



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Servitude de marchepied : situation générale

Rapport n° 010676-02
établi par

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

Mai 2017



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
Introduction.....	7
Des dispositions juridiques génératrices de conflits.....	7
Origine et nature de la commande.....	7
1. Les cours d'eau domaniaux et la servitude de marchepied.....	8
1.1. La situation des cours d'eau, canaux et lacs domaniaux.....	8
1.1.1. <i>Situation en métropole.....</i>	8
1.1.2. <i>Situation en Outre-mer.....</i>	9
1.2. Initialement fonctionnelle et sécuritaire, la servitude de marchepied est à présent ouverte à d'autres usages.....	10
1.2.1. <i>La servitude de marchepied a été instituée pour la navigation et l'entretien des voies navigables.....</i>	10
1.2.2. <i>Les textes relatifs à la servitude de marchepied ont évolué.....</i>	11
1.2.3. <i>La servitude de marchepied a généré un contentieux relativement abondant.....</i>	13
1.3. Réponses des services locaux au questionnaire relatif à la servitude de marchepied.....	14
1.3.1. <i>Synthèse des réponses.....</i>	14
1.3.2. <i>Observations de la mission sur ces réponses.....</i>	15
1.4. Examen de quelques cas particuliers.....	16
1.4.1. <i>L'Erdre en Loire-Atlantique.....</i>	16
1.4.2. <i>Les lacs domaniaux d'Annecy et du Léman en Haute-Savoie.....</i>	19
1.4.3. <i>Les méandres de l'Île-de-France périurbaine.....</i>	22
2. Une situation complexe, hétérogène, à appréhender au niveau local avec discernement et mesure.....	25
2.1. Une exigence élémentaire : délimiter l'espace grevé de la servitude de marchepied et identifier le gestionnaire.....	25
2.1.1. <i>Délimitation technique et administrative.....</i>	25
2.1.2. <i>Comment satisfaire au mieux matériellement les dispositions législatives.....</i>	26
2.1.3. <i>Comment prendre en compte la mobilité des cours d'eau domaniaux.....</i>	27
2.1.4. <i>Le cas des îles.....</i>	28
2.1.5. <i>Le cas des barrages construits pour d'autres usages sur des cours d'eau domaniaux rayés de la nomenclature.....</i>	30
2.2. Contourner les obstacles et éviter les conflits.....	31
2.2.1. <i>Définition d'un obstacle naturel ou patrimonial justifiant un détournement.....</i>	31
2.2.2. <i>Concilier l'exigence de continuité et le respect de la vie privée.....</i>	32
2.3. Identifier l'autorité compétente et utiliser la procédure appropriée pour fixer un éventuel détournement.....	34
2.4. Les limites de l'applicabilité de la loi.....	36
2.4.1. <i>Des principes de la loi aux réalités locales.....</i>	36
2.4.2. <i>Les difficultés liées au franchissement d'affluents.....</i>	37
2.4.3. <i>Un exemple de contournement dans une zone habitée comportant des obstacles infranchissables.....</i>	37

2.5. Répondre aux questions pendantes pour favoriser l'acceptabilité d'une servitude adaptée aux enjeux des territoires, en respectant les droits et obligations de chacune des parties prenantes.....	39
2.5.1. <i>Convergence et divergence des positions</i>	39
2.5.2. <i>Les questions pendantes</i>	40
2.5.3. <i>L'apport de la jurisprudence pour l'esquisse d'une doctrine</i>	41
2.6. L'entretien de la servitude.....	43
2.7. Les conventions de superposition d'affectations.....	44
3. Les voies d'améliorations possibles et les précautions à prendre avant d'éventuelles extensions d'usage.....	45
3.1. La gouvernance.....	45
3.1.1. <i>Des dispositions légales aux finalités diverses et parfois contradictoires</i>	45
3.1.2. <i>Les outils de la gouvernance</i>	45
3.2. La maîtrise de l'urbanisme.....	46
3.3. L'éventualité d'une extension à d'autres usages (dont cyclistes et cavaliers).....	47
3.4. Les spécificités de l'Outre-mer.....	48
Conclusion.....	50
Annexes.....	53
1. Lettre de mission.....	55
2. Liste des personnes rencontrées.....	57
3. Caractéristiques des cours d'eau, canaux et lacs domaniaux.....	62
4. Synthèse des réponses au questionnaire relatif à la servitude de marchepied.....	65
5. Questionnaire relatif à la servitude de marchepied.....	80
6. Les lacs domaniaux dont Annecy et le Léman (74).....	83
7. Carte de la Marne dans le secteur de Chennevières-sur-Marne et Nogent-sur-Marne.....	91
8. Proposition d'éléments de doctrine pour les services gestionnaires des cours d'eau domaniaux.....	92
9. Carte de l'accessibilité des rives du lac Léman.....	100
10. Tableau synthétique de jurisprudences sur la servitude de marchepied (classées par dates).....	101
11. Glossaire des sigles et acronymes.....	111

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.

