



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Servitude de marchepied : situation des rives de l'Erdre

Rapport n° 010676-01
établi par

Brigitte ARNOULD, Jean-Marie BERTHET et Alexis DELAUNAY (coordonnateur)

Novembre 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	6
Recommandations de niveau 1.....	6
Recommandations de niveau 2.....	6
Introduction.....	7
Des dispositions juridiques génératrices de conflits.....	7
Origine et nature de la commande.....	7
1. La vallée de l'Erdre : de la constitution d'un patrimoine aux enjeux actuels d'un territoire.....	9
1.1. Un contexte géographique favorable à la valorisation du patrimoine naturel et historique.....	9
1.2. Histoire de la rivière.....	10
1.3. L'anthropisation croissante du territoire.....	11
1.4. Un espace symbolique avec des enjeux exemplaires et conflictuels.....	13
2. Une évolution juridique génératrice de conflits.....	15
2.1. Les textes : de Colbert aux piétons.....	15
2.1.1. <i>Codification de la servitude de marchepied et extension de son usage aux piétons en 2006.....</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>Les débats récents au cours de l'examen des lois de biodiversité et de transition énergétique.....</i>	<i>16</i>
2.2. Les parties en présence.....	18
2.3. L'application de la loi génère un contentieux abondant.....	19
2.4. Sur l'Erdre navigable, la police de la conservation du domaine public fluvial est assurée par le président du Conseil départemental.....	20
2.5. Le traitement des obstacles identifiés se heurte à de nombreuses difficultés qui posent une limite à l'applicabilité de la loi.....	21
2.5.1. <i>Il existe des limites à l'application de la loi sur le terrain.....</i>	<i>21</i>
2.5.2. <i>Il est possible de dresser une typologie des obstacles à prendre en compte.....</i>	<i>22</i>
2.5.3. <i>Il est difficile d'arriver à des solutions de contournement conciliant l'ensemble des enjeux.....</i>	<i>25</i>
2.6. Les riverains ne sont pas tenus d'entretenir l'emprise de la servitude, les collectivités peuvent le faire sans obligation.....	27
2.7. Des risques indéniables et une problématique complexe.....	28
2.7.1. <i>Des troubles mineurs à l'ordre public et de multiples contentieux concernent le marchepied de l'Erdre.....</i>	<i>28</i>
2.7.2. <i>La sécurité des personnes et des biens doit être préservée pour les piétons sur le marchepied.....</i>	<i>28</i>
2.7.3. <i>La diversité biologique et la salubrité des eaux devraient être davantage suivies pour détecter une éventuelle évolution.....</i>	<i>29</i>
2.7.4. <i>La préservation des paysages, sites et perspectives architecturales est indispensable pour conserver les valeurs de l'Erdre.....</i>	<i>30</i>

3. Les voies d'amélioration possibles.....	31
3.1. Les démarches déjà entreprises.....	31
3.2. La nécessité d'une gouvernance intégrant l'ensemble des thématiques du territoire.....	31
3.3. La prévention administrative.....	33
Conclusion.....	35
Annexes.....	37
1. Lettre de mission.....	38
2. Liste des personnes rencontrées.....	40
3. Carte de situation.....	43
4. Comparaison des photographies aériennes à La Chapelle-sur-Erdre entre 1952 et 2013.....	44
5. Tableau synthétique de jurisprudences sur la servitude de marchepied.....	45
6. Glossaire des sigles et acronymes.....	50

Résumé

La servitude de marchepied, qui s'étend sur une largeur de 3,25 mètres au bord des cours d'eau et des lacs domaniaux, n'a pas toujours été respectée et a fait l'objet ces dernières années de nouvelles dispositions législatives, introduisant notamment les principes de libre accès au piéton et de continuité de son emprise. Celles-ci ont accru les risques de conflits entre les propriétaires riverains et les promeneurs, en particulier dans la vallée de l'Erdre, au nord de Nantes.

Il s'agit d'une vallée de grande qualité écologique et paysagère, qui comporte un site classé en 1998 en raison des perspectives liées tant à la nature qu'à la présence de demeures remarquables pour leur architecture. Plusieurs contraintes se superposent donc sur cet espace, touchant tant aux modalités de sa fréquentation (autorisée pour les pêcheurs et les piétons) qu'à sa préservation (espèces et site), ainsi qu'au respect de la propriété privée (riverains sur les terrains desquels la servitude doit être accessible de manière continue).

La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer a souhaité être éclairée sur l'application des dispositions relatives à la servitude de marchepied, les obstacles, les solutions susceptibles de concilier les divers enjeux du territoire et les intérêts en présence, dans un objectif d'apaisement, sans envisager à ce stade de mobiliser le vecteur réglementaire.

Il s'agit en effet d'une première phase de diagnostic, portant sur la vallée de l'Erdre seulement, et qui sera suivie d'une approche de l'ensemble de la problématique au niveau national.

Après s'être rendue sur les lieux (octobre 2016), avoir rencontré les représentants des services publics, collectivités et parties prenantes, et avoir examiné la base documentaire (comportant de nombreux éléments contentieux), la mission a fait les constats suivants :

- les contentieux portés devant la juridiction administrative et concernant principalement les communes de Carquefou, La Chapelle-sur-Erdre et Sucé-sur-Erdre sont en grande partie liés à des difficultés de délimitation de la servitude ;
- les dispositions législatives les plus récentes (ouverture au piéton en 2006 et continuité en 2015) ne sont pas simples à satisfaire dans un contexte complexe, avec des obstacles de terrain (configuration des lieux, éléments construits) qui doivent être contournés à l'intérieur des propriétés privées grevées par la servitude ;
- l'ouverture au public est en principe limitée aux piétons, mais les propriétaires craignent une fréquentation abusive de par sa croissance en proximité de la métropole de Nantes, sa séduction pour d'autres usagers potentiels, des actes éventuels d'incivilité ;
- la responsabilité civile des riverains ne peut être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion du passage des pêcheurs ou des piétons qu'en raison de leurs actes fautifs, mais ces questions complexes de responsabilité et d'entretien de l'emprise de la servitude devraient faire l'objet d'information et signalisation appropriées ;

- les communes concernées ont abordé le sujet de manière différente, en mobilisant plusieurs outils (réalisation de sentiers, expropriations, dialogue et négociations avec les propriétaires), aboutissant à des résultats variables ;
- des voies de progrès seront ouvertes dès lors que le Conseil départemental de Loire-Atlantique, qui a procédé à la délimitation du domaine public fluvial (cédé par l'État), première étape indispensable pour définir la servitude, connaîtra l'aboutissement du contentieux porté contre l'arrêté correspondant et aura négocié le contournement des obstacles identifiés.

La mission en a conclu que :

- des solutions sont à trouver au cas par cas à travers la pédagogie et la concertation ;
- il est cependant nécessaire, pour traiter chacun équitablement dans le respect de l'ensemble des lois applicables, en tenant compte de tous les enjeux du territoire, de disposer de références (solutions acceptables pour traiter les divers types d'obstacles, exemples...) pouvant être portées à la connaissance des parties (collectivités, riverains, randonneurs) et, surtout, d'une structure partenariale en mesure d'en assurer la gouvernance ;
- un parallèle avec le sentier du littoral mérite d'être étudié, du moins pour ce qui concerne le respect de la personne privée, en prenant en compte la distance minimale de 15 mètres entre la voie fréquentée (ici le marchepied) et les habitations riveraines, afin de trouver le cheminement alternatif conciliant au mieux l'exigence de continuité et le respect de la vie privée.

Tel est le sens des cinq recommandations émises qui s'adressent tant aux collectivités qu'aux services locaux de l'État.

Liste des recommandations

- 1.Recommandation au Conseil départemental de Loire-Atlantique : pour les futures délimitations de la servitude de marchepied, identifier chaque cas d'habitation située à moins de quinze mètres de celle-ci, afin de trouver le cheminement alternatif conciliant au mieux l'exigence de continuité et le respect de la vie privée.....23**
- 2.Recommandation au préfet de la Loire-Atlantique (DDTM) : veiller à ce que la servitude de marchepied figure bien dans la liste des annexes aux plans locaux d'urbanisme et dans les autorisations délivrées (certificats d'urbanisme), et procéder si besoin à un rappel auprès des collectivités.25**
- 3.Recommandation aux élus locaux : Afin d'éviter de surcharger la fréquentation des secteurs les plus sensibles et vulnérables de la servitude, offrir des itinéraires alternatifs sous forme de circuits de sentiers aménagés et attractifs.....30**
- 4.Recommandation au préfet de Loire-Atlantique : encourager auprès des collectivités l'émergence d'une structure publique territoriale en capacité de porter la gouvernance de la vallée de l'Erdre.....33**
- 5.Recommandation à la DREAL : faire réaliser une étude pour dresser une liste des types d'aménagements envisageables selon les catégories d'espaces répertoriés, compatibles avec les caractéristiques du site classé, pour l'information préalable des propriétaires et des collectivités avant le déroulement de la procédure d'instruction des demandes d'autorisation.....34**

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Recommandation au Conseil départemental de Loire-Atlantique : pour les futures délimitations de la servitude de marchepied, identifier chaque cas d'habitation située à moins de quinze mètres de celle-ci, afin de trouver le cheminement alternatif conciliant au mieux l'exigence de continuité et le respect de la vie privée. 23

Recommandation au préfet de la Loire-Atlantique (DDTM) : veiller à ce que la servitude de marchepied figure bien dans la liste des annexes aux plans locaux d'urbanisme et dans les autorisations délivrées (certificats d'urbanisme), et procéder si besoin à un rappel auprès des collectivités. 25

Recommandation au préfet de Loire-Atlantique : encourager auprès des collectivités l'émergence d'une structure publique territoriale en capacité de porter la gouvernance de la vallée de l'Erdre. 33

Recommandations de niveau 2

Recommandation aux élus locaux : Afin d'éviter de surcharger la fréquentation des secteurs les plus sensibles et vulnérables de la servitude, offrir des itinéraires alternatifs sous forme de circuits de sentiers aménagés et attractifs. 30

Recommandation à la DREAL : faire réaliser une étude pour dresser une liste des types d'aménagements envisageables selon les catégories d'espaces répertoriés, compatibles avec les caractéristiques du site classé, pour l'information préalable des propriétaires et des collectivités avant le déroulement de la procédure d'instruction des demandes d'autorisation. 34

Introduction

Des dispositions juridiques génératrices de conflits

Le code général de la propriété des personnes publiques grève les propriétés riveraines d'un cours d'eau ou d'un lac domanial d'une servitude dite « servitude de marchepied », ayant valeur de servitude d'utilité publique. Celle-ci était à l'origine liée à l'entretien du domaine public fluvial et à l'usage de la batellerie. Elle n'avait pas vocation à assurer une continuité du cheminement en bordure des cours d'eau. La servitude a évolué vers la reconnaissance d'un droit au cheminement et ainsi a été élargie aux pêcheurs par la loi n° 65-409 du 28 mai 1965 relative aux droits d'usage des pêcheurs le long des cours d'eau du domaine public, puis aux piétons par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, répondant à une demande croissante de permettre l'accès des espaces aquatiques au plus grand nombre.

Cependant, cette extension a donné lieu à des conflits d'usages. L'action de l'État, qui tente de faire respecter le corpus législatif en combinant continuité de cheminement piétonnier, sites classés, préservation de la biodiversité et respect de la propriété privée, conduit parfois à des situations apparemment insolubles.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a modifié les articles L. 2131-2 et L. 2132-4 du code général de la propriété des personnes publiques concernant la servitude de marchepied le long du domaine public fluvial, afin d'imposer explicitement la notion de continuité de cheminement tout en tenant compte de la nécessité de respecter les espaces naturels et le patrimoine. Cette loi a de plus introduit la notion de contournement d'obstacle naturel ou patrimonial avec pour contrainte de demeurer dans la même propriété.

Origine et nature de la commande

Par lettre du 26 février 2016, le préfet de la région Pays de la Loire a signalé à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer des conflits entre propriétaires riverains et associations de marcheurs sur les rives de l'Erdre et demandé des précisions sur des points d'application des dispositions législatives à prendre en compte.

L'Erdre est une rivière dont le cours, long de 97km, chemine en aval par un tunnel canalisé dans le centre de Nantes où il rejoint la Loire à proximité de la gare SNCF sud, via le bassin du port de plaisance et une écluse à bateaux.

Par lettre du 27 juin 2016, la ministre a saisi la vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable pour diligenter une mission en deux temps :

- en premier lieu, rechercher des solutions à court terme et sans modification réglementaire afin de régler le conflit de l'Erdre avec une échéance au 1^{er} novembre 2016 ;
- ensuite, réaliser une expertise plus globale en matière de servitude de marchepied, portant notamment sur le pourtour des lacs d'Annecy et du Léman, afin de proposer des modifications juridiques pertinentes avec une échéance au 28 février 2017.

Le présent rapport vise à répondre à la première commande de la lettre de la ministre du 27 juin 2016 (Voir annexe 1), relative à la situation de l'Erdre.

La mission porte principalement sur quatre communes du département de Loire-Atlantique et vise à proposer des solutions pour régler le conflit de la rivière Erdre en étudiant les moyens d'élaborer une solution locale dans le cadre juridique et le contexte actuels : existence de la servitude tout au long du cours d'eau domanial et sur ses deux rives, libre accès des pêcheurs et des piétons au marchepied, exigence de continuité, possibilité de contournement des obstacles dans une même propriété.

La lettre précise que cette recherche de solution devra se faire sans modification de nature juridique.

1. La vallée de l'Erdre : de la constitution d'un patrimoine aux enjeux actuels d'un territoire

1.1. Un contexte géographique favorable à la valorisation du patrimoine naturel et historique

L'Erdre, qui aurait été qualifiée par François I^{er} de plus belle rivière de France, prend sa source à Erdre-en-Anjou dans l'étang du Clairêt à 26 km au nord-ouest d'Angers à une altitude de 57 mètres. Coulant d'abord d'est en ouest, puis se coulant en direction du sud, elle traverse successivement les départements de Maine-et-Loire et de Loire-Atlantique sur une centaine de kilomètres pour se jeter dans la Loire, dont elle est le dernier affluent de la rive droite, à Nantes, au niveau du cours des 50-Otages, après avoir été déviée dans sa fin de parcours au début du XX^e siècle.

