IMTERPED

L'IMPACT TERRITORIAL DES LOISIRS PÉDESTRES SUR LE LITTORAL

PUBLICATION
Travaux de recherche réalisés dans le cadre du programme IMTERPED

https://www.vips2.fr/imterped/

Fondation de France

Frédérique Roux *(2020)*

In **Juristourisme n°234, 20-22.**

Edition Dalloz

https://www.dalloz-revues.fr/revues/Juris_tourisme-43.htm

Les sentiers littoraux : une problématique synchronique

Si la servitude littorale est aujourd'hui largement acquise, certaines difficultés demeurent, notamment quant à la protection de l'environnement et à l'enchevêtrement des compétences en matière de gestion des sentiers par les autorités publiques. Analyse.

Étude

Le législateur est venu encadrer l'accès au sentier du littoral, tout n'est pas réglé pour autant. D'une part, il apparaît nécessaire d'intégrer la servitude littorale dans une politique raisonnée d'aménagement du territoire. D'autre part, les impacts environnementaux de la pratique de la randonnée ont été singulièrement absents de la démarche initiale. Enfin, la décentralisation, quasi concomitante avec l'instauration de la servitude, a posé à nouveaux frais le problème de la compétence, sinon pour l'institution, tout au moins pour la gestion.

La servitude originelle

Accéder au littoral a été de longue date une préoccupation des sociétés constituées. Néanmoins, les causes de cet intérêt ont sensiblement évolué au cours du temps. Les impératifs de sécurité ou de souveraineté (comme la préservation des côtes contre les coups de mains – Barbaresques, Anglais –, contrebandiers, naufrageurs) ont conduit, dès l'époque moderne, à créer les chemins des douaniers. Si ces préoccupations n'ont pas complétement disparu (contrôle des migrants), elles sont aujourd'hui largement dominées par le souhait d'accéder au littoral pour des raisons économiques et/ou récréatives. En effet, dès la fin du XIXème siècle, le littoral, d'objet de répulsion qu'il était, s'est transformé en objet de désir (bains de mer, activités nautiques). Le littoral est

donc devenu un territoire convoité. Bien évidemment, cet attrait a éveillé des volontés d'appropriation pour des raisons personnelles (à l'instar de la Madrague à Saint Tropez ou des villas à Saint Jean Cap Ferrat) et/ ou économiques (les marinas). Au tournant des années 1970, la tendance à l'accaparement a suscité une réaction contraire, à savoir la volonté de préserver et de garantir l'accès au littoral au plus grand nombre. Cette pulsion a pris diverses formes : la réaffirmation de la domanialité publique sur les parties du littoral[1], l'interdiction des marinas, et encore et surtout, la volonté d'élaborer un cadre prescriptif pour une gestion plus rationnelle de ce territoire disputé.

Le mouvement donnera lieu à l'élaboration de la directive d'aménagement du territoire[2], premier texte à prétention exhaustive auquel sera substitué, suite à la décentralisation, la loi dite littoral de 1986[3]. Certaines de ses dispositions n'ont eu qu'un impact limité. Ainsi, la tentative de contenir l'urbanisation dans les secteurs proches du littoral n'a pas stoppé le phénomène de grignotage et autorisé un redéploiement de l'occupation vers des zones plus éloignées, comme le souhaitait le législateur. D'autres dispositions plus ciblées ont, en revanche, obtenu un franc succès. Il en va ainsi de l'action du conservatoire du littoral qui a permis de préserver une fraction non négligeable de ces zones sensibles[4]. Ainsi, en 2017, il assure la protection d'environ 1 600 kilomètres de rivages maritimes, soit 15 % du linéaire côtier. De même, l'interdiction des marinas et le contrôle accru de l'utilisation du domaine public maritime constituent aujourd'hui des acquis solides. Dans le même ordre d'idée, on peut citer l'institution d'une première servitude du littoral, dite longitudinale. Celle-ci, créée *ex nihilo* par la loi de 1976[5], a pour but unique d'autoriser le passage exclusif des piétons sur une bande de trois mètres le long du littoral en grevant, s'il y a lieu, les propriétés riveraines afin de permettre un cheminement aisé et régulier des usagers. Elle sera complétée par la création d'une seconde servitude, dite transversale, elle aussi réservée uniquement aux piétons, permettant d'accéder de la voie publique au rivage[6]. Toutefois, la servitude transversale ne peut être instituée qu'« en l'absence de voie publique située à moins de cinq cent mètres et permettant l'accès au rivage ».