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, afin de proposer des modifications juridiques pertinentes.

Un premier rapport¹ a été publié sur la situation de la vallée de l'Erdre, au nord de Nantes. Les conflits y ont été exacerbés par la superposition des contraintes de la servitude de marchepied avec celles du site classé en raison des perspectives liées tant à la nature qu'à la présence de demeures remarquables pour leur architecture. Ce premier rapport a souligné le besoin de pédagogie et de concertation et a recommandé d'étudier un parallèle avec le sentier du littoral, afin de trouver le cheminement alternatif conciliant au mieux l'exigence de continuité et le respect de la vie privée.

Au terme de l'analyse concernant la mise en œuvre de la servitude de marchepied au niveau national, la mission fait le constat :

- de la diversité des situations dont témoigne l'enquête auprès des services gestionnaires, certains cours d'eau étant toujours navigables pour le transport fluvial ou le tourisme, d'autres ne l'étant plus depuis des décennies. Il arrive que la servitude de marchepied soit effective sur une partie importante du cours, avec des discontinuités surtout en zones urbanisées. Sur des cours d'eau rayés de la nomenclature, la servitude est parfois tombée en complète désuétude ;
- des conflits qui se sont développés depuis les années soixante-dix (problèmes liés à la pose de clôtures notamment) et se sont amplifiés suite à l'ouverture de l'usage de la servitude aux piétons en 2006. La mission a pu le constater sur place sur les bords de l'Erdre, des lacs d'Annecy et du Léman ou encore sur la Marne. Ces conflits ont généré une importante jurisprudence qui confirme l'application de cette servitude mais avec des délais parfois longs dans la mise en œuvre effective des jugements et avec un caractère chronophage pour les services ;
- de la complexité du sujet, la servitude de marchepied intéressant des interlocuteurs dont les positions divergent (riverains et piétons notamment), dans des territoires 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 des lacs domaniaux en combinant les divers outils utilisables pour permettre le passage sur la servitude de marchepied, mais aussi la création d'accès transversaux ou de sentiers de liaison lorsque le passage au plus près de la rive pose problème, grâce à la passation de conventions, d'acquisitions amiables voire d'expropriations ;

¹ Rapport n° 010676-01 Servitude de marchepied : situation des rives de l'Erdre : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010676-01_rapport_cle25e74a.pdf

- de l'importance du travail nécessaire pour délimiter le domaine public fluvial (DPF) à partir du niveau des eaux coulant à plein bord, hors crues exceptionnelles, et du travail d'explication auprès des propriétaires riverains. Cette délimitation est en effet un préalable indispensable à la fixation des limites de la servitude de marchepied ;
- de la caractérisation d'obstacles naturels ou patrimoniaux conduisant à un détournement de l'emprise de la servitude, laquelle doit être praticable sans danger ni difficulté (falaises, arbres anciens, bâtiments figurant à l'inventaire des monuments historiques...). Ce détournement doit rester exceptionnel et s'établir au plus près de la rive du cours d'eau ;
- des limites rencontrées dans l'applicabilité de la loi pour assurer la continuité du passage dans le cas d'obstacles ne pouvant être contournés en restant sur une même propriété riveraine du cours d'eau, par exemple en cas d'affluent important ou de constructions sur l'emprise même de la servitude ;
- de l'expression appuyée 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...).

La mission recommande :

- de prendre en compte la servitude de marchepied dans les documents et certificats d'urbanisme, afin de se prémunir de nombreuses difficultés en zones urbanisées ;
- de développer le dialogue et la concertation en s'appuyant sur les élus de proximité, compétents en matière d'aménagement du territoire, dans le cadre d'une démarche volontariste et progressive, en particulier dans les secteurs où cette servitude avait pu être oubliée ;
- d'assurer une concertation avec les propriétaires riverains et le respect du contradictoire, par les autorités chargées de la délimitation du DPF et de la servitude, à savoir le préfet pour le DPF de l'État et l'autorité exécutive des collectivités pour les cours d'eau qui leur ont été transférés.

Elle propose d'envisager une modification législative permettant le respect de la vie privée en n'autorisant pas, sauf exceptions, le libre passage des piétons à moins de quinze mètres des habitations. Cette disposition, inspirée de celle en vigueur pour le sentier du littoral, privilégierait dans ce cas la mise en œuvre de sentiers alternatifs pour préserver l'intimité des habitations. S'agissant d'une démarche d'aménagement partenariale entre les collectivités et les propriétaires, cette mission pourrait relever du département, s'il s'agit d'un itinéraire inscrit au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR) ou, à défaut, de la commune. En cas de difficulté d'accord amiable, ces collectivités peuvent, dans le cadre législatif actuel, obtenir une déclaration d'utilité publique pour la création de chemins piétonniers, notamment pour l'accès aux cours d'eau.