La rivière chemine en pente douce (le pourcentage de dénivelé moyen est de 0,05%) et reçoit plusieurs ruisseaux qui ont creusé de petites vallées. Il en résulte par endroits des buttes de quelques dizaines de mètres de hauteur qui surplombent le plan d'eau sans espace intermédiaire, comme à Sucé-sur-Erdre ou à Carquefou. L'Erdre traverse 18 communes dont les plus importantes sont Carquefou, La Chapelle-sur-Erdre et Nantes. En amont la haute-vallée a la dimension d'un ruisseau. Elle s'élargit à partir de Nort-sur-Erdre et parcourt une zone de marais dans la plaine de Mazerolles (Voir carte de situation en annexe 3). Elle contribue alors à la constitution d'un paysage ouvert de grande qualité naturelle, propice à la villégiature.

Jusqu'au milieu du XX^e siècle la vallée de l'Erdre, majoritairement occupée par des marais, des tourbières, des bois et des prés, était fortement marquée par la ruralité. La polyculture et l'élevage laitier en ont été longtemps les activités essentielles. Elle recèle ainsi des zones humides et divers espaces riches sur le plan environnemental, qui ont fait l'objet de délimitations au titre des zones Natura 2000, des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), de zones de protection spéciale (ZPS), des espaces naturels sensibles (ENS).

Il s'y ajoute la construction au fil du temps, dans cet écrin d'eau et de verdure, de nombreux châteaux et folies, souvent par des architectes renommés, à la demande de notables de la région nantaise, du XVIII^e siècle au début du XX^e siècle, figurant pour certains à l'inventaire des monuments historiques. La conjugaison des éléments naturels et de ce bâti remarquable a justifié, du fait des vues ouvertes depuis la rivière et sur celle-ci, des décisions d'inscription, et de classement par décret en date du 27 avril 1998, au titre de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Néanmoins, qu'il s'agisse de la rivière elle-même ou de ses abords, les aménagements entrepris en particulier au cours du siècle dernier et la croissance démographique et urbaine importante des dernières décennies ont modifié les usages et la demande sociale de fréquentation des lieux.



Chateau de la Couronnerie à Carquefou (Loire-Atlantique)

Photo mission

1.2. Histoire de la rivière

L'Erdre a une histoire étroitement liée au développement de la ville de Nantes, établie sur les bords de Loire en zone humide et marécageuse. Dès le VI^e siècle l'évêque Félix de Nantes, qui gouverne la ville, fait construire un barrage qui a pour conséquence de remonter le niveau de l'Erdre, affluent de la Loire. Le fleuve devient navigable et son cours s'élargit jusqu'à dépasser plusieurs centaines de mètres de large en de nombreux endroits de son cheminement entre Nort-sur-Erdre et Nantes. La vallée de l'Erdre naît ainsi, ennoyant des zones marécageuses proches de la ville, stabilisant les rives nouvelles, s'affranchissant des trois à quatre mètres du marnage des marées de l'estuaire de la Loire. La ville de Nantes, comparée souvent à Venise, a ainsi pu se développer dans une relation plus stable avec l'océan proche et les zones humides alentour.

En 1669, l'ordonnance de Louis XIV « sur le fait des eaux et des forêts » prévoit « pour les propriétaires des héritages aboutissants aux rivières navigables » tout à la fois et dans un même paragraphe la servitude de halage de vingt-quatre pieds de large dite de « chemin royal et trait de chevaux » et de l'autre bord d'une largeur de dix pieds la servitude de marchepied avec interdiction de « planter des arbres, tenir clôture ou haie plus près de trente pieds du côté que les bateaux se tirent et dix pieds de l'autre bord ». Le marchepied facilite le service de la navigation et du flottage. Il permet l'entretien de la berge. Il est une sécurité pour la navigation fluviale. Pour le cas de la vallée de l'Erdre entre Nantes et Nort-sur-Erdre, le canal de navigation étant au milieu du fleuve et éloigné de la berge, cette servitude n'a pas eu vraiment d'utilisation sauf peut être à proximité des ports ou pour des opérations de dragage et d'entretien ponctuel des berges. Elle est tombée au fil des ans dans l'oubli faute d'usage. De

nombreux lieux-dits de la vallée de l'Erdre portent le nom de « port » attestant de leur activité passée pour des bateaux à fond plat se déplaçant à la voile ou à la rame.

En 1858, le canal de Nantes à Brest est inauguré par Napoléon III. Il emprunte l'Erdre sur environ 27 km de Nort-sur-Erdre à Nantes. Le fleuve est canalisé en son milieu mais aucune servitude de halage ou de marchepied ne semble encore jamais avoir été utilisée par la batellerie, qui bénéficia, dès l'emploi de la propulsion navale à vapeur, d'un service de remorquage de la vallée de l'Erdre entre l'écluse de Quilheix et celle de Saint-Félix pour le transit des embarcations de charge dans le canal central. Les rives demeurent trop éloignées pour imaginer un chemin de halage et son vis-à-vis de contre halage (marchepied).

Le Conseil d'État statuant au contentieux le 15 mai 1953¹ constate la disparition de la servitude de halage lorsqu'elle a perdu toute utilité pour la navigation mais confirme également que la servitude de marchepied subsiste aussi longtemps que la rivière continue d'être un cours d'eau navigable. Le ministre des travaux publics des transports et du tourisme déclare par lettre du 12 octobre 1953 que la servitude de halage peut disparaître mais que celle de marchepied subsiste et demande au service de navigation de Nantes de la faire respecter sur la Loire, l'Erdre et la Sèvre nantaise.

La vallée de l'Erdre aura donc tout au long de son histoire vu la servitude de marchepied de Colbert (1664) peu ou pas utilisée dans son concept premier. Cette servitude a été établie clairement sur deux rives à partir de 1964, puis étendue aux pêcheurs puis aux piétons par amendements législatifs successifs de lois en 1964, 1965, 2006, 2010, (voir chapitre 2.1). Le marchepied de 2016 sur l'Erdre est le résultat d'évolutions progressives depuis les années 1960. Il ne possède qu'un très faible lien avec sa motivation première de 1669.

Cette évolution d'usage du marchepied suit la même logique que celle d'accès libre et gratuit du public aux rivages de la mer prévue par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral instituant la servitude de passage des piétons sur le littoral. Plus récemment (2015), le principe de continuité transforme la servitude de marchepied à usage professionnel pour le seul entretien des berges dans le cas de la vallée de l'Erdre en servitude d'utilité publique pour promenade piétonnière. Cette évolution représente pour le cas de l'Erdre une problématique paysagère et écologique nouvelle en bouleversement avec le passé notamment en ce qui concerne les perspectives historiques entre l'Erdre et les châteaux et belles demeures.

L'histoire des 150 dernières années de cette vallée attrayante pour le tourisme fluvial (100 000 passagers en 2016) rencontre de nouveaux enjeux. L'accès des piétons à un cheminement continu longeant le domaine public fluvial de l'Erdre à partir de Nantes sur environ 30 km et sur chaque rive ouvre des perspectives économiques, urbanistiques, sociales et environnementales inédites et inconnues.

1.3. L'anthropisation croissante du territoire

Les modifications législatives successives qui ont conduit à une ouverture de la servitude à de nouveaux usages sont concomitantes de l'évolution du mode d'occupation du sol et de la demande sociale.

Depuis le XIX^e siècle l'Erdre a constitué un lieu de villégiature pour les habitants de la région nantaise, de Nantes à Nort-sur-Erdre où elle se confond avec le canal de

¹ Conseil d'État, 1953-05-15, Ministre des travaux publics c/ Chapelle, Recueil Lebon p. 232

Nantes à Brest, tant sur la rivière mise à l'abri des marées et fréquentée par les amateurs de voile, les bacs et petits bateaux, que sur les bords où s'étaient installées des guinguettes.

À partir du milieu du XX^e siècle la croissance de la population est importante, l'urbanisation se développe et gagne la périphérie de la capitale régionale. Selon les données de l'Insee (recensements et estimation pour 2016) la commune de Nantes passe de 260 244 habitants en 1968 à 300 614 en 2016, et l'aire de Nantes Métropole gagne 5 670 habitants par an en moyenne entre 2008 et 2013. Les communes de la vallée de l'Erdre connaissent cet essor démographique et accueillent une partie des actifs et des étudiants nantais. A dix kilomètres du centre de Nantes, la commune de Carquefou voit sa population franchir le seuil de 3 000 habitants au début des années quarante (3 026 habitants en 1946), pour doubler en 1975 (6 239 habitants), et atteindre aujourd'hui 19 101 personnes. La Chapelle-sur-Erdre et Sucé-sur-Erdre connaissent une évolution similaire, atteignant respectivement 18 983 et 6 807 habitants en 2016 (Voir la comparaison entre les photos aériennes de 1953 et 2013 en annexe 4). Ceci a profondément modifié l'aspect du territoire, d'autant que des entreprises se sont également installées dans le milieu rural, comme à Carquefou où une zone industrielle s'est implantée dans les années soixante.

En outre les migrations alternantes domicile-emploi nécessitent la création d'infrastructures permettant les déplacements quotidiens et l'organisation de nouvelles dessertes. Au nord de Nantes, entre La Jonelière et Port Barbe à proximité de La Chapelle-sur-Erdre, une ancienne voie de chemin de fer a été remise en service en 2014 pour permettre le passage du tram-train de Nantes à Châteaubriant ; cette voie franchit un marais où l'ancienne voie désaffectée était utilisée comme chemin de contournement du marchepied, permettant sa continuité, en l'absence de toute autre possibilité...

Il résulte du mode actuel d'occupation de l'espace une artificialisation progressive d'un territoire dont la fréquentation devient plus importante et différente, sur les bords de l'Erdre, à laquelle s'ajoute une sollicitation liée à une demande sociale croissante de la population de la métropole nantaise pour la pratique de types de loisirs qui se banalisent.

Déjà dans les années quatre-vingts le développement des sports nautiques puis la préparation de compétitions et l'entraînement de sportifs de hauts niveaux pratiquant des vitesses excessives avaient entraîné la destruction de roselières et une inquiétante érosion des rives, provoquant l'interdiction du ski nautique en 1998. De manière générale, les rives reculent en raison de l'érosion, réduisant ou reportant de fait le marchepied, et de petits aménagements attenants aux propriétés sont visibles depuis le fleuve en divers endroits (appontements, abris de bateaux, passerelles...).

Surtout, dans la partie de la vallée située en périphérie de Nantes, soumise à l'étalement urbain, le marchepied est occupé par endroits par de petites maisons qu'il contourne à présent et des aménagements conséquents y ont été réalisés par la Métropole pour lui conférer une vocation récréative (promenades, vélos, poussettes...) à l'attention du plus grand nombre. Ceci se traduit par un durcissement d'une partie du marchepied sur la partie terrestre et par son détournement sur la rivière elle-même où une passerelle de 300 mètres de long a été installée au droit d'un ensemble de sept propriétés sur lesquelles la servitude ne pouvait s'imposer faute d'un espace suffisant devant les habitations et de la configuration de la berge, très indentée.



Passerelle de contournement de propriétés sur le DPF à Nantes

Photo mission

1.4. Un espace symbolique avec des enjeux exemplaires et conflictuels

La vallée de l'Erdre est un territoire de bien-être environnemental et social. Les propriétés avec vue sur la vallée et accès direct au fleuve ont une valeur financière plus élevée que les propriétés en retrait. Le faible nombre de propriétés privées ouvertes sur le cours d'eau à La Chapelle-sur-Erdre (23) cristallise une opposition réelle entre riverains privilégiés du fleuve et promeneurs locaux. Les différends ne sont pas récents. Un historien local date de 1812 à Nort-sur-Erdre le premier conflit né d'une clôture sur la servitude de marchepied. La vague contestataire d'après mai 1968 mais aussi l'urbanisation croissante des communes autour de Nantes exacerbent un débat sur l'accès public à l'Erdre et sur le marchepied.

La population, à Nantes comme dans toutes les métropoles, souhaite aujourd'hui plus d'espaces de promenade. L'accès aux rives du fleuve proche devient une demande constante des piétons et des cyclistes. Or les rives de l'Erdre sont aujourd'hui déjà largement accessibles à la promenade. L'association « Erdre et Nature » a recensé 76% des deux rives ouvertes au public, de Nantes jusqu'au pont de Sucé-sur-Erdre. Si l'on enlève les zones impraticables, marécages, falaises, et d'intérêt écologique particulier, il demeure quelques propriétés riveraines de l'Erdre dont la servitude de marchepied est accessible du fleuve seul et non de la terre. La majorité des tronçons de marchepied déjà ouverts au public sur l'Erdre appartiennent au domaine de la collectivité qui les a acquis lors de mutations et plus rarement par expropriation. Dans les autres cas, ils font l'objet de conventions avec les propriétaires privés.

L'appétence croissante pour les sports de nature, à laquelle le marchepied est appelé à répondre du fait de son ouverture aux piétons et de l'exigence de continuité, et bien que d'autres activités (équitation, vélo,...) non appropriées n'y soient pas autorisées, génère forcément des conflits liés à des enjeux et usages différents. Ils concernent, mobilisent, voire opposent les propriétaires riverains, les pêcheurs, les marcheurs, les

sportifs et les organisateurs de promenades nautiques, les pouvoirs publics (État, Conseil départemental, collectivités), les défenseurs de la faune et de la flore endémiques, les amateurs du paysage (site classé)... Si les aspirations des uns et des autres apparaissent légitimes, le comportement des piétons comme celui des riverains demeure incertain, notamment si la fréquentation trop importante ou des actes d'incivilité des piétons, voire d'autres « usagers » potentiels, mettent en péril l'intimité et la tranquillité des riverains et se heurte aux principes fondamentaux du droit civil (propriété, sécurité...).

La majorité des élus locaux de la métropole et les partis écologistes ont porté les demandes d'accès au marchepied des propriétés privées. Ils ont soutenu ces revendications. La vice-présidente du Conseil Départemental de la Loire-Atlantique, le maire de La Chapelle-sur-Erdre, le député de la circonscription ont prononcé les mêmes paroles devant la mission : « il faut appliquer la loi ».

La maire de Carquefou tient un discours structuré pour un marchepied ouvert en partie aux piétons : « Carquefou a déterminé un cheminement piétonnier alliant le marchepied et les points de vue en retrait de la berge. Le tracé a été déterminé après une étude environnementale approfondie. Il existe cependant une rupture de continuité d'utilisation du marchepied sur un tel circuit. »

Les élus de Sucé-sur-Erdre ne semblent pas appréhender la difficulté d'ouverture du marchepied dans leur commune qui comprend plus de 200 propriétés privées riveraines de l'Erdre.

La Chapelle-sur-Erdre est devenue la commune expérimentale, la commune « phare » et démonstratrice d'une réalisation prochaine de continuité sur deux rives d'un marchepied d'accès public. Les journaux locaux et nationaux suivent les manifestations et contre-manifestations entre les défenseurs d'un passé préservé et les demandeurs d'ouverture des rives de marchepied des propriétés privées. Il existe indéniablement une dimension politique et sociale au conflit actuel dans une opposition entre domanialité publique et propriété privée. L'évolution du marchepied de la vallée de l'Erdre est un exemple suivi par l'opinion. Il est un laboratoire d'expériences pour le territoire national. Il symbolise à la fois une atteinte à la propriété privée et un accès du peuple aux espaces de nature. Il touche aux fondements mêmes de la structure de la société.

La mission a reçu les dirigeants de l'association « Erdre pour tous » qui n'ont pas caché leur volonté d'agir en priorité à La Chapelle-sur-Erdre afin de donner aux piétons l'accès aux quelques rares centaines de mètres du marchepied qui leur sont interdites. Cette ouverture en continuité sera un exemple pour les communes voisines et pour la France entière. Des équilibres seront-ils trouvés entre les différents questionnements de développement durable de la vallée de l'Erdre et une ouverture continue aux piétons du marchepied ? La solution ne peut être que globale avec la prise en compte de tous les paramètres de cette vallée. La continuité stricte le long des rives ne semble pas pouvoir être mise en œuvre avant de posséder une synthèse plus large du projet de cette vallée, partagée entre Nantes métropole (24 communes, 600 000 habitants) et la petite communauté de communes d'Erdre et Gesvres (CCEG) comprenant 55 000 habitants répartis sur 12 communes dont Sucé-sur-Erdre et Nort-sur-Erdre.

2. Une évolution juridique génératrice de conflits

2.1. Les textes : de Colbert aux piétons

2.1.1. Codification de la servitude de marchepied et extension de son usage aux piétons en 2006

Les servitudes de halage et de marchepied créées par l'ordonnance des eaux et forêts de Colbert d'août 1669 ont été transcrites à l'article 46 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, puis à l'article 15 du code des voies navigables et de la navigation intérieure (décret n°56-1033 du 13 octobre 1956). Cette servitude a été instituée au profit de la navigation, pour aider à la manœuvre des bateaux ou entretenir le cours d'eau. Elle interdit aux propriétaires riverains des fleuves et rivières navigables ou flottables de planter des arbres et de se clore par haies ou autrement qu'à une distance 9,75 mètres du côté où les bateaux se tirent (servitude de halage) et de 3,25 mètres sur le bord où il n'existe pas de chemin de halage (servitude de marchepied).

La jurisprudence du Conseil d'État a confirmé que la servitude de marchepied subsiste, même dans le cas où il est constaté qu'un ancien chemin de halage a perdu toute utilité pour le mode de navigation en vue duquel il a été établi². La servitude de halage peut se perdre par non usage, alors que la servitude de marchepied subsiste.

La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (Art. 31) a modifié l'article 15 de ce code, ré-intitulé « code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ». Elle a étendu cette servitude de marchepied aux rives des lacs domaniaux et a précisé que la servitude s'appliquait sur chacune des deux rives des cours d'eau domaniaux rayés de la nomenclature des voies navigables ou flottables.

La loi n° 65-409 du 28 mai 1965 relative aux droits d'usage des pêcheurs le long des cours d'eau du domaine public a autorisé l'usage de la servitude de marchepied pour les pêcheurs³.

Cette servitude de marchepied a ensuite été intégrée à l'article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), créé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a étendu l'usage du marchepied aux piétons à l'issue d'un long débat. Un amendement du député Germinal Peiro proposait d'étendre cet usage à tout public non motorisé, mais, suivant l'avis de son rapporteur, l'Assemblée nationale a proposé en première lecture de ne l'étendre qu'aux seuls « marcheurs ». Le rapporteur auprès du Sénat a préféré le terme de « piétons » pour éviter de laisser croire que les pêcheurs ne pourraient pas stationner pour exercer leur loisir. C'est ce terme qui a été voté et qui figure dans le texte promulgué. Cette loi a également prévu que la responsabilité civile des riverains ne peut être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion du passage des pêcheurs ou des piétons qu'en raison de leurs actes fautifs.

² Conseil d'État, 1953-05-15, Ministre des travaux publics c/ Chapelle, Recueil Lebon p. 232 ; Conseil d'État, 1955-02-09, Ministre des travaux publics c/ Vivier, Recueil Lebon p. 75.

³ L'article 424 du code rural, ainsi créé, est devenu l'article 431, sans modification de fond, suite à la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.

La possibilité d'entretenir l'emprise de la servitude de marchepied a ensuite été accordée aux communes, groupements de communes, départements ou syndicats mixtes par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (Art. 53), sous réserve de l'accord du propriétaire du domaine public fluvial⁴. Il s'agit d'une faculté et non d'une obligation. Le gestionnaire de la voie navigable n'assure en effet l'entretien éventuel de la servitude de marchepied que pour ses besoins propres liés à l'entretien du cours d'eau domanial et des ouvrages de navigation, non pas pour les éventuels besoins des pêcheurs ou des piétons.

2.1.2. Les débats récents au cours de l'examen des lois de biodiversité et de transition énergétique

Enfin, la question de l'usage du marchepied par les piétons et public non motorisé a fait l'objet d'un article qui a suscité de nouveaux débats. D'abord introduit dans le projet de loi relatif à la biodiversité avant d'en être retiré, il a été discuté dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Dans l'article 63 du projet de loi relatif à la biodiversité, le Gouvernement proposait d'être habilité à prendre par ordonnance des mesures pour, d'une part, permettre que les itinéraires des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) puissent emprunter la servitude de marchepied le long du domaine public fluvial et, d'autre part, permettre de déroger à l'usage de la servitude de marchepied pour des motifs particuliers, soit pour des motifs environnementaux, soit en présence d'obstacles, naturels ou non, anciens ou présentant un caractère patrimonial. De nombreux amendements déposés en commission proposaient soit l'extension à tous publics non motorisés⁵, soit de prévoir directement un tel texte sans renvoyer à une ordonnance. Le Gouvernement a préféré déposer un amendement de suppression de l'article, suggérant de créer un groupe de travail sur la question. La Commission du développement durable a adopté l'amendement de suppression de cet article le 25 juin 2014, suppression entérinée dans la suite du débat.

Cependant, le débat a été réintroduit dans le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte avec des amendements du député Germinal Peiro visant à permettre aux itinéraires inscrits au PDIPR d'emprunter la servitude de marchepied, d'élargir l'usage de cette servitude aux publics non motorisés et aux véhicules de service et de permettre aux collectivités et à leurs groupements ou à des associations d'usagers intéressés de demander à l'autorité administrative de fixer cette limite. L'objectif était d'élargir et de faciliter les conditions de déplacement et la pratique des sports et activités de nature, actuellement en plein essor. Ces trois amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale le 10 octobre 2014, malgré un avis défavorable du Gouvernement qui suggérait la création d'un groupe de travail pour traiter des nombreuses questions en termes de responsabilité en cas d'accident (Art.16 ter, 16 quater et 16 quinquies).

Le Sénat, suite à un amendement déposé par le rapporteur, a proposé de limiter l'usage de la servitude de marchepied aux piétons, aux publics non motorisés et aux véhicules de service sur les seuls itinéraires inscrits au PDIPR, et en suivant trois principes, le respect des zones de biodiversité, l'utilisation prioritaire des voies de contournement situées à proximité immédiate et la nécessité d'assurer la sécurité publique en cas d'obstacle naturel évident. Le but était de ne pas porter une atteinte excessive au droit de propriété et d'assurer une protection effective des écosystèmes

⁴ soit le Département de Loire-Atlantique pour ce qui concerne l'Erdre navigable.

⁵ Les publics non motorisés comprennent notamment les cavaliers et les cyclistes.

continus que constituent les rivières. Le Sénat a par contre adopté conforme l'article 16 ter (PDIPR) et avec une modification purement rédactionnelle l'article 16 quinquies (fixation de la limite dans le délai d'un an).

Après échec de la commission mixte paritaire, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, la commission spéciale a adopté le 15 avril 2015 un amendement de Germinal Peiro rétablissant, pour l'ensemble de l'article 16 quater, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture. En séance plénière le 21 mai 2015, l'Assemblée a adopté un amendement de Michel Ménard affirmant un principe de continuité du cheminement sur la servitude de marchepied, tout en permettant le contournement d'un obstacle naturel ou patrimonial pour assurer cette continuité.

L'exposé des motifs de l'amendement s'appuie sur la jurisprudence qui mentionne à diverses reprises le rétablissement de la continuité du cheminement en cas d'obstacle naturel, en rappelant que « la servitude doit être praticable sans danger ni difficulté »⁶.

Toutefois, cet amendement procédant à la réécriture de l'article, son adoption a écrasé la rédaction précédente, adoptée en commission, qui étendait l'usage de la servitude au public non motorisé et aux véhicules de service⁷.

Le Sénat ayant voté l'article conforme en nouvelle lecture, celui-ci n'a plus été discuté en lecture définitive et l'extension de l'usage de la servitude de marchepied notamment aux cyclistes et cavaliers a disparu de ce texte.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte comporte ainsi trois articles relatifs à la servitude de marchepied :

Art. 61. permettre aux itinéraires inscrits au Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée (PDIPR) d'emprunter la servitude de marchepied (Art. L. 361-1 CE) ;

Art. 62. affirmer un principe de continuité du cheminement sur la servitude de marchepied, tout en permettant le contournement d'un obstacle naturel ou patrimonial pour assurer cette continuité (Art. L. 2131-2 CG3P) ;

⁶ L'amendement mentionnait les trois jurisprudences ci-dessous :
Conseil d'État, 28/06/1989, n° 86782, rivière la Vienne sur la commune d'Antran (Vienne) : « la ligne délimitative de la servitude de "marchepied" peut s'écarter de la ligne délimitative du domaine public fluvial compte tenu de la nature du terrain ; qu'il résulte des pièces versées au dossier qu'il y a lieu de fixer la ligne délimitative de ladite servitude à la crête du talus aux droits de la propriété de M. X... ; que dès lors, les clôtures installées par M. X... se trouvent sur le terrain grevé de la servitude ; que ces faits constituent une infraction aux dispositions précitées du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ; »

CAA Bordeaux, 20/12/2007, n° 05BX02293, Bordure de l'estuaire de la Gironde, commune de Saint-Georges-de-Didonne (Charente-Maritime) : « que cet accès constitue cependant, compte tenu de la densité de la végétation et de la présence d'arbres déjà anciens dans la bande de 3,25 mètres qui le sépare de la falaise, l'unique passage qui puisse être pratiqué sans danger par les bénéficiaires de la servitude de « marchepied » et qu'il doit ainsi être regardé comme se trouvant dans l'emprise de cette dernière. »

Tribunal administratif de Nancy, 20/12/2011, n°1100738, bord de la Vezouze, à Lunéville (Jugement devenu définitif suite à un appel hors délai, CAA Nancy, 16/05/2013, n° 12NC01819) : injonction de rétablir la servitude de marchepied.

Voir également : CAA Lyon, 30/04/2015, n° 14LY00852, bord du lac Léman ; CAA Lyon, 08/01/2015, 13LY01481, bord du lac Léman, CAA Paris, 21/09/2006, n° 03PA02699, Bord de la Seine en Seine-et-Marne.

⁷ L'examen des débats parlementaires ne permet pas de savoir s'il s'agissait d'un effet voulu ou d'une conséquence d'une rédaction malencontreuse de l'amendement.

Art. 63. permettre aux collectivités et à leurs groupements ou à des associations d'usagers intéressés de demander à l'autorité administrative de fixer cette limite (délai d'un an pour opérer cette délimitation- article L. 2131-4 CG3P).

2.2. Les parties en présence

Comme indiqué au paragraphe 1.4, un conflit oppose les propriétaires du bord de l'Erdre et les « marcheurs », en présence des pêcheurs et des élus locaux. Débuté dans les années 1960-70, ce conflit s'est amplifié avec l'extension en 2006 de l'usage de la servitude de marchepied aux piétons.

Les propriétaires sont soucieux de préserver leur intimité, d'autant plus que les contraintes liées à cette servitude s'ajoutent à celles du site classé. Les demandes de travaux, par exemple de clôtures, sont soumises à une autorisation, examinée au regard des objectifs de préservation et de mise en valeur du site classé. Ainsi la pose systématique de clôtures opaques de trois mètres de hauteur, qui masqueraient la vue des propriétés, parcs et jardins du XIX^e a été exclue par le ministère de l'environnement. Les propriétaires craignent également, du fait de la proximité de la métropole de Nantes, une sur-fréquentation incompatible avec la préservation de l'environnement des bords de l'Erdre et génératrice d'incivilités de la part de certains usagers (même s'ils ne représentent qu'une minorité de ceux-ci).



Cohabitation parfois difficile entre les piétons et les animaux domestiques
(s'agit-il d'un marcheur ayant peur du chien, de la conquête d'un point de vue?)

Source : © Erdre et nature

Une trentaine d'associations et sections de partis politiques, réunies dans le collectif « l'Erdre Pour Tous » réclament l'application de la loi de 2006 sur l'extension de l'usage de la servitude de marchepied pour les piétons. La continuité des itinéraires est importante, dans la mesure où il suffit de deux propriétaires à chaque bout pour « geler » une part importante du marchepied. Elles organisent périodiquement des randonnées-manifestations pour obtenir cette application, suscitant souvent des contre-manifestations organisées par les propriétaires.



Illustration de randonnées-manifestations organisées par le collectif "l'Erdre Pour Tous"

Source : © « Erdre pour tous »

La fédération française de la randonnée pédestre s'est réjouie que la loi de 2006 ait permis aux piétons l'accès à cette servitude, les rives de cours d'eau constituant des terrains de pratique très agréables. Elle souligne aussi l'importance de la continuité des itinéraires, la présence de secteurs en « cul de sac » ne présentant qu'un intérêt limité pour les randonneurs. Par contre, elle attend que la justice rappelle le droit, sans s'associer aux manifestations.

Les navigants sur l'Erdre pratiquent essentiellement pour le loisir. Ils n'utilisent guère cette servitude, sauf accident.

Les pêcheurs se répartissent en trois catégories : les pêcheurs en bateau, les pêcheurs itinérants et les pêcheurs « au coup », plus statiques. Les deux dernières catégories utilisent la servitude le long des berges, ainsi que les accès perpendiculaires qui ont été aménagés par certaines communes. Ils sont attentifs aux risques de conflits d'usages en cas d'extension de la servitude à d'autres catégories (cyclistes ou cavaliers).

Les élus de la métropole de Nantes et de la commune de la Chapelle-sur-Erdre sont très soucieux de développer l'accès à l'Erdre pour le plus grand nombre, les autres collectivités paraissant plus en retrait.

2.3. L'application de la loi génère un contentieux abondant

Suite à des constats, réalisés par des agents municipaux de la Chapelle-sur-Erdre, d'obstacles maintenus sur les bords de l'Erdre (grillage et tas de branches), trois propriétaires ont été condamnés par le tribunal administratif de Nantes, puis par la Cour administrative d'appel de Nantes⁸, à une amende et à enlever ces obstacles sous un mois avec une astreinte de 100 euros par jour de retard.

La Cour a estimé qu'il n'entraîne pas dans les pouvoirs du juge administratif statuant sur une contravention de grande voirie d'ordonner l'exécution de travaux sur des propriétés privées. De plus, l'article L. 2132-16 du CG3P prévoit la possibilité de faire payer aux contrevenants les frais de la remise en état d'office à la personne publique

⁸ CAA Nantes, 29/05/2015, 14NT00482, 14NT00485, 14NT00488, Rives de l'Erdre, Jugement au fond : Confirme le jugement imposant de libérer la servitude de marchepied grevant la parcelle dont ils sont propriétaires au bord de l'Erdre, sous astreinte de 100 euros par jour de retard en cas d'inexécution dans le délai d'un mois. L'enlèvement sur une largeur de 3,25 m des obstacles qui obstruent le marchepied afin de mettre fin à l'infraction constatée n'est pas soumis aux dispositions de protection du site classé.

propriétaire (le Département) mais, faute de précision législative, il semble que cette possibilité d'entreprendre des travaux d'office sans l'accord des propriétaires doit être limitée à des cas d'urgence ou de péril imminent (échouage d'une péniche par ex.).

La Cour a également statué sur la liquidation de l'astreinte pour la période du 2 mars 2014 au 29 mai 2015 inclus⁹.

Lors de ces contentieux, les propriétaires ont invoqué une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'atteinte jugée excessive au droit de propriété mais la CAA de Nantes puis le Conseil d'État ont jugé « qu'eu égard à l'ensemble de ces dispositions, et alors même que le législateur n'a pas prévu de droit de délaissement, l'article L. 2131-2 est proportionné aux buts poursuivis et assorti de garanties suffisantes au regard du respect du droit de propriété tel qu'il est garanti par l'article 2 de la Déclaration (des droits de l'homme et du citoyen de 1789) ; que, par suite, la question, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; »¹⁰.

Un tableau synthétique de jurisprudences sur la servitude de marchepied, tant au niveau de l'Erdre qu'au niveau national, figure en annexe 5.

2.4. Sur l'Erdre navigable, la police de la conservation du domaine public fluvial est assurée par le président du Conseil départemental

Pour les cours d'eau appartenant au domaine public des collectivités territoriales ou leurs groupements, les pouvoirs de police de la conservation de ce domaine sont exercés par l'autorité exécutive (art L. 2124-6 du CG3P).

L'Erdre navigable fait partie du domaine public fluvial du département de la Loire-Atlantique, et c'est son président qui est chargé de cette police. La servitude de marchepied peut lui être nécessaire pour l'entretien de la voie navigable. C'est également cette autorité qui fixe les limites du domaine public fluvial dans les conditions définies au premier alinéa de l'article L. 2111-9 et à l'article R. 2111-15 du CG3P. C'est également cette autorité gestionnaire qui peut décider de réduire l'emprise de la servitude de 3,25 mètres jusqu'à 1,50 mètre¹¹, si elle ne porte pas atteinte à l'exercice de la pêche, au passage des piétons et aux nécessités d'entretien et de surveillance du cours d'eau ou du lac.

Le président du conseil départemental de la Loire-Atlantique a pris, après enquête publique, un arrêté du 27 mars 2013 délimitant le domaine public fluvial de l'Erdre sur le territoire des communes de la Chapelle-sur-Erdre, Carquefou et Sucé-sur-Erdre sur la base de la cote de 4,60 mètres NGF correspondant aux plus hautes eaux, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles. Les divers recours

⁹ CAA Nantes, 29/05/2015, 14NT01876, 14NT01878, 14NT01879, Rives de l'Erdre, Liquidation de l'astreinte : il ressort du procès-verbal de constatation d'un agent assermenté du 25 mars 2014, qu'à cette date la requérante n'avait toujours pas exécuté le jugement du 16 janvier 2014 du tribunal administratif de Nantes notifié le 1er février 2014 ; qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'à la date à laquelle statue la Cour, les obstacles existant sur l'espace correspondant à la servitude de marchepied avaient été enlevés ; que, par suite, le préfet est fondé à solliciter la liquidation de l'astreinte pour la période du 2 mars 2014 au 29 mai 2015 inclus ; que toutefois celle-ci doit être modérée et liquidée au taux de 33 euros par jour, soit 14 949 euros (pour le 1^{er} et 2^e, 14 883 euros pour le 3^e).

¹⁰ Conseil d'État, 03/11/2014 puis 28/01/2015, n^{os} 382605, 382608 et 382610, rives de l'Erdre, lieu-dit La Poterie et lieu-dit Le Meslier.

¹¹ Une décision refusant de réduire la largeur de la servitude de marchepied qui, au regard de la configuration des lieux, s'avérerait dangereuse, n'est entachée d'aucune erreur d'appréciation : Cour administrative d'appel de Bordeaux, 11BX0034, 24/11/2011, bordure de la Dordogne sur le territoire de la commune de Saint-Sulpice-de-Faleyrens.

intentés par les riverains ont été rejetés par le tribunal administratif de Nantes le 19 juillet 2016 (mais appel a été interjeté). Il a notamment considéré que la délimitation du domaine public fluvial est un acte purement reconnaissant qui n'entraîne pas la réalisation de travaux, aménagements ou ouvrages.

Le président du conseil départemental de la Loire-Atlantique a, sur la seule commune de la Chapelle sur Erdre, pris un arrêté en date du 12 avril 2016, publié au recueil des actes administratifs du Département le 29 avril 2016, relatif à la délimitation de la servitude de marchepied. Cet arrêté décide le détournement de la servitude¹² du PK 8.220 au PK 8.461, du PK 9.031 au PK 9.358 et du PK 9.739 au PK 9.837 en raison de la présence d'espèces exotiques envahissantes, d'arbres remarquables et de murs classés, constituant des obstacles naturels ou patrimoniaux. Plusieurs recours ont été déposés par certains propriétaires riverains contre cet acte.

2.5. Le traitement des obstacles identifiés se heurte à de nombreuses difficultés qui posent une limite à l'applicabilité de la loi

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit des dispositions portant sur deux points essentiels au regard des obstacles rencontrés dans la réalité de la continuité du marchepied et entravant son ouverture à un usage piétonnier :

- la possibilité de détourner, à titre exceptionnel, la servitude à l'intérieur des propriétés afin de contourner un obstacle naturel ou patrimonial (Art. 62) ;
- celle de faire délimiter la servitude par l'autorité administrative compétente (le Conseil départemental dans le cas de l'Erdre) suivant la demande des collectivités ou d'une association d'usagers (Art. 63).

2.5.1. Il existe des limites à l'application de la loi sur le terrain

Le Conseil départemental de Loire-Atlantique a procédé récemment à la délimitation du domaine public fluvial (DPF) qui lui a été cédé par l'État après transfert de gestion (décret du 14 mars 1986). Sur le plan de la connaissance et de l'opposabilité juridique, ceci est un réel progrès. Il sera totalement avéré lorsque le contentieux formé contre l'arrêté de délimitation du DPF sera purgé. Le tracé théorique de la servitude, qui a pu être réalisé à partir du moment où le DPF était précisé, a servi de base à un travail d'inventaire sur lequel s'appuie le Conseil départemental en vue d'un traitement des obstacles destiné à permettre le cheminement continu sur la servitude.

Tout d'abord, il convient de distinguer entre « obstacles » et difficultés ou mauvaises conditions de circulation sur le marchepied : la loi de 2006 qui a étendu aux piétons le droit de parcourir le marchepied n'a pas prévu d'accompagner cette disposition par une obligation de réaliser des aménagements de confort ou de sécurité favorisant leur déplacement. Les collectivités peuvent aménager des itinéraires, si elles le souhaitent, avec l'accord des riverains, ce qui pose d'ailleurs la question de l'entretien ultérieur, voire de la responsabilité en cas d'accident (Cf. 2.6). Mais il est parfois difficile d'apprécier la réelle qualification d'un obstacle : une zone de marais, et elles sont nombreuses ici, est difficilement franchissable sans un équipement adapté, elle peut être appréciée comme participant à la continuité naturelle tout en se présentant comme infranchissable pour un piéton en tenue ordinaire.

¹² Les cotes et repères sont exprimés selon le nivellement géographique de la France (NGF) pour l'altitude et en points kilométriques (KM) pour la distance.

Ensuite il s'agit d'intervenir de manière exceptionnelle, non de transformer l'espace et ses usages ou de satisfaire au coup par coup des demandes pour répondre à des intérêts divers à tel ou tel endroit. Les obstacles sont soit naturels, excluant ce qui pourrait être installé délibérément de main d'homme pour dissuader le passage et devrait alors être ôté, soit patrimoniaux.

Enfin le contournement de la servitude doit se faire à l'intérieur de la propriété qui en est grevée, ce qui n'est pas forcément réalisable matériellement.

2.5.2. Il est possible de dresser une typologie des obstacles à prendre en compte

L'identification des obstacles sur les rives de l'Erdre s'est faite grâce à plusieurs études de terrain, dont celle effectuée avec minutie par l'Onema¹³ qui a répertorié obstacles et zones de conflit. Par ailleurs, des groupes de travail « servitude de passage de l'Erdre » ont été constitués en 2011 à l'initiative de la préfecture, qui a associé propriétaires, usagers, maires, services de l'État, dont le « groupe de constat des obstacles » mis en place pour dresser un état des lieux de l'ensemble des entraves faisant obstruction à l'établissement d'un cheminement continu.

Les obstacles naturels sont divers, qu'il s'agisse de marais, de tourbières ou de boires¹⁴ qui sont par essence impraticables à pied sans équipement, des espaces de taille variable constitués de racines et végétaux divers qui gênent le passage, d'éléments isolés comme des arbres...



Exemple de boire à La Chapelle-sur-Erdre

Photo : groupe de travail « servitude de passage de l'Erdre » 2011 – préfecture de la région Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique

¹³ Étude du service départemental de la Loire Atlantique de l'Onema intitulée « Rivière Erdre – La continuité piétonne » (novembre 2015).

¹⁴ Typique de l'espace ligérien, une boire est un « bras mort, ensablé ou envasé, remis en eau l'hiver au moment d'une crue » (Dictionnaire amoureux de la Loire, page 151 - Danielle Sallenave – Plon, mars 2014).

L'ajout à une topographie accidentée d'éléments construits (cabanons et murets au bord de la berge) alors même que les maisons en tête de falaise sont très proches, constitue un cas d'espèce particulièrement difficile à prendre en charge.



Exemple à Sucé-sur-Erdre avec constructions en pied de falaise et habitations en tête
Photo mission

Le législateur n'a pas prévu de distance minimale entre les habitations construites dans le respect de la réglementation et occupées de manière permanente, et le marchepied. Un parallélisme aurait pu être envisagé avec la loi littoral¹⁵, le libre accès au public sur les sentiers littoraux étant assorti d'un examen au cas par cas des habitations situées à moins de quinze mètres du sentier pour préserver une certaine intimité. Ce passage n'est retenu que si c'est la seule solution permettant d'assurer la continuité du passage des piétons. Cette situation semble se présenter notamment à Sucé-sur-Erdre et Carquefou. Il sera nécessaire d'examiner au cas par cas les situations de ces habitations qui seraient à moins de quinze mètres de la servitude de marchepied, par analogie avec le dispositif de la loi littoral.

1. Recommandation au Conseil départemental de Loire-Atlantique : pour les futures délimitations de la servitude de marchepied, identifier chaque cas d'habitation située à moins de quinze mètres de celle-ci, afin de trouver le cheminement alternatif conciliant au mieux l'exigence de continuité et le respect de la vie privée.

De Nantes à Sucé-sur-Erdre le site des marais de l'Erdre représente 2 700 ha de zones humides répertoriés pour leur intérêt écologique, par endroits impraticables mais qui méritent dans leur ensemble une attention particulière au regard de la protection de la nature en dépit du fait que les incidences écologiques de ce type d'espaces comme des diverses zones Natura 2000 n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation des incidences.

Les obstacles patrimoniaux quant à eux peuvent être des anciens murs ou édifices mais, sauf dans le cas où ils figurent à l'inventaire des monuments historiques, il peut

¹⁵ Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986, dite « loi littoral ».

être difficile d'estimer le caractère patrimonial dans sa réalité, d'anciens murs par exemple ayant été édifiés il y a plusieurs siècles et constituant, si ce n'est un patrimoine historique, au moins un patrimoine vernaculaire. Certains d'entre eux ont été édifiés perpendiculairement à la rivière jusqu'à son bord, à un moment où la servitude n'était pas effective, sans que des constats ou verbalisations soient entrepris.



Exemple de murs formant obstacle

Photo : DREAL Pays-de-la-Loire 2012

Des obstacles intentionnels existent par endroits, sous forme de haies, trous, fossés, grillages, murets ou tous moyens de dissuasion en bordure des propriétés, prohibés mais présents, qui ne doivent pas être contournés mais enlevés par les propriétaires ou s'ils persistent, sous astreinte ordonnée par le tribunal administratif statuant sur la contravention de grande voirie.

Il s'y ajoute des obstacles immatériels, non des moindres : l'appréciation des limites entre l'espace fréquentable par tous et la propriété privée, l'attitude de riverains réfractaires au passage d'autrui qui nient la servitude ou souhaitent s'en prémunir, celle-ci ayant par le passé été oubliée, les agents immobiliers et les notaires ne la portant pas systématiquement à la connaissance des nouveaux propriétaires lors de mutations de propriété. Il semble en effet qu'elle ne soit rappelée dans les actes que lorsqu'elle figure déjà dans le certificat d'urbanisme. La mission suggère que la chambre régionale des notaires soit invitée à y être attentive : **il convient de faire effectivement figurer la servitude de marchepied dans les actes notariés, qu'il s'agisse de successions ou de ventes immobilières, et d'effectuer l'information nécessaire au respect des dispositions législatives y afférentes.**

De plus la mission a constaté que les élus n'étaient pas suffisamment sensibilisés à l'obligation réglementaire de porter la servitude de marchepied dans les annexes des documents d'urbanisme. Or, il résulte du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation

du contenu du plan local d'urbanisme que **cette servitude doit figurer dans les annexes du PLU**. Le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) en cours d'élaboration, permettant la révision globale des 24 PLU en vigueur sur le territoire de Nantes Métropole, doit en tenir compte. Ne pas l'oublier permettra aussi de consolider juridiquement les contentieux.