Ces mesures n'ont pas été sans soulever de multiples difficultés quant à leur mise en œuvre. Cette phase n'est d'ailleurs pas totalement dépassée puisque demeurent encore, çà et là, des obstacles d'ordre divers : l'opposition de propriétaires très coriaces (par exemple, le refus de l'instauration de la servitude longitudinale sur leur terrain par des propriétaires privés dans la commune de Saint-Briac-sur-Mer[7]) ; les difficultés

[1] L. nº 63-1178 du 28 nov. 1963, *JO* du 29.
[2] Dir. dite « d'Ornano » du 25 août 1979, relative à la protection et à l'aménagement du littoral. Elle prévoyait notamment la préservation d'une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de cent mètres le long du rivage. Son efficacité fut limitée puisqu'elle n'était pas opposable aux documents d'urbanisme.
[3] L. nº 86-2 du 3 janv. 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JO* du 4.
[4] La loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 (*JO* du 11) a créé le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, établissement public administratif qui a pour objectif d'acquérir des espaces afin d'en assurer la conservation ou la restauration.
[5] La loi nº 76-1285 du 31 décembre 1976 (*JO* du 1er janv. 1977) portant réforme de l'urbanisme a institué une servitude générale de passage le long du littoral.
[6] C. urb., art. L. 121-34 s.
[7] TA de Rennes, nº 1501551, 15 déc. 2017 ; CAA de Nantes, nº 18NT00713, 18 juin 2019 ; CAA de Nantes, nº 18NT00698, 2 juill. 2019. Dans cette affaire, des propriétaires fonciers de terrains

physiques (comme au Cap de Nice où des falaises plongeant dans la mer rendent particulièrement difficile toute création de chemin)[8].

Sans que ces difficultés ne soient minorées, l'essentiel des objectifs des textes fondateurs est aujourd'hui atteint. Néanmoins, cette réussite ne saurait clore tout débat autour de ce « chemin du littoral » qu'il convient de confronter aux nouvelles exigences notamment aux focales transversales des politiques publiques qui s'imposent dans la dernière période.

Les insuffisances du caractère unilatéral des politiques publiques

Comme de très nombreuses politiques publiques développées dans cette période, l'institution de la servitude du littoral a poursuivi un but unilatéral : permettre aux piétons exclusivement l'accès au bord de mer. Ainsi, dans le même temps, la création du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) dévolue au département a eu aussi un même but unique : développer la randonnée sur l'ensemble du territoire[9].

Il convient de souligner que la démarche, qui simplifie le fonctionnement des administrations centrales, a été consacrée par le Conseil d'État sous le nom de principe d'indépendance des législations. Elle a cependant rapidement révélé ses insuffisances sous divers aspects et, peu à peu, été remise en cause par le législateur, tout d'abord en assurant « des passages » entre les législations, puis assouplies pour le moins par le juge suprême lui-même.

L'approche originelle est aujourd'hui quelque peu datée et mérite d'être réinterrogée notamment au regard de la transversalité nécessaire des politiques publiques (par exemple l'intégration du littoral dans une démarche touristique comme pour le chemin du GR 34 situé sur les départements de l'Ille-et-Vilaine, des Côtes d'Armor, du Finistère et du Morbihan). Il y a là une véritable mutation, la focale se déplace de l'intérêt de la constitution de la servitude, à l'intégration de la servitude dans une politique touristique d'aménagement du territoire. Cela change de manière importante la démarche et le sentier du littoral devra être conjugué avec une politique d'accueil, de déplacements, de fourniture de services, etc. En bref, la servitude littorale doit devenir un élément d'un aménagement du territoire dynamique mais raisonné. Il faut aussi noter que, dans la mesure où le législateur a confié aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la politique de planification urbaine – schéma de cohérence territoriale (SCOT), plan local d'urbanisme (PLU) – , il appartiendra à ces derniers de réaliser cette synthèse dans le cadre de l'élaboration de ces documents.

---

d'assiette de la servitude longitudinale et les défenseurs du chemin littoral (Association des amis des chemins de ronde d'Ille-et-Vilaine) se sont affrontés dans une bataille judiciaire longue de près de quarante ans.

[8] Le tracé du sentier littoral reste discontinu sur d'importantes portions, plus de trente ans après l'adoption de la loi de 1986.

[9] Le plan recense dans les départements des itinéraires ouverts à la randonnée pédestre, et éventuellement équestre et en VTT (C. envir., art. L. 361-1). V. sur ce point p. XX de ce numéro « Aux origines du cadre juridique de la randonnée pédestre »

L'insuffisance de la prise en compte de l'environnement

Un autre des effets pervers de l'institution unilatérale des sentiers littoraux a été d'occulter les impacts environnementaux possibles. Or, par nature, les chemins se développent dans des zones sensibles souvent protégées au titre des politiques environnementales. Ainsi, par exemple, le littoral des Côtes d'Armor, support du GR 34, est couvert par des zones Natura 2000 mais il peut s'agir aussi d'autres protections (parcs nationaux, aires marines protégées, réserves, etc.). Une fréquentation massive des sentiers littoraux pourrait avoir un impact délétère sur la protection tant de la faune que de la flore. La volonté d'ouverture de certains milieux à un vaste public connaît là une limite qui malheureusement n'est pas prise en compte en soit dans les instruments juridiques existants. De même, l'ouverture au public des zones acquises par le conservatoire du littoral peut entrer en contradiction avec la préservation de leurs richesses naturelles. Il conviendrait sans doute de ré-envisager les politiques publiques de randonnée sur le littoral au regard de ces nouvelles exigences. Cela a d'ailleurs été réalisé par d'autres biais dans d'autres espaces sensibles, soit en préservant certaines zones, soit dans certains cas en limitant l'accès du public (ascension du Mont Blanc, descente de canyons). Ces pratiques pourraient utilement inspirer une nouvelle politique publique des sentiers littoraux qui permettrait une conciliation plus heureuse entre ouverture au public et protection de l'environnement.

Enfin, il convient de s'interroger sur l'instrument juridique mis en œuvre lui-même. En effet, la servitude est un instrument contraignant qui s'impose au propriétaire servant. Par là même, son assiette et sa finalité doivent être précisément définies par le législateur (par exemple la bande de trois mètres). On peut se demander si les instruments de droit souple établis conscensuellement ne seraient pas mieux à même, sur la base de la sensibilité des divers intervenants, d'établir la continuité de la randonnée pédestre en tenant compte des autres intérêts et contraintes. Ainsi, les aires marines protégées démontrent que l'on peut parvenir à des solutions négociées beaucoup plus satisfaisantes que les impositions par le droit dur.

L'imbroglio des compétences

En 1976, on pouvait encore imaginer en étant optimiste, que l'État régalien pouvait imposer une servitude et assurer dans le temps son entretien. Cette belle assurance a rapidement volé en éclat. D'une part, les moyens de l'État ont été drastiquement rognés et ses capacités d'intervention directe singulièrement limitées. À une époque où l'État ne possède plus qu'un patrimoine résiduel de ponts et chaussées, qui pourrait imaginer qu'il puisse se charger de la création et de l'entretien dans de bonnes conditions des centaines de kilomètres de sentiers littoraux[10]. D'autre part, l'attribution de compétences voisines, voire superposées, à des collectivités territoriales et/ou des établissements publics, a développé un enchevêtrement de compétences difficilement lisibles. Ainsi, les communes sont intéressées à divers titres par ces chemins littoraux et notamment pour

[10] Le littoral français dispose de 7 000 kilomètres de côtes dont 1 500 outre-mer.

des raisons de polices administratives quelquefois douloureuses[11]. Il appartient ainsi au maire, au titre de la police administrative générale, de prévenir les dangers sur le territoire de sa commune, par exemple sur les itinéraires de randonnée, lorsqu'un risque anormal est avéré. En revanche, le maire n'a pas à réglementer le risque « contre lequel les (pratiquants) doivent normalement se prémunir[12] ». Si un risque anormal existe, la mesure de police peut consister en une signalisation du danger[13] ou se traduire par une restriction ou une interdiction[14] de la pratique. Le juge administratif opère un contrôle de proportionnalité entre la mesure de police et le risque qu'elle est censée prévenir. L'absence de proportionnalité entraîne l'illégalité de la mesure.

De même, les intercommunalités, en charge désormais de la planification urbaine, ne peuvent se désintéresser de ces éléments structurants. Enfin, le département en charge du PDIPR ne saurait ignorer les sentiers littoraux. Il faut rajouter à ce paysage déjà sensiblement compliqué les établissements publics (le conservatoire du littoral, les parcs nationaux, les parcs régionaux). Il en découle une multiplicité impressionnante de situations qui défient la rigueur juridique. Il convient donc de se pencher sur chaque cas singulier pour savoir qui fait quoi, non seulement au niveau de l'entretien mais aussi de la délimitation (voir l'exemple précité de Saint-Briac-Sur-Mer).

Cet enchevêtrement peut nuire à l'efficacité et poser de redoutables questions en matière de compétences et de prise en charge financière. L'opacité conduit à soulever la question des compétences devant les juridictions judiciaires et administratives en mettant en cause les diverses personnes publiques intéressées.

Au total, on peut cependant considérer que l'état du droit existant est largement suffisant, sous réserve d'une mutation des pratiques, pour assurer une évolution harmonieuse des sentiers littoraux. Cela aurait l'avantage de nous préserver de la redoutable inflation législative, véritable fléau de notre système juridique, tout en dynamisant une institution qui a fait ses preuves.

---

[11] TA de Rennes, n° 1702202, ordo. du 2 oct. 2017. En 2016, un randonneur est victime d'une chute alors qu'il se promène à la Pointe du Roselier, sur la commune de Plérin-sur-Mer (Côtes-d'Armor). Alors qu'il empruntait un chemin rejoignant le haut de la falaise à la plage, il chute d'une dizaine de mètres sur les rochers en contrebas. La victime, aujourd'hui lourdement handicapée, saisit la juridiction administrative pour l'indemnisation de son dommage.

[12] CE 12 déc. 1986, *Rebora,* req. n° 51249, Rec., p. 281.

[13] CE 12 déc. 1986, préc.

[14] CE 22 janv. 1982, *Association « Foyer de ski de fond de Crévoux »,* req. n° 14586, Rec., p. 30.