par ce qui nous semble être un raccourci logique, qu'elle était sans incidence sur le déclenchement du délai de recours contentieux à l'encontre des propriétaires.

Pour ce qui est des autres mesures de publicité, il se déduit de la logique et des motifs de votre décision *Ministre de l'équipement c/ Mlle D...* qu'elles conditionnent bien, pour leur part, l'opposabilité de la servitude à l'égard des tiers – cette opposabilité devenant en quelque sorte caduque pour ce qui est des demandes d'occupation du sol en l'absence, par ailleurs, de mention annexée au PLU dans un délai d'un an (en ce sens : CE,

gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines. (...)) ».

² V. l'article du président Genevois, « La servitude de passage des piétons sur le littoral », AJDA 1978, p. 628.

³ Elles ont été initialement instaurées par la loi n°76-1286 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

19 novembre 2010, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat c/ M. et Mme H...*, n° 331640, inédite et rendue au surplus en cassation de référé ainsi que les conclusions du président Massot sur CE, 14 janvier 1987, *Syndicat intercommunal de Honfleur et de sa région*, n° 45214, T. p.). C'est d'ailleurs logique, dès lors que vous avez jugé par une décision *Epoux B...* (CE, 30 octobre 1992, n° 95979), inédite et curieusement introuvable sur Ariane, que les arrêtés définissant le tracé des servitudes légales de passage des piétons étaient des décisions d'espèce⁴ (v. également, pour le même caractère reconnu à un arrêté ministériel modifiant un POS en ce qui concerne l'emprise d'une servitude *non aedificandi*, CE, 22 juillet 1977, *L...*, n° 97341, T. p.). Or les décisions d'espèce suivent, s'agissant de leur opposabilité, le même régime que les décisions réglementaires, c'est-à-dire qu'elle est effective dès lors que sont satisfaites les formalités de publication.

Ces mesures de publicité sont également, en l'état de votre jurisprudence, de nature à déclencher le délai de recours contentieux à l'encontre des servitudes de passage des piétons, y compris à l'égard des propriétaires (*Ministre de l'équipement c/ Mlle D...* précitée, qui juge que l'absence d'affichage en mairie a empêché le délai de courir à l'égard des propriétaires).

Reste à savoir s'il faut aller plus loin, s'agissant des seuls propriétaires du terrain grevé de la servitude et inventer, pour eux, une exigence de notification qui ne figure pas dans les textes, pourtant déjà bien fournis.

Plaide en ce sens le caractère assez lourdement asservissant, comme son nom l'indique, de la servitude de passage des piétons. Cette dernière, qu'on range généralement dans la catégorie des servitudes dites *in patiendo* ou passives, impose au propriétaire, en vertu de l'article R. 160-25 du code de l'urbanisme, trois obligations : obligation de laisser aux piétons le droit de passage (a), obligation de n'apporter à l'état des lieux aucune modification de nature à faire, même provisoirement, obstacle à ce libre passage, sauf autorisation préalable accordée par le préfet, pour une durée de six mois au maximum (b) et obligation de laisser l'administration établir la signalisation et effectuer les travaux nécessaires (c). En l'espèce, c'est la deuxième obligation qu'a enfreinte le propriétaire en prenant l'initiative, alors que l'achat de nouvelles parcelles faisait que la servitude tombait désormais au milieu de sa propriété, d'édifier une clôture autour de cette dernière pour faire obstacle au passage des piétons. La violation des obligations mises à la charge du propriétaire est constitutive, en vertu de l'article R. 160-33 du même code, d'une contravention de 5^{ème} classe, ce qui explique l'instance ouverte contre notre propriétaire devant le tribunal de grande instance. La servitude emporte donc, pour le propriétaire, un double inconvénient : d'une part elle limite la jouissance qu'il a de son bien et, de ce fait, porte atteinte à son droit de propriété ; d'autre part, elle l'expose, en cas de méconnaissance, à des sanctions pénales.

Dans ces conditions, nous admettons qu'il puisse y avoir quelque chose de choquant à admettre que la servitude emporte tous ses effets à l'encontre du propriétaire alors même qu'il n'est pas personnellement informé soit de sa modification, soit même de son institution, dans le cas d'une servitude transversale. La solution de la cour administrative de Nantes, reprise par le TA en l'espèce, procède vraisemblablement de telles considérations.

⁴ La décision affirme, d'une part, qu'il ne s'agit pas de décisions réglementaires, et d'autre part, que la publication suffit à déclencher le délai de recours contentieux, ce qui implique nécessairement qu'il ne s'agisse pas d'une décision individuelle.

Toutefois, de nombreuses considérations nous semblent plaider pour ne pas soumettre l'opposabilité aux propriétaires à une formalité de notification non prévue par les textes.

D'une part, une telle façon de faire ferait désordre dans le régime général d'opposabilité des décisions d'espèce, dont nous avons vu qu'il s'alignait normalement sur celui des décisions réglementaires. Une telle considération, d'ordre quasiment esthétique, ne saurait à elle seule vous retenir, mais peut vous inciter à la circonspection.

D'autre part, elle créerait une asymétrie, en termes d'opposabilité des servitudes, entre les propriétaires d'une part et, d'autre part, l'ensemble des autres personnes, pour lesquelles l'infraction à l'article R. 160-26 du code de l'urbanisme (« La servitude entraîne, pour toute personne qui emprunte le passage, l'obligation de n'utiliser celui-ci que conformément aux fins définies par [la loi] ») constitue une contravention de 5^{ème} classe également. Là encore, l'argument n'est pas dirimant, puisque pour ces tiers, l'atteinte au droit de propriété n'est en revanche pas constituée.

Plus gênant, il existe bien des cas où des décisions d'urbanisme affectent le droit de propriété sans qu'une notification à ses titulaires soit exigée. C'est le cas par exemple lorsqu'un PLU classe un terrain en zone inconstructible, sans qu'une notification au propriétaire soit nécessaire pour le lui rendre opposable. Il est vrai que les inconvénients de l'absence de publicité ciblée sur les propriétaires est compensée par l'information qu'ils reçoivent dans le cadre de la procédure d'élaboration du PLU. Mais on voit alors mal pourquoi les servitudes de passage, dont l'institution (s'agissant des servitudes transversales) et les modifications sont soumises à enquête publique permettant aux propriétaires de faire valoir leurs observations (ce qui est d'ailleurs une condition de leur constitutionnalité : Cons. const. 14 octobre 2011, décision n° 2011-182 QPC, *T...*), entraîneraient à cet égard un régime particulier, et l'on est pris de vertige à l'idée d'une généralisation de l'exigence de notification.

Dans un autre ordre d'idée, le statut des servitudes et leur finalité même n'incitent pas à fragiliser outre mesure leur portée. Nous l'avons dit, les servitudes de passage des piétons visent à garantir le principe de l'usage libre et gratuit du littoral par le public. Ce motif d'intérêt général, qui justifie que des limitations, sans dépossession, au droit de propriété soit apportées par le législateur, explique que les servitudes longitudinales ont un caractère d'ordre public et existent sans procédure préalable du fait même de la loi. La Cour de cassation a d'ailleurs également précisé que les servitudes imposées par l'autorité administrative dans un but d'intérêt général ont un caractère d'ordre public⁵. Elles ne constituent donc pas une cible évidente pour une dérogation aux règles habituelles d'opposabilité.

Surtout, le législateur a prévu, s'agissant au moins des demandes d'autorisation d'occupation du sol sollicitées plus d'un an avant le fait générateur de l'obligation d'annexion au PLU, les conditions d'opposabilité des servitudes sans distinguer le cas particulier des propriétaires. Ce faisant, il nous semble avoir épuisé le sujet et il nous est difficile d'admettre

⁵ Cass 3^e civ., 26 avril 1978, n°76-14-254 : bull. civ. III, n°163 ; Cass 3^e civ., 3 février 1982, n°80-14.632 : Bull civ III n°36 ; cités au point 10 de l'étude servitudes administratives du Elnet construction et urbanisme

qu'on puisse, au moins dans le champ de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, instaurer par voie prétorienne un verrou à l'opposabilité sans heurter la volonté du législateur.⁶ Quant à la possibilité de juger que l'article L. 126-1 ne régit intégralement les conditions d'opposabilité des servitudes que s'agissant des demandes d'autorisation d'occupation du sol et qu'il faudrait, pour le reste, estimer que la servitude n'est opposable aux autres comportements du propriétaire qu'à condition de notification préalable, elle nous semble théoriquement envisageable, mais difficile à manier en pratique.

Nous sommes donc d'avis que le tribunal administratif a, en subordonnant l'opposabilité aux propriétaires à la notification, commis une erreur de droit, ce qui revient à infirmer la jurisprudence *Epoux R...*, de la CAA de Nantes.

Nous serions en revanche favorable, afin d'assurer l'équilibre du dispositif au regard notamment du droit de propriété, d'estimer, contrairement à ce que juge votre décision *Ministre de l'équipement c/ Mlle D...* précitée, que seule une notification au propriétaire des décisions instaurant ou modifiant une servitude grevant son terrain fait courir à son encontre le délai de recours contre cette servitude.

Nous l'avons vu, les servitudes constituent une limitation au droit de propriété, et sont justiciables à ce titre de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Elles relèvent également du second alinéa de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁷. Or les jurisprudences constitutionnelle et européenne imposent qu'une personne dont le droit de propriété est affecté dispose d'une voie de recours effective. C'est à ce titre que la Cour européenne des droits de l'homme a condamné, par un arrêt *Geouffre de la Pradelle c/France*, la solution de forclusion opposée au recours d'un propriétaire contre une DUP qui ne lui avait pas été individuellement notifiée (CEDH, 16 décembre 1992, *Geouffre de la Pradelle*, AJDA 1993, p.110 note Flauss ; Dalloz- Sirey 1993, p.561, note F.Benoit-Rohmer ; JCP 93, n ° 3670, p.171, note E.Picard ; LPA 25 juin 1993, n ° 76-25, note G.Gonzalez).

A cet égard, ce qui nous inquiète s'agissant des servitudes de passage n'est pas tant la question du délai de recours direct du propriétaire à compter publication de la que la combinaison de la brièveté de ce délai avec l'impossibilité qui en découle, s'agissant d'actes dépourvus de caractère réglementaire, d'exciper de l'illégalité de la servitude après son expiration. Cet inconvénient n'existe pas pour les DUP, car même si nous avons confirmé, après l'arrêt *Geouffre de la Pradelle*, que la simple publication d'une déclaration d'utilité publique déclenche le délai de recours pour les propriétaires intéressés, nous n'avons pas manqué de relever, pour juger ce dispositif conforme à l'article 6§1 de la convention EDH, « que la déclaration peut être contestée via un arrêté de cessibilité » qui doit aux termes du code l'expropriation, « être notifié individuellement à chaque propriétaire »⁸ (CE,

⁶ C'est plutôt la position que semble avoir retenue la Cour de cassation en jugeant que les juges d'appel ne pouvaient opposer aux propriétaires d'un terrain une servitude qui le grève sans rechercher si elle était annexée au POS (Cass 3e civ., 17 février 1993, n°90-19.364, n°307 P ; cités au point 9 de l'étude servitudes administratives du Elnet construction et urbanisme)

⁷ Tandis que le contrôle de l'atteinte à la substance du droit de propriété est opéré sur le fondement de la première phrase du premier alinéa.

⁸ V. aussi, pour une interprétation souple du délai ouvert au propriétaire pour demander une indemnité réparant un dommage causé par la servitude de passage des piétons, CE, 30 septembre 2011, *Mme L...*, n° 336664, T. p.

9 février 2000, *C... et autres*, n° 198413, p.). Et quelque soit le délai de notification de l'arrêté de cessibilité, l'exception d'illégalité de la DUP fonctionne toujours, puisqu'elle forme avec l'arrêté de cessibilité une opération complexe. Dans le même registre, le nouvel article R. 223-3 du code de l'expropriation, dans sa version issue du décret n° 2014-1635 du 26 décembre 2014, prévoit que le délai pour faire valoir qu'une ordonnance d'expropriation est dépourvue de base légale pour cause d'annulation de la DUP ou de l'arrêté de cessibilité ne court qu'à compter de la notification au propriétaire de cette annulation. Aucune cession de rattrapage de ce type n'existe en revanche pour les servitudes, au demeurant incommensurablement plus facile à notifier au propriétaire du terrain qu'une DUP à l'ensemble des propriétaires intéressés.

C'est pourquoi, même si la solution que nous envisageons n'est pas usuelle en matière de décisions qui ne sont ni individuelles ni réglementaires (v. l'abondante jurisprudence mobilisée par le président martin Laprade dans ses conclusions sur la décision *C... et autres* citée *infra*) et alors qu'elle aurait vocation à s'étendre à l'ensemble des servitudes dont un terrain privé peut-être grevé, elle nous semble nécessaire à l'équilibre du dispositif au regard du droit au recours effectif.

Que vous estimiez ou non opportun de trancher ce point, qui n'est pas strictement nécessaire à la solution du litige, il vous faut censurer l'erreur de droit du tribunal sur les conditions d'opposabilité de la servitude. Nous vous invitons donc à annuler son jugement et à lui renvoyer l'affaire. Dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que la servitude en cause était bien annexée au PLU, cette question devrait s'y résoudre sur le fondement de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, la déclaration de travaux semblant devoir se lire comme une demande d'autorisation d'occupation du sol au sens particulier de cet article (v. *mutatis mutandis* CE, 5 avril 2006, *G...*, n° 264269, T. p., et surtout la logique de l'article L. 126-1).

Nous vous invitons également à mettre la somme de 3 000 euros que demande la commune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à la charge du défendeur, et à rejeter les conclusions présentées par ce dernier sur le même fondement.

Si vous ne nous suiviez pas, vous écarteriez sans difficulté les trois autres moyens du pourvoi. Le premier traite également de clôture, mais de l'instruction, dont le report, refusé, aurait été nécessaire à la commune pour répondre à un mémoire du 8 décembre 2012 contenant des moyens nouveaux : mais le délai de 6 jours francs laissé a été suffisant. Le deuxième moyen invoque une méconnaissance du principe du caractère contradictoire de la procédure, au motif que le rapporteur public n'a pas abordé dans ses conclusions l'un des deux moyens nouveaux, mais le prononcé des conclusions n'est pas soumis au principe du caractère contradictoire de la procédure, qui ne peut donc être utilement invoqué (CE, Section, 21 juin 2013 n° 352427, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues*, p.167.). Le troisième moyen est tiré du défaut de visa des deux moyens nouveaux, mais il manque en fait.

PCMNC – Cassation, renvoi au TA de Rennes, 3 000 euros à la charge de M. O..., rejet des conclusions L. 761-1 de ce dernier.