2. Recommandation au préfet de la Loire-Atlantique (DDTM) : veiller à ce que la servitude de marchepied figure bien dans la liste des annexes aux plans locaux d'urbanisme et dans les autorisations délivrées (certificats d'urbanisme), et procéder si besoin à un rappel auprès des collectivités.

2.5.3. Il est difficile d'arriver à des solutions de contournement conciliant l'ensemble des enjeux

La mission observe que les revendications des piétons et randonneurs, qui veulent cheminer sans obstacle au plus près de l'eau de manière continue, dominent aujourd'hui dans le débat local. Il convient de bien distinguer la servitude qui s'impose au riverain avec son lot d'obligations (ne pas mettre d'obstacles, veiller à ce que les haies situées sur son terrain n'empiètent pas sur cette servitude) et les conditions d'utilisation par les piétons de l'espace correspondant, historiquement dévolu au secours des personnes et à l'entretien des berges. Même lorsqu'un chemin nouveau est tracé pour permettre le déplacement des piétons en continu, la servitude, créée pour son usage spécifique, demeure sur son emplacement.

Des solutions matérielles existent pour contourner les obstacles au cheminement continu, plus ou moins acceptables par les propriétaires, mais elles peuvent se heurter à d'autres exigences de nature le plus souvent réglementaire.

2.5.3.1. La superposition des contraintes rend parfois la mise en œuvre difficile

Des aménagements plus ou moins importants peuvent être réalisés par les collectivités, qu'il s'agisse du Conseil départemental ou des communes. Soit ils se font directement en longeant la rivière, respectant ainsi la notion de cheminement sur son bord qui caractérise la servitude de marchepied, soit ils reportent celle-ci sur la partie terrestre en limite des propriétés.

Dans le premier cas, la dimension de l'aménagement et son aspect esthétique soulèvent des polémiques et, surtout, doivent être compatibles avec les dispositions qui régissent le site classé par décret du 7 avril 1998, lequel représente 1 300 ha et qui est également constitutif d'une servitude d'utilité publique. Il n'est pas envisageable d'installer sur des portions importantes de l'espace rural en site classé des passerelles, ainsi que cela a été le cas dans la zone récréative de la proche banlieue nantaise ; les passerelles, même de taille réduite, doivent faire l'objet de demandes d'autorisation au cas par cas. De plus, des solutions comme l'installation d'escaliers de franchissement de murs entre des propriétés posent, outre la nécessité de recueillir l'accord des propriétaires mitoyens, diverses questions comme celle de la sécurité des personnes susceptibles de les emprunter. Il apparaît plus simple et préférable de contourner la servitude en utilisant judicieusement le potentiel du territoire pour aménager des itinéraires de promenades ou des sentiers de randonnée, ce qui s'est fait de manière significative à Carquefou par exemple, en valorisant des points de vue qui agrémentent le parcours récréatif. Encore faut-il, de par la loi, en contournant les obstacles, définir un nouveau tracé de la servitude en restant dans la même propriété.

Cette solution est d'autant plus intéressante et législativement compatible que l'article 61 de la loi du 17 août 2015 a prévu la possibilité pour les itinéraires inscrits au PDIPR d'emprunter la servitude de marchepied.

Sur les autres communes, où cette solution n'est pas d'emblée transposable, du moins sur des distances conséquentes, les solutions de contournement ne sont guère satisfaisantes, quelles que soient les limites posées, pour des raisons diverses et cumulatives : intérêts divergents des propriétaires et des marcheurs, positions intégristes de certains parmi les uns et les autres, désir de profiter de la nature s'opposant à celui de la respecter notamment dans les zones fragiles (berges) et riches (Natura 2000), déclarations de travaux et demandes d'autorisation au titre des monuments et des sites inscrits et classés. Or, dans certains cas, le contournement se présente comme la seule solution réglementairement acceptable, mais pas forcément réalisable, comme lorsqu'il s'agit d'arbres remarquables qui ne peuvent être abattus en raison de ce caractère.

Il arrive ainsi que l'application de la loi soit totalement impossible compte tenu de la configuration du lieu, liée à la nature autant qu'aux aménagements (ancien viaduc réhabilité) : le vallon de l'Hocmard (affluent de l'Erdre) entre La Chapelle et Sucé en apporte une illustration, la seule possibilité de continuité étant le tracé de la voie ferrée remise en service sur le viaduc et donc interdite à la fréquentation piétonne, à laquelle une passerelle pourrait éventuellement être adossée, à supposer toutefois qu'elle ne débouche pas sur un espace fermé ou totalement impraticable :



L'obstacle du vallon de l'Hocmard, affluent rive droite de l'Erdre, enjambé par le viaduc entre La Chapelle-sur-Erdre et Sucé-sur-Erdre

Photo : Groupe de travail « servitude de passage de l'Erdre » 2011 - préfecture de Loire-Atlantique

Dans la majorité des cas des solutions simples et de bon sens existent cependant. La volonté et la capacité de dialogue et de négociation au niveau local apparaît déterminante dans leur mise en œuvre ; la conclusion de conventions entre les communes et les riverains permet d'aboutir à des situations acceptables par tous et apaisées (Cf. 3.1), elle se révèle préférable à l'expropriation.

Cependant la mission a relevé lors de sa visite du site et au cours des entretiens qu'en dépit des efforts déployés, la persistance d'une impossibilité, voire d'un conflit, à l'échelle d'une commune ou de nature à figer une situation insatisfaisante pour tous tenait à la seule position de principe ancrée de longue date de quelques riverains,

parfois trois seulement. Il n'apparaît pas de parade, du moins à court terme, à ce type d'obstacle.

2.5.3.2. Le contournement des obstacles sur des propriétés non riveraines du DPF pose problème par rapport à la loi

Le législateur a prévu que la servitude ne pouvait être détournée que dans une même propriété. En outre celle-ci est censée longer la rivière. C'est d'ailleurs cette possibilité de pouvoir cheminer tout au long de la rivière sur laquelle porte la vue qui est particulièrement prisée des marcheurs et revendiquée par les plus exigeants quant à l'application de la loi.

Plusieurs obstacles naturels, qu'il s'agisse de marais impénétrables ou d'affluents à franchir, ne peuvent qu'être contournés loin des berges. Il en va de même de constructions comme les murs ou des dépendances d'habitations au bord de l'eau ou trop proches de la servitude pour conserver une intimité suffisante. Dans ces cas, la continuité de la servitude ne peut s'opérer qu'à une distance importante et parfois en longeant l'obstacle sur les propriétés voisines ou le domaine communal.

Les collectivités peuvent en effet conclure des conventions avec les riverains pour passer sur les propriétés voisines, acquérir des terrains à l'amiable et exproprier, cette dernière voie étant souvent bien longue à porter ses fruits. Elles sont légitimes à créer des chemins piétonniers, notamment pour l'accès aux cours d'eau (Art. L.211-7 du code de l'environnement).

Dans le cas des conventions, il est nécessaire que celles-ci précisent qui réalise l'entretien des aménagements (passerelles par exemple) pendant la durée de la convention (en principe l'auteur de l'installation, mais sur le terrain d'autrui) et à son terme.

Le Conseil d'État a confirmé (décision n° 287526 du 11 avril 2008 Commune de La Chapelle-sur-Erdre/État) que les communes pouvaient acquérir des terrains à l'amiable ou par voie d'expropriation ; cependant l'expérience prouve ici qu'une durée de cinq à quinze ans est nécessaire pour parvenir à l'objectif poursuivi.

Devant la réalité du terrain, présentant nombre de situations variées et complexes, l'application de la loi se heurte à des impossibilités matérielles de divers ordres. La mission observe qu'**en l'état actuel du droit, certains cas ne peuvent être résolus sur l'Erdre que par la voie de conventions, d'acquisitions, voire d'expropriation sur des propriétés riveraines ou non.**

2.6. Les riverains ne sont pas tenus d'entretenir l'emprise de la servitude, les collectivités peuvent le faire sans obligation

Les riverains ne sont pas tenus d'entretenir la servitude de marchepied (coupe des ronces et des orties) mais ils ont obligation de veiller à ce que les haies situées sur leur terrain n'empiètent pas sur cette servitude¹⁶.

Le département peut entretenir la servitude de marchepied, s'il le juge utile pour ses propres besoins d'utilisation de la voie navigable.

¹⁶ CAA Lyon, 26/04/2012, n° 11LY02328, bord du lac Léman.

La commune peut entretenir la servitude si elle le souhaite. Dans ce cas, il est souhaitable que les aménagements soient limités, de façon à maintenir un caractère le plus naturel possible des rives, dans l'esprit de ce qui se fait pour le sentier du littoral.

Si les communes sont habilitées à réaliser cet entretien, cela doit se faire dans le respect des propriétés privées et des autres lois existantes, notamment la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics¹⁷.

Dans le cas où l'emprise de la servitude est détournée en raison de la présence d'un obstacle naturel ou patrimonial, les règles d'entretien sont identiques à celles de la servitude non détournée.

Par contre, si une collectivité réalise un sentier sur des propriétés non riveraines pour faciliter la continuité du sentier piétonnier, l'entretien de ce tracé hors de l'emprise de la servitude de marchepied suit les règles correspondant au statut juridique de ce type de sentier. L'attention des collectivités doit être attirée sur la nécessité d'une signalisation appropriée pour éviter, en cas d'accident, qu'une part de sa responsabilité soit recherchée pour défaut d'entretien¹⁸.

2.7. Des risques indéniables et une problématique complexe

L'application de la loi, inscrite au code général de la propriété des personnes publiques (CG3P Livre protection du domaine public / chapitre servitude administrative / articles L. 2131-1 et suivants) comporte plusieurs risques pour la vallée de l'Erdre.

2.7.1. Des troubles mineurs à l'ordre public et de multiples contentieux concernent le marchepied de l'Erdre

Les manifestations actuelles avec pénétration de force dans des propriétés privées et mise en place de barrages sommaires sont des faits constatés. Ces affrontements ont donné lieu à plusieurs plaintes pénales et procès-verbaux administratifs qui sont les prémices d'une situation susceptible de dégénérer. Ceci est d'autant plus grave que les protagonistes associatifs du marchepied sont des personnes sensées et réfléchies qui se connaissent bien. Elles ont su jusqu'à présent s'arrêter avant l'irréparable, mais cette situation pourrait intéresser à terme des personnes mal intentionnées, étrangères au lieu et fautrices de troubles.

2.7.2. La sécurité des personnes et des biens doit être préservée pour les piétons sur le marchepied

Le risque d'accident est réel. Il est fonction de la fréquentation du marchepied et de son aménagement. Le marchepied, lorsqu'il est resté naturel, est en certains endroits peu commode pour un cheminement à pied. Le piétinement continu des berges de l'Erdre est irréaliste sans un confortement du revêtement naturel de terre humide et

¹⁷ Cette loi prévoit la possibilité pour le préfet de prendre des arrêtés « d'occupation temporaire » des propriétés privées pour l'exécution de travaux publics avec notamment la notification dix jours à l'avance de la consistance des travaux, la réalisation d'un état des lieux contradictoire ou, en cas de refus du propriétaire de signer, établi par un expert désigné par le président du tribunal administratif.

¹⁸ Conseil d'État, 20 novembre 1964, n° 60842, Ville de Carcassonne (La commune n'est pas tenue d'entretenir un chemin rural, mais si elle le fait, sa responsabilité peut être engagée en cas de vices présentés par l'aménagement réalisé et d'absence de signalisation appropriée).

glissante, notamment sur les portions des berges encore vierges de circulation piétonne. En effet, la sécurisation de certaines parties du tracé délimité par l'arrêté d'avril 2016 du Conseil départemental apparaît nécessaire. Un propriétaire privé devrait donc accepter que sa berge soit « artificialisée » pour permettre le passage des piétons.

La loi apporte une possibilité et non une obligation d'entretien par la collectivité selon le dernier alinéa de l'article L. 2131-2¹⁹ (voir §2.1.1). Le propriétaire de l'emprise de marchepied n'est pas cité dans l'article. Cependant, son accord, pour toute intervention d'entretien ou d'aménagement réalisée par un tiers sur le marchepied de sa parcelle, est requis. Le droit de la propriété exige un accord formel entre le propriétaire et le tiers intervenant même si ce dernier est une entité publique investie d'autorité, sauf si un arrêté préfectoral autorise l'occupation temporaire de la propriété pour l'exécution de travaux publics. L'absence d'accord préalable est constitutive de voie de fait²⁰.

La crainte du propriétaire riverain est de voir sa responsabilité civile impliquée en cas d'accidents d'usagers du marchepied sur sa propriété, même en présence de la disposition figurant au troisième alinéa de l'article L 2131-2 du CG3P²¹ qui l'exonère d'une responsabilité juridique dès lors qu'il n'a pas commis d'acte fautif. Le propriétaire riverain estime que le bris fortuit d'arbres ou les animaux présents dans sa parcelle peuvent causer des dommages corporels aux usagers du marchepied qui en rechercheront l'indemnisation devant la justice.

L'intervention de tiers publics (la commune, la communauté de communes, le département propriétaire du DPF,) au profit des usagers piétons et sur un terrain privé est susceptible de générer des suites contentieuses en responsabilité notamment lors d'accidents de personnes.

2.7.3. La diversité biologique et la salubrité des eaux devraient être davantage suivies pour détecter une éventuelle évolution

Les évolutions dans le temps de l'habitat faune flore le long de la vallée de l'Erdre (Nantes, Carquefou, Sucé-sur-Erdre, La Chapelle-sur-Erdre, Nort-sur-Erdre) ne font pas l'objet d'études scientifiques documentées ni de suivis annuels. Des inventaires ponctuels ont été réalisés, par exemple ceux effectués par la commune de Carquefou avant l'ouverture du sentier utilisant le marchepied de l'Erdre, par la fédération des amis de l'Erdre ou par le conservatoire botanique national de Brest.

Un établissement public local, l'Entente pour le Développement de l'Erdre Navigable et Naturelle (EDENN), a pour objectif de préserver le patrimoine commun et de retrouver une eau saine (ce qui n'est pas le cas pour l'Erdre en 2016). Il regroupe les communes et communautés de communes actrices sur l'Erdre (Voir §3.2).

¹⁹ Article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques, dernier alinéa : « Une commune, un groupement de communes, un département ou un syndicat mixte concerné peut, après accord avec le propriétaire du domaine public fluvial concerné, et le cas échéant avec son gestionnaire, entretenir l'emprise de la servitude de marchepied le long des cours d'eau domaniaux. »

²⁰ En droit administratif, la voie de fait est une illégalité manifeste, commise par l'Administration à l'encontre du droit de propriété ; en droit pénal, il s'agit d'une violence envers une personne, lorsque cette violence n'est pas qualifiée de blessure ; en droit civil, il s'agit d'un comportement allant à l'encontre de droits personnels, ou de dispositions législatives ou réglementaires.

²¹ Article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques, troisième alinéa : « La responsabilité civile des riverains visés au deuxième alinéa ne peut être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion du passage des pêcheurs ou des piétons qu'en raison de leurs actes fautifs. »

L'EDENN²² constate la réduction des effectifs des populations d'oiseaux, ce que signalent aussi les particuliers, sans que les évolutions soient mesurées. La dégradation de la qualité des eaux de l'Erdre est liée principalement au développement des cyanobactéries induit par le phénomène d'eutrophisation et à la pollution de l'eau par les pesticides. Elle peut parfois entraîner des restrictions d'usage (navigation, précautions pour la consommation de poissons pêchés...).

Une amélioration du suivi de la diversité biologique et de la salubrité des eaux devrait être envisagée afin de détecter une éventuelle évolution et un lien possible avec l'augmentation de la fréquentation piétonne sur les rives de l'Erdre.

2.7.4. La préservation des paysages, sites et perspectives architecturales est indispensable pour conserver les valeurs de l'Erdre

Le classement du site en 1998 a permis de le protéger d'une urbanisation en forte croissance. Le groupe de travail interministériel (ministères chargés de l'écologie, de l'intérieur et des sports) a produit dans une note (DGALN) du 13 mars 2013 des recommandations pour les cheminements piétonniers en vue de préserver les vues réciproques entre l'Erdre et les châteaux et parcs paysagers. Le risque de mettre en cause cette préservation par atteintes mineures successives est déjà présent. Le cheminement piétonnier devant le château de la Gascherie est révélateur de cette perte de mémoire. Suite à l'aménagement du sentier sur berge de la Gascherie conçu pour la promenade familiale, le propriétaire a été autorisé à planter une haie pour préserver son intimité, mais en l'absence d'entretien régulier cette barrière végétale atteint une hauteur qui rompt la perspective.

Le risque majeur actuel est une surfréquentation incontrôlable du site, victime de sa notoriété. Un aménagement doux d'accès perpendiculaire à la rive avec des stationnements disposés de manière judicieuse, éloignés de la rive, est un compromis possible, sous réserve de projet partagé répondant aux différents risques recensés. L'anthropisation de l'Erdre de ces 15 dernières années a transformé les perspectives paysagères, les écosystèmes et les milieux semi-naturels sous l'action de l'homme. Il conviendra de veiller à éviter qu'une surfréquentation n'accentue encore ce phénomène.

3. Recommandation aux élus locaux : Afin d'éviter de surcharger la fréquentation des secteurs les plus sensibles et vulnérables de la servitude, offrir des itinéraires alternatifs sous forme de circuits de sentiers aménagés et attractifs.

Comme le craignent ou l'auraient éventuellement déjà constaté certains riverains, l'ouverture au public peut conduire à l'expression d'actes d'incivilité qui leur seraient tout aussi dommageables qu'à la qualité du site et à son bon état écologique. Elle risque également induire l'introduction dans ce milieu naturel jusqu'ici préservé d'activités illicites génératrices de dégradations. La mission suggère aux collectivités, au titre des bonnes pratiques, de **veiller à la mise en place d'une signalisation appropriée, et d'avoir recours à la police municipale** pour éviter les accidents ou actes malveillants et maintenir un état des lieux satisfaisant.

²² Synthèse réalisée par l'EDENN / <http://www.edenn.fr/wp-content/uploads/2015/02/expo-mosaïque-paysage.pdf>

3. Les voies d'amélioration possibles

3.1. Les démarches déjà entreprises

La préfecture de Loire-Atlantique a lancé dès 2010 une concertation élargie sur le marchepied. L'objectif était d'aboutir à une délimitation précise du domaine public fluvial afin d'établir l'emprise de la servitude de marchepied. Cette concertation, en accord avec le Conseil départemental, a largement associé les communes, les associations, les propriétaires.

Des groupes de constats pilotés par la préfecture ont également été constitués par commune et ont établi un état des lieux des obstacles au cheminement sur les rives de l'Erdre, en procédant à des visites sur place.

Les propriétaires présents dans les réunions de travail ont eu pour principale préoccupation de se préserver de la vue des piétons. Ils ont imaginé différentes clôtures. La commission départementale de la nature, des paysages et des sites a rendu un avis favorable pour deux clôtures et deux gués de contournement. Le préfet a saisi la ministre au titre du site classé le 8 février 2012 pour les aménagements imaginés. La réponse du 30 avril 2012 de la DGALN a rappelé les principes de préservation du site et d'indépendance des deux législations (site classé et marchepied), sans donner son accord aux propositions locales ainsi rejetées.

La délimitation du domaine public fluvial par le Conseil départemental est aujourd'hui réalisée (voir paragraphe 2.4).

Le manque d'évaluation des incidences des projets sur les sites Natura 2000²³, relevé par la DGALN le 30 avril 2012, a été suivi de divers inventaires environnementaux (faune, flore). Ces études ont été faites notamment par la commune de Carquefou, par le conservatoire botanique de Brest, par l'association « les amis de l'Erdre », par le syndicat mixte EDENN. Ce dernier réalise une sensibilisation documentée et pédagogique à raison de deux numéros par an de sa lettre d'information. Ce document de diffusion de connaissance est un lien essentiel pour faire connaître les préoccupations de biodiversité auprès de la population. Il manque cependant une mise en cohérence et un suivi dans le temps de ces différents « états des lieux » en raison peut être du positionnement et des moyens attribués à l'EDENN. L'ornithologie est un domaine fort de l'environnement de l'Erdre. Le milieu associatif national est très en avance sur ce thème. Il devrait pouvoir être encore mieux mobilisé notamment pour évaluer les incidences des articles 61/62/63 de la loi du 17 août 2015 qui auront pour conséquence d'accroître la fréquentation piétonnière des berges.

3.2. La nécessité d'une gouvernance intégrant l'ensemble des thématiques du territoire

Compte tenu de la présence de partenaires, d'enjeux, de réglementations, divers et opposés ou cumulatifs, il apparaît indispensable de mettre en place une gouvernance intégrée du territoire pour en permettre le développement harmonieux autour d'intérêts partagés dans un contexte pacifié. Les bonnes pratiques constatées pourraient ainsi

²³ Voir l'arrêté du 26 avril 2012 portant approbation du document d'objectifs du site Natura 2000 "Marais de l'Erdre" (FR5200624): <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/fr5200624-marais-de-l-erdre-zsc-a1735.html>.

davantage faire école et la gestion des difficultés sporadiques mais bloquantes être facilitée.

Les instances administratives peuvent y participer, mais c'est aux collectivités qu'il revient de fédérer leurs efforts au-delà du seul périmètre des communes, selon le même principe de continuité qui prévaut à présent pour la servitude tout au long de l'Erdre. Leur rôle est avant tout de nature réglementaire.

Déjà le Conseil départemental a posé les premières pierres de l'édifice en se saisissant des deux premières étapes, indispensables, de la connaissance et de la sécurisation juridique de par la délimitation du DPF et le travail de repérage des obstacles sur le tracé de la servitude.

Les parties en présence se sont constituées en associations, mais chacune se préoccupe d'intérêts différents, ce qui, lorsqu'ils sont opposés, ne peut que continuer à générer des conflits.

Il existe bien l'EDENN qui compte cinq membres constitutifs apportant les financements permettant son fonctionnement, le département de Loire-Atlantique, la communauté de communes d'Erdre et de Gesvres, la communauté de communes du Pays d'Ancenis, la commune de Saffré, Nantes Métropole, ainsi qu'un membre associé (département de Maine-et-Loire). Mais devant les évolutions liées à la mise en œuvre de la GEMAPI²⁴ il est possible de s'interroger sur les orientations de cette structure, référente du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Estuaire de la Loire et opérateur Natura 2000, davantage préoccupée de la rivière, son eau et ses usages, traditionnellement attachée à trois aspects :

- la qualité de l'eau ;
- la biodiversité ;
- les usagers.

La mission observe que ses responsables se définissent comme des facilitateurs de consensus : ils coordonnent les acteurs et se positionnent en médiateurs.

Une structure de ce type, prenant la forme d'un groupement d'intérêt public, d'un syndicat, ou toute autre forme permettant la mutualisation des efforts, l'intégration des thématiques, l'instauration du dialogue et l'établissement du consensus, mériterait d'être créée pour assurer la gouvernance du territoire terrestre de l'Erdre.

Par son caractère partenarial, elle aurait aussi le mérite d'associer des représentants peu invités dans les débats collectifs ou dont les instances ne sont pas encore constituées. Concernant notamment les itinéraires ouverts à la promenade, la mission observe que s'il existe bien un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées (PDIPR), inclus dans le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI), la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature prescrite par l'article R.311-1 du code du sport n'a pas été installée au niveau du Conseil départemental.

²⁴ La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles crée une compétence spécifique et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), et l'attribue aux communes ou à leurs groupements, au plus tard le 1^{er} janvier 2018.

4. Recommandation au préfet de Loire-Atlantique : encourager auprès des collectivités l'émergence d'une structure publique territoriale en capacité de porter la gouvernance de la vallée de l'Erdre.

Une structure dédiée pourrait en effet répondre au besoin patent d'un lieu d'échanges, favoriser l'émergence de solutions consensuelles, voire élaborer une charte en partage avec les divers acteurs posant de manière claire pour tous les règles des usages.

3.3. La prévention administrative

Différentes instances sont appelées à jouer leur rôle dans le contexte complexe de l'Erdre et des conflits d'usage de son territoire.

S'il revient aux services de l'État de veiller de manière générale au respect des dispositions législatives et réglementaires, les collectivités ont aussi un rôle à jouer. Sur les rives de l'Erdre, il s'agit principalement pour les pouvoirs publics de l'observance de la servitude de marchepied et des dispositions de protection des monuments et des sites ; ceci sans négliger pour autant les dispositions de natures diverses et les orientations des politiques nationales telle celle relative à la biodiversité dont ce territoire apparaît comme un réservoir en de nombreux endroits, notamment sur les berges.

Concernant la servitude, il convient de verbaliser les contrevenants qui empêchent délibérément le passage en dressant des obstacles (haies, branchages, murs...). Les contraventions de grande voirie doivent être dressées et suivies d'effets. De même, les personnes qui transgressent le droit de propriété en pénétrant chez les riverains au-delà de la limite de la servitude ou qui se livrent à des destructions sur les biens d'autrui pour forcer la servitude doivent être poursuivis. Pour ne pas discréditer les pouvoirs publics dans leur action et être efficace, un suivi doit être assuré et les actions conduites à court terme. La mission suggère au préfet de Loire-Atlantique de **veiller à ce que la transmission aux tribunaux des procès-verbaux d'infraction et l'exécution du paiement des astreintes s'effectuent dans les délais les meilleurs.**

Sur le terrain, chaque collectivité, de par sa proximité et sa connaissance du territoire, peut intervenir en utilisant divers outils pour fédérer les partenaires, contribuer au dialogue, établir des consensus. De la constitution de commissions à la conclusion de conventions et à la réalisation d'aménagements si nécessaire, le Conseil départemental et les communes peuvent participer à faire évoluer les mentalités et les lieux. La pédagogie mérite que chacun la mette à profit dès lors que l'opportunité s'en présente. Aussi la mission suggère-t-elle aux collectivités de **procéder sur le terrain, lorsque l'opportunité s'en présente, de manière pédagogique, à un rappel des droits et obligations qui s'attachent à la servitude de marchepied** auprès des personnes physiques (application de la loi, libre circulation des piétons, respect de la propriété d'autrui...).

La présence des protections au titre des sites inscrits et classés, du périmètre défini par le rayon de 500 mètres autour des monuments historiques (loi du 31 décembre 1913) ajoute ses contraintes, qui prennent ici une résonance particulière. Selon la sensibilité et les intérêts des uns (riverains) et des autres (pêcheurs, piétons, protecteurs de la nature...), il leur est facile d'interpréter abusivement les autorisations et les refus, les actions ou les absences d'intervention, de manière critique et passionnée sans tenir compte de la réalité des motifs. Il faut donc faire en sorte de

consolider la neutralité des avis afin de renforcer l'écoute des services chargés de l'application de ces réglementations et ne pas laisser libre cours à des suspicions infondées d'inégalité de traitement vis-à-vis des requérants au gré de situations qui présentent toutes leurs particularités. À cet égard, disposer de documents de référence présentant des cas significatifs, avec des principes et des règles clairs, disponibles à tous publics, de manière à anticiper les demandes et à développer la pédagogie peut participer à aplanir les contestations.

5. Recommandation à la DREAL : faire réaliser une étude pour dresser une liste des types d'aménagements envisageables selon les catégories d'espaces répertoriés, compatibles avec les caractéristiques du site classé, pour l'information préalable des propriétaires et des collectivités avant le déroulement de la procédure d'instruction des demandes d'autorisation.

Conclusion

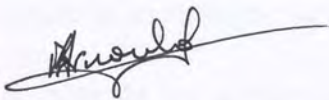
Au terme de cette première phase d'analyse concernant la mise en œuvre de la servitude de marchepied, portant sur la situation spécifique aux rives de l'Erdre avant d'en mesurer la dimension nationale, la mission fait le constat :

- de la complexité du sujet, la servitude de marchepied intéressant des interlocuteurs dont les positions divergent (riverains et piétons notamment), dans un territoire dont les enjeux sont multiples et où de nombreux obstacles existent (naturels, historiques, de protection des sites et paysages, de principe de la part des parties prenantes), induisant des cas particuliers peu aisés à résoudre ;
- de l'intérêt de faciliter l'accès du public aux rives des cours d'eau et lacs domaniaux en combinant les divers outils utilisables, tels que la servitude de marchepied mais aussi la passation de conventions, les acquisitions amiables voire l'expropriation ;
- de la difficulté de faire appliquer des dispositions législatives qui étendent la contrainte alors même que les dispositions précédentes n'avaient pas trouvé leur pleine prise en compte par les acteurs locaux (riverains, collectivités locales), dans un contexte où la prévalence des principes antagonistes portés par les textes en vigueur et défendus par le législateur (droit de propriété, libre accès du marchepied au public) se heurtent aux réalités du terrain ;
- de l'existence de nombreux contentieux, qui se révèlent systématiques et portent tant sur des situations d'autorisations administratives et de litiges entre particuliers que sur des actes de la puissance publique, y compris de nature à améliorer la situation comme l'arrêté de délimitation du domaine public fluvial pris en 2013 par le Conseil départemental de Loire-Atlantique en préalable à la définition exacte du tracé de la servitude ;
- du manque de précisions qui auraient été nécessaires pour faciliter l'application des dispositions législatives successives, la jurisprudence palliant imparfaitement cette carence et certains cas ne pouvant être résolus sur l'Erdre en l'état ; à tout le moins, une étude d'impact aurait permis de prévoir les conséquences de l'ouverture aux piétons de la servitude de marchepied en 2006 et du principe de continuité introduit en 2015 ;
- de l'expression de craintes, de la part notamment des riverains et des élus, relatives aux questions de sécurité, de responsabilité, de prise en charge d'éventuels aménagements et d'entretien, de risque de fréquentation abusive de l'emprise de la servitude (surfréquentation, incivilité, présence d'autres usagers que les pêcheurs et piétons bénéficiaires de par la loi...) ;
- de la nécessité de prendre en compte d'autres enjeux du territoire, en particulier la conservation des espèces faunistiques et floristiques et de leurs habitats, les paysages et les caractéristiques du site classé.

Dans ce contexte et pour esquisser des voies d'amélioration, la mission émet cinq recommandations qui s'adressent autant aux services administratifs qu'aux collectivités au niveau local, lesquelles sont gestionnaires de l'espace en cause (le domaine public fluvial ayant été cédé par l'État au Conseil général en 1986) et ont à leur disposition plusieurs moyens d'intervention (réalisation d'itinéraires et de sentiers, concertation et passation de conventions, pouvoir de police).

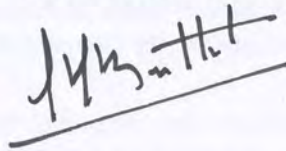
Ces recommandations visent, dans le respect des droits et intérêts de tous, à améliorer la connaissance et le dialogue, à se prémunir contre les contentieux et les conflits, et à maintenir la grande qualité du site. Pour ce faire, il apparaît nécessaire d'encourager l'émergence d'une structure de gouvernance locale dédiée en capacité d'intégrer l'ensemble des problématiques et d'en porter la dynamique.

Brigitte Arnould



Inspectrice de
l'administration du
développement durable

Jean-Marie-Berthet



Administrateur civil
hors classe

Alexis Delaunay



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts, coordonnateur

Annexes

1. Lettre de mission

Réf. CGEDD N°010676-01



21

*La ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer,
en charge des Relations internationales sur le climat*

Paris, le 27 juin 2016

La ministre

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-présidente
Conseil Général de l'environnement et du
développement durable

Référence : D16012279
Objet : Lettre de mission - Servitude de marche-pied

Le code général de la propriété des personnes publiques grève les propriétés riveraines d'un cours d'eau ou d'un lac domanial d'une servitude, dite « servitude de marche-pied » ayant valeur de servitude d'utilité publique. Celle-ci était au départ liée à l'entretien du domaine public fluvial et n'avait pas vocation à assurer une continuité du cheminement en bordure des cours d'eau. La servitude a évolué vers la reconnaissance d'un droit au cheminement et ainsi a été élargie aux pêcheurs, puis aux piétons, répondant à une demande croissante de donner l'accès du plus grand nombre aux espaces naturels.

Cependant, cette extension a donné lieu à des conflits d'usages. L'action de l'État, qui cherche à combiner continuité de cheminement, sites classés, préservation de la biodiversité et respect de l'intimité de la propriété privée, conduit parfois à des situations apparemment insolubles.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a modifié les articles L.2131-2 et 2132-4 du code général de la propriété des personnes publiques concernant la servitude de marche-pied le long du domaine public fluvial, afin d'imposer explicitement la notion de continuité de cheminement tout en tenant compte de la nécessité de respecter les espaces naturels et le patrimoine.

La mise en œuvre de ces dispositions s'avère difficile compte tenu du flou de certaines d'entre elles, comme le démontre la situation, non résolue depuis 2006, des riverains de l'Erdre en région Pays de la Loire. Ainsi, je vous demande de désigner une mission qui étudiera la situation de l'Erdre et suggérera des solutions. La mission réalisera également un bilan plus général de la situation en matière de « servitude de marche-pied » et proposera les modifications réglementaires pertinentes.



La mission s'attachera à donner une définition de l'obstacle patrimonial ou naturel qui nécessite un contournement. Sur cette base, elle analysera quelle est l'autorité administrative compétente pour déterminer ce chemin alternatif et la procédure administrative qui en découle. Elle précisera la notion d'entretien de la servitude de marchepied, selon l'usage qui en est fait et la notion de responsabilité de cette servitude.

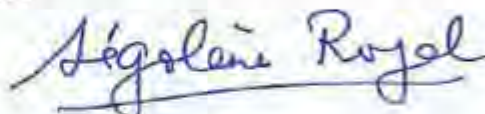
La mission examinera aussi le cas particulier des obstacles au cheminement, situés dans des sites classés, qui ne présentent pas d'inconvénient réel à la mise en œuvre de la servitude au seul bénéfice du gestionnaire ou des pêcheurs mais génèrent des contraintes disproportionnées pour un usage touristique. Dans ce cas, la mission formulera des propositions d'action, dans le contexte des sites classés, notamment en matière d'organisation de l'accès, d'aménagements tolérés pour limiter l'accès à la seule bande de 3,25m, de recours éventuel à l'expropriation.

Enfin, la mission portera une appréciation plus globale sur l'utilité de la servitude de marchepied pour la gestion du domaine public fluvial navigable ou non.

La mission pourra faire état des principaux conflits d'usages qui ont pu émerger (Erdre, lac d'Annecy, lac Léman). Sur la base d'entretiens et de visites sur quelques un de ces secteurs conflictuels, la mission évaluera l'intérêt et les inconvénients de l'ouverture de la servitude de marchepied au public piéton ou non motorisé.

La mission pourra aussi interroger plusieurs services gestionnaires pour obtenir des renseignements sur l'état de la bande des 3,25m, notamment sur le domaine public fluvial non navigable. La mission pourra également s'appuyer sur les services de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (domaine public fluvial non navigable) et les services de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer pour (domaine public fluvial navigable), ainsi que de la direction des affaires juridiques du secrétariat général. L'établissement public Voies Navigables de France se mettra aussi à sa disposition.

Le cas des rives de l'Erdre fera l'objet d'une première note spécifique qui s'attachera à proposer des solutions envisageables à court terme sans modifications réglementaires d'ici au 1^{er} novembre 2016 pour mettre fin à une solution conflictuelle. L'ensemble des conclusions générales seront transmises au plus tard fin février 2017.



Ségolène ROYAL

2. Liste des personnes rencontrées

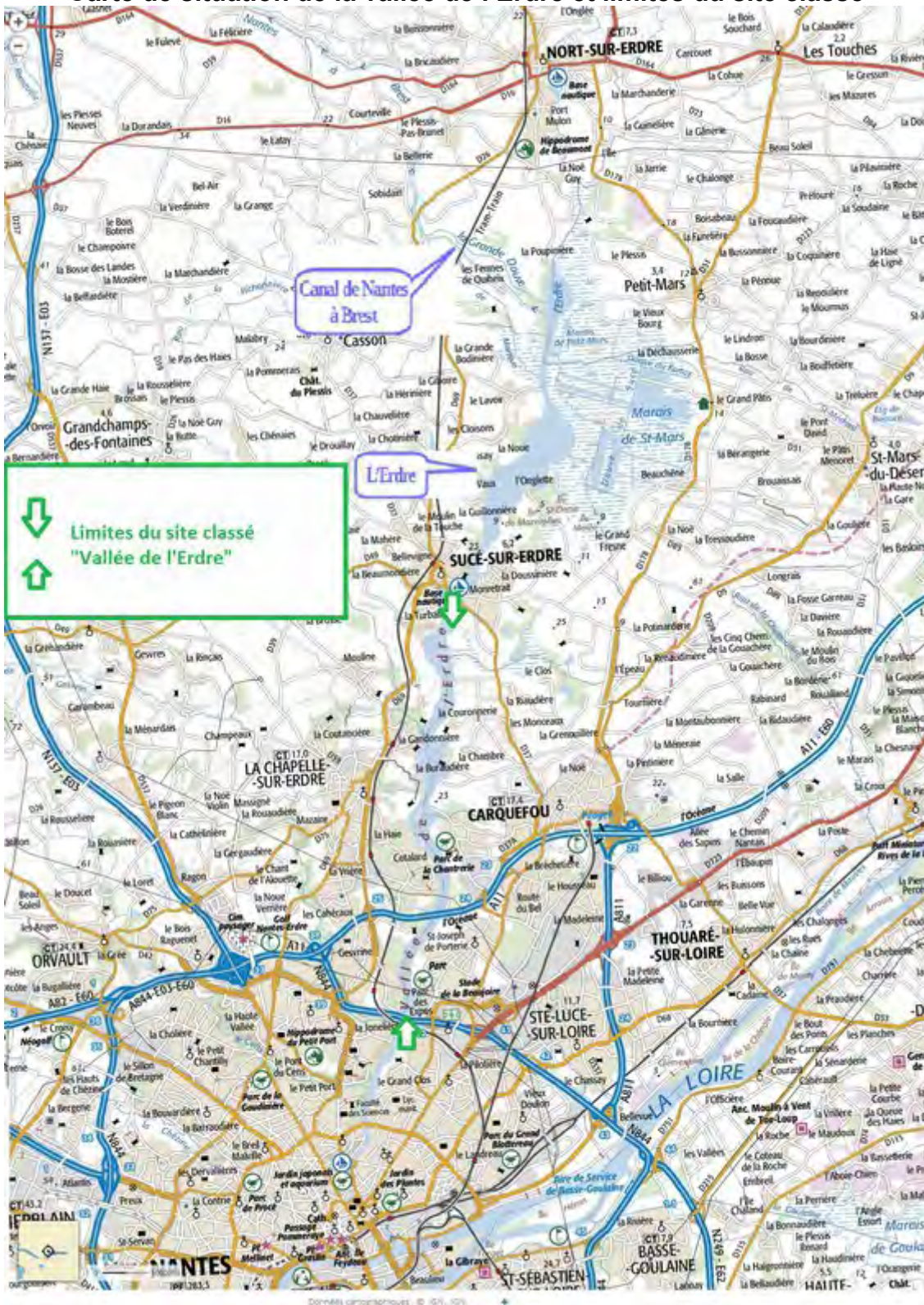
<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Les personnes rencontrées sont classées en deux rubriques : niveau national et niveau local (vallée de l'Erdre)				
Niveau national				
Commenville	Pierre	MEEM/DGALN/DEB	Adjoint au sous-directeur des espaces naturels	05/09/2016
Delbecque-Charvet	Alix	VNF/Direction Juridique, Économique et Financière	Juriste	8/11/2016
Dufourg	Sophie	MEEM/DGTIM/DIT/RFV4	Chargée de projets juridiques fluviaux	09/09/2016
Garnier	Claire-Cécile	MEEM/DGALN/DEB	Chef du bureau des milieux aquatiques	05/09/2016
Ménard	Michel	Assemblée nationale	Dépuré de Loire-Atlantique	11/10/2016
Peiro	Germinal	Assemblée nationale	Député de Dordogne	11/10/2016
Protassieff	Valérie	MEEM/DGTIM/DIT/RFV4	Adjointe à la chef du bureau des voies navigables	09/09/2016
Riche	Séverine	VNF/Direction Juridique, Économique et Financière	Responsable service juridique	08/11/2016
Sagnier	Cathy	MEEM/DGALN/DEB	Adjointe à la chef du bureau des milieux aquatiques	05/09/2016
Unanoa	Sophie	MEEM/DGALN/DEB	Chargée de mission gestion des rivières	05/09/2016
Vetro	Anne-Sophie	MEEM/DGTIM/DIT/RFV4	Chef du bureau des voies navigables	09/09/2016
Niveau local (Vallée de l'Erdre)				
Antilogus	Jérôme	Association Erdre Patrimoine naturel vivant	Vice-Président	5/10/2016
Aubry	Jean-Philippe	Préfecture 44	Directeur DCMAP	3/10/2016
Aubry	Emmanuel	Préfecture 44	Secrétaire général	3/10/2016
Bailleul	Didier	DREAL Pays-de-Loire	Inspecteur des sites	3/10/2016
Bassani-Pillot	Catherine	EDENN	Présidente	4/10/2016
Benoît	Roland	FDAAPPMA 44 (pêche)	Président	4/10/2016
Bernard	Dominique	DRAC des Pays de la Loire	Architecte des Bâtiments de France Chef service UDAP 44	3/10/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Boisson	Pierre	Commune de la Chapelle-sur-Erdre	Service juridique et foncier	5/10/2016
Bonnet	Loïc	Groupe rando-nature de Treillières	historien	4/10/2016
Chevalier	Jean-Michel	Erdre et nature	Administrateur	5/10/2016
Comet	Henri-Michel	Préfecture 44	Préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique	5/10/2016
Coupaye	Catherine	Commune de Carquefou	Adjointe au maire	4/10/2016
Couzin	David	DREAL Pays-de-Loire	Inspecteur des sites - Chef de la Division sites et paysages	3/10/2016
Darabi	Michelle	EDENN	Directrice	4/10/2016
David	Raymond	Erdre et nature	Président	5/10/2016
De Rivoire	Pierre	Commune de Carquefou	Directeur général des services	4/10/2016
Dedenis	Julien	Département Loire-Atlantique	Cabinet	3/10/2016
Dubettier-Grenier	Véronique	Commune de Carquefou	Maire	4/10/2016
Faivre	Stephane	Département Loire-Atlantique	Directeur infrastructures	3/10/2016
Gerard	Frédéric	Préfecture 44	Chargé de mission	3/10/2016
Haméon	Françoise	Département Loire-Atlantique	Vice-Présidente – Voies navigables	3/10/2016
Jouve	Lily	MEEM/DGALN/DHUP	Bureau des sites et espaces protégés – chargée de secteur	19/10/2016
Jumel	Marie-Odile	Association Erdre Patrimoine naturel vivant	Secrétaire	5/10/2016
Landeau	Valérie	Commune de Carquefou	Directrice cadre de vie et environnement	4/10/2016
Leconte	Pierre	MEEM/DGALN/DHUP	Bureau des sites et espaces protégés – chargé de secteur	19/10/2016
Mouren	Vincent	FDAAPPMA 44 (pêche)	Directeur	4/10/2016
Niescierewicz	Valérie	Commune de Sucé-sur-Erdre	1 ^{ère} adjointe au maire	4/10/2016
Olivier	Anne-Cécile	Département Loire-Atlantique	Responsable IMVN	3/10/2016
Padolieau	Claude	Solidarités Ecologie	Co-responsable collectif « Erdre pour Tous »	4/10/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Penn	Anne-Marie	DDTM 44	Responsable mission juridique	3/10/2016
Perron	Pierre	Association Erdre Patrimoine naturel vivant	Président	5/10/2016
Piffard	Yves	Groupe nature et environnement	Co-animateur collectif « Erdre pour Tous »	4/10/2016
Poupard	Maud	Préfecture 44	DCMAP	3/10/2016
Rivron	Michel	Commune de Sucé-sur-Erdre	Conseiller délégué	4/10/2016
Roncière	Raphaël	Préfecture 44	Directeur juridique	3/10/2016
Roussel	Fabrice	Commune de la Chapelle-sur-Erdre	Maire	5/10/2016
Rousselot	Claude	Fédération des amis de l'Erdre	Président	4/10/2016

3. Carte de situation

Carte de situation de la vallée de l'Erdre et limites du site classé



Source : carte IGN et annotations par la mission

4. Comparaison des photographies aériennes à La Chapelle-sur-Erdre entre 1952 et 2013



La commune de la Chapelle-sur-Erdre était très rurale en 1952. La proximité de Nantes a conduit à une très forte urbanisation, y compris en bordure de l'Erdre.

La population communale était de 2 322 habitants en 1954 et a augmenté fortement à partir des années 1970, pour atteindre 18 412 habitants en 2013.

5. Tableau synthétique de jurisprudences sur la servitude de marchepied

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
CAA Nantes	24/06/2014	14NT00484 14NT00487 14NT00490	Rives de l'Erdre Demande de sursis à exécution	la remise en état des lieux consiste uniquement à tirer les conséquences du constat d'infraction en procédant sur une largeur de 3,25 m. à l'enlèvement des obstacles qui obstruent le marchepied, en méconnaissance de l'article L. 2132-2 du code général de la propriété des personnes publiques ; il n'est pas établi qu'il en résulterait une dégradation des espèces végétales protégées éventuellement présentes sur l'emprise de la servitude à cet endroit précis [rejet de la demande de sursis à exécution]
CAA Nantes	29/05/2015	14NT00482, 14NT00485, 14NT00488	Rives de l'Erdre Jugement au fond	l'enlèvement sur une largeur de 3,25 m des obstacles qui obstruent le marchepied afin de mettre fin à l'infraction constatée n'est pas soumis aux dispositions du site classé. Confirme le jugement imposant de libérer la servitude de marchepied grevant la parcelle dont ils sont propriétaires au bord de l'Erdre, sous astreinte de 100 euros par jour de retard en cas d'inexécution dans le délai d'un mois
CAA Nantes	29/05/2015	14NT01879 14NT01878 14NT01876	Rives de l'Erdre Liquidation de l'astreinte	il ressort du procès-verbal de constatation d'un agent assermenté du 25 mars 2014, qu'à cette date la requérante n'avait toujours pas exécuté le jugement du 16 janvier 2014 du tribunal administratif de Nantes notifié le 1er février 2014 ; qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'à la date à laquelle statue la Cour, les obstacles existant sur l'espace correspondant à la servitude de marchepied avaient été enlevés ; que, par suite, le préfet est fondé à solliciter la liquidation de l'astreinte pour la période du 2 mars 2014 au 29 mai 2015 inclus ; que toutefois celle-ci doit être modérée et liquidée au taux de 33 euros par jour, soit 14 949 euros (pour le 1^{er} et 2^e 14 883 euros pour le 3^e)
Conseil d'Etat	03/11/2014 03/11/2014 03/11/2014 28/01/2015 28/01/2015 28/01/2015	382605 382608 382610 382605 382608 382610	rives de l'Erdre lieu-dit Le Meslier lieu-dit La Poterie	QPC : mémoires préliminaires puis mémoires en contestation eu égard à l'ensemble de ces dispositions (sur la servitude de marchepied), et alors même que le législateur n'a pas prévu de droit de délaissement, l'article L. 2131-2 est proportionné aux buts poursuivis et assorti de garanties suffisantes au regard du respect du droit de propriété tel qu'il est garanti par l'article 2 de la Déclaration ;, par suite, la question, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ;
Conseil d'Etat	22/10/1975	95403	Bord du lac d'Annecy	Application de la servitude de marchepied au lac d'Annecy suite à la loi du 16 décembre 1964. La circonstance qu'un terrain était, avant l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 1964, entièrement clos de murs se prolongeant jusqu'au rivage d'un lac, si elle impliquait que le droit d'usage des pêcheurs ne pouvait s'exercer sur ce terrain, n'avait pas pour effet de faire disparaître la

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
				servitude de marchepied, dont la conséquence était d'interdire toute construction nouvelle à moins de 3,25 mètres du rivage. Légalité d'un refus de permis de construire fondé sur ces dispositions, l'autorité administrative étant tenue de rejeter une demande présentée pour une construction qui doit être implantée sur un terrain frappé d'une interdiction de construire résultant d'une servitude instituée par la loi.
Conseil d'Etat	28/06/1989	86782	rivière la Vienne, sur la commune d'Antran (Vienne).	la servitude de "marchepied", prévue à l'article 15 précité du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, doit être mesurée à partir de la limite du domaine public ainsi délimité ; que toutefois le "marchepied" doit être praticable sans danger ni difficulté ; qu'ainsi la ligne délimitative de la servitude de "marchepied" peut s'écarter de la ligne délimitative du domaine public fluvial compte tenu de la nature du terrain ; qu'il résulte des pièces versées au dossier qu'il y a lieu de fixer la ligne délimitative de ladite servitude à la crête du talus aux droits de la propriété de M. X... ; que dès lors, les clôtures installées par M. X... se trouvent sur le terrain grevé de la servitude ; que ces faits constituent une infraction aux dispositions précitées du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ; Confirmation de l'obligation de remise en état des lieux dans les deux mois de la notification avec autorisation d'y procéder donnée à l'administration à défaut d'exécution ;
Conseil d'Etat	13/02/2002	227509 227508 227507 223925	Bord de la Seine à Médan (Yvelines)	le chemin de halage à l'intégrité duquel il était fait grief à M. X... d'avoir porté atteinte ne présentait pas de réalité matérielle à la date du procès-verbal de contravention dressé le 16 décembre 1992. rejet de l'appel de la relaxe formé par VNF.
CAA Nantes	24/11/2015	14NT00117	Bord du Loir à Seiche-sur-le-Loir(49)	Mme C...ne peut utilement, pour contester la réalité de l'ensemble de ces infractions, soutenir que l'échalier en bois implanté en limite séparative des parcelles cadastrées B 1532 et B 1533 ne constitue pas une barrière mais peut être escaladé "à la manière d'une échelle", ni davantage invoquer le litige qui l'oppose, depuis plusieurs années, à la commune de Seiche-sur-le-Loir dont la requérante soutient qu'elle souhaiterait réaliser à cet endroit, en méconnaissance du droit de propriété et du droit de se clore un sentier pour les promeneurs, ou encore la circonstance que cette commune s'abstiendrait d'intervenir auprès d'autres propriétaires voisins pour faire respecter la servitude de marchepied, en méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques
CAA Bordeaux	24/11/2011	11BX00344	bordure de la Dordogne sur le territoire de la commune de Saint Sulpice de Faleyrens	Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. et Mme C ont édifié en 2005 sur la propriété qu'ils ont acquise en 2002 une piscine implantée en limite de la servitude, et ont édifié en 2006, sans requérir l'autorisation prévue par le code de l'urbanisme, une clôture qui empiète sur le terrain grevé de servitude ; que le passage laissé aux piétons et aux engins nécessaires pour entretenir les berges de la Dordogne sur les parcelles cadastrées ZA n° 183, 300 et 302 appartenant à M. et Mme A est délicat et que la présence des aménagements qu'ils ont édifiés à proximité fragilise ces

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
				berges ; que, par suite, la décision du 12 août 2008 refusant pour ce motif une réduction de la servitude de marchepied qui, au regard de la configuration des lieux, s'avérerait dangereuse , n'est entachée d'aucune erreur d'appréciation et ne méconnaît ni l'article 1er du premier protocole annexé à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni les dispositions précitées du code général de la propriété des personnes publiques ;
CAA Bordeaux	20/12/2007	05BX02293	Bordure de l'estuaire de la Gironde, commune de Saint-Georges-de-Didonne (CharenteMaritime)	que cet accès constitue cependant, compte tenu de la densité de la végétation et de la présence d'arbres déjà anciens dans la bande de 3,25 mètres qui le sépare de la falaise , l'unique passage qui puisse être pratiqué sans danger par les bénéficiaires de la servitude de « marchepied » et qu'il doit ainsi être regardé comme se trouvant dans l'emprise de cette dernière. Confirmation de l'injonction aux fins de suppression sur sa propriété, et sous astreinte de 10 euros par jour, de la portion de clôture et des éléments de végétation qui empêchent ou limitent l'exercice, le long du domaine public fluvial, de la servitude de marchepied
CAA Lyon	26/04/2012	11LY02328	bord du lac Léman	Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction qu'à supposer que le pied de la haie litigieuse soit situé en dehors de la servitude de marchepied, sa présence ne permet pas d'assurer un passage de 3,25 mètres entre celle-ci et la bordure du domaine public ; que, si l'entretien de la servitude de marchepied n'incombe pas aux propriétaires , en application des dispositions précitées, ceux-ci sont toutefois tenus de veiller à ce que les haies situées sur leur terrain n'empiètent pas sur cette servitude ; qu'ainsi, et alors même que le passage sur leur propriété est possible, la réalité de l'infraction est établie ; Confirmation de l'injonction de libérer sans délai la servitude de marchepied grevant la parcelle dont ils sont propriétaires au bord du lac Léman, sous astreinte de 50 euros par jour de retard en cas d'inexécution dans le délai d'un mois
CAA Lyon	26/04/2012	11LY02315	bord du lac Léman	il ressort des constatations du procès-verbal dressé le 15 septembre 2010, que la servitude de marchepied grevant la rive du lac Léman au niveau de la parcelle appartenant à M. A, sur la commune d'Anthy-sur-Léman, était obstruée en partie par une clôture grillagée ; que, si M. A soutient que l'agent ayant dressé procès-verbal n'a pas pris en compte le plus haut niveau atteint par les eaux en dehors de crues exceptionnelles pour déterminer la ligne à partir de laquelle la servitude devait être déterminée, il n'apporte aucun élément probant de nature à établir que la clôture de son terrain serait située en dehors de la zone grevée par la servitude, laquelle doit, dans sa totalité, être praticable sans danger ni difficulté ; qu'ainsi, la réalité de l'infraction est établie, alors même que la circulation du public était possible ; la faute qu'aurait commise l'administration en donnant son accord à l'implantation de la clôture de M. A, à la supposer même établie, n'est pas de nature à exonérer M. A de la contravention qu'il

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
				encourt ;
CAA Lyon	30/04/2015	14LY00852	bord du lac Léman	<p>Considérant, d'une part, qu'il résulte des dispositions précitées que l'entretien de la servitude de marchepied n'incombe pas aux propriétaires ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que les végétaux situés en partie ouest du terrain en litige résulteraient d'un entretien défaillant du surplus de la parcelle dont est propriétaire l'association syndicale requérante ; qu'ainsi, l'association syndicale est fondée à soutenir que c'est à tort que le premier juge a retenu l'existence d'une infraction sur cette partie de sa propriété ;</p> <p>Considérant, d'autre part, qu'il résulte du rapprochement des différents plans et photographies produits par les parties, sans qu'il soit besoin d'ordonner une mesure d'expertise, qu'en ce qui concerne la partie est de la parcelle AC 142 aux droits de la clôture et de la haie en litige, la limite exacte de la servitude de marchepied, pour être praticable et sans danger, se situe au niveau du rebord supérieur du talus assurant la jonction entre la plage et la partie herbeuse ; qu'il résulte de l'instruction qu'une haie et une clôture en béton se situaient, à la date du procès-verbal, dans la bande de 3,25 mètres à partie de la limite précédemment définie ;</p> <p>Confirmation pour la partie est du terrain d'une amende et d'injonction de remise en état sous astreinte.</p>
CAA Lyon	08/01/2015	13LY01481	bord du lac Léman	<p>dans ces conditions, et alors même que les derniers piquets soutenant cette clôture en mauvais état sont couchés à terre, cette barrière doit être regardée comme étant irrégulièrement implantée sur la servitude de marchepied ; que, dans ces conditions, la matérialité de l'infraction est établie, alors même que la délimitation précise du domaine public n'a été déterminée qu'à l'occasion de la présente instance</p>
CAA Lyon	10/07/2001	97LY21268	Rives de l'Yonne à AUGY (Yonne)	<p>M. X... a implanté tant sur le domaine public fluvial que sur la partie de sa propriété soumise à la servitude de marchepied, prévue à l'article 15 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, une clôture composée de grillages, de fils de fer barbelés et de piquets ; qu'en admettant même que ces piquets ne puissent être regardés comme des pieux, au sens des dispositions des articles 28 et 29 du code susmentionné, les faits susrelatés constituent néanmoins une infraction aux articles 15, 28 et 29 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ;</p> <p>Considérant, en troisième lieu, qu'il n'appartient pas au juge saisi d'un procès-verbal de grande voirie de rechercher les motifs qui ont déterminé l'administration à engager les poursuites et qu'il doit, si les lois et les règlements ont été violés, prononcer les condamnations encourues ; que dès lors, le détournement de pouvoir allégué est, en tout état de cause, inopérant ;</p>
CAA Nancy	16/05/2013	12NC01819	bord de la Vezouze, à Lunéville	<p>Rejet de la requête présentée hors délai contre le jugement du TA de Nancy la condamnant (500 € d'amende, remise en état de la servitude de marchepied sous un mois sous peine de travaux d'office</p>

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
				par l'Etat).
CAA Paris	21/09/2006	03PA02699	Bord de la Seine en Seine-et-Marne	Deux propriétaires riverains de la Seine ayant étendu la clôture de leurs terrains jusqu'au fleuve, en vertu du dernier alinéa de l'article L. 435-9, le préfet était tenu d'enjoindre à ces propriétaires de se conformer à la servitude et de remettre les lieux en l'état, dans un délai qu'il lui appartenait de fixer. Injonction au préfet de Seine-et-Marne de le faire dans le délai d'un mois.

6. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
CCEG	Communauté de communes d'Erdre et de Gesvres
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DPF	Domaine public fluvial
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDENN	Entente pour le développement de l'Erdre navigable et naturelle
ENS	Espace naturel sensible
EPTB	Établissement public territorial de bassin
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
NGF	Nivellement général de la France
Onema	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PDIPR	Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée
PDESI	Plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature
PK	Point kilométrique
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUm	Plan local d'urbanisme métropolitain
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
ZNIEFF	Zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPS	Zone de protection spéciale