Elle encourage l'émergence d'une gouvernance locale au niveau départemental, qui porte la compétence du PDIPR, et au niveau de proximité, communal ou intercommunal.

Enfin, la mission recommande de ne pas étendre l'usage de la servitude de marchepied aux cyclistes et aux cavaliers en raison des risques de conflits entre des usagers multiples sur une emprise restreinte de 3,25 m et du risque d'impact sur des rives de cours d'eau souvent restées dans un état naturel. La création de pistes cyclables ou équestres doit être privilégiée sur des emprises publiques existantes (avec superposition de gestion) ou méritant d'être acquises, à l'amiable ou par expropriation.

Liste des recommandations

- 1.Recommandation à la DEB : animer un groupe d'échanges des services gestionnaires du domaine public fluvial (services de l'État ou de collectivités).....16**
- 2.Recommandation à la DEB : envisager une modification législative permettant le respect de la vie privée en n'autorisant pas, sauf exceptions, le libre passage des piétons à moins de quinze mètres des habitations : - le département (si l'itinéraire est inscrit au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ou, à défaut, la commune) pourrait bénéficier, via une DUP, de la possibilité d'établir une servitude permettant de rétablir la continuité de l'itinéraire et de faciliter l'accès à la rive, en contournant les obstacles, y compris par le passage sur des propriétés non riveraines ; - l'acte de DUP pourrait, à titre exceptionnel, suspendre l'utilisation de la servitude par les piétons sur la partie court-circuitée ; - le passage à moins de quinze mètres des habitations serait néanmoins possible si c'était la seule solution pour assurer la continuité, et la distance de quinze mètres pourrait être réduite dans les mêmes conditions que pour le sentier du littoral.....34**
- 3.Recommandation aux autorités gestionnaires : adresser à titre contradictoire aux propriétaires privés concernés le projet d'arrêté de délimitation du tracé de détournement des obstacles quinze jours au moins avant la signature de l'acte.....36**
- 4.Recommandation aux Conseils départementaux : renforcer le rôle de concertation des commissions départementales en charge du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée et veiller à l'association en leur sein d'au moins un propriétaire riverain d'un cours d'eau domanial.....46**
- 5.Recommandation aux préfets (DDT(M)) : veiller à ce que la servitude de marchepied figure bien dans la liste des annexes des plans locaux d'urbanisme et dans les autorisations délivrées (certificats d'urbanisme), et procéder si besoin à un rappel auprès des collectivités.....47**
- 6.Recommandation à la DEB : ne pas introduire de nouveaux usages de la servitude de marchepied (notamment cyclistes et cavaliers) en raison des risques de conflits entre des usagers multiples sur une emprise restreinte de 3,25 mètres, d'impact sur des rives de cours d'eau souvent restées dans un état naturel, voire d'accident.....48**

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 (DPF) et à l'usage de la batellerie. 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 permettre 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 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 délicates.

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 (CG3P) 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 détournement de la limite de la servitude en présence d'obstacle naturel ou patrimonial, avec pour contrainte de demeurer dans la même propriété.

Origine et nature de la commande

Par lettre du 27 juin 2016 (Voir annexe 1), 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 ;
- 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.

Un premier rapport de novembre 2016 a été publié et est consacré à la situation des rives de l'Erdre².

Le présent rapport vise à répondre à la seconde commande de la lettre de la ministre du 27 juin 2016 relative à la situation générale.

² Rapport n° 010676-01 Servitude de marchepied : situation des rives de l'Erdre
http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010676-01_rapport_cle25e74a.pdf

1. Les cours d'eau domaniaux et la servitude de marchepied

1.1. La situation des cours d'eau, canaux et lacs domaniaux

1.1.1. Situation en métropole

La France métropolitaine compte 428 906 km de cours d'eau³. La grande majorité des cours d'eau sont non domaniaux et appartiennent aux propriétaires privés, chacun au droit de soi jusqu'à la moitié du lit.

Seulement environ 16 320 km sont des cours d'eau, canaux et lacs domaniaux, mais il s'agit des fleuves et des rivières les plus importants.

Ces cours d'eau, canaux et lacs domaniaux constituent le domaine public fluvial (DPF), qui trouve son origine dans l'édit de Moulins (1566), réglementant le domaine royal, puis l'ordonnance de Louis XIV « sur le fait des eaux et forêts » (1669) inspirée par Colbert. La constitution du DPF est liée au critère physique de navigabilité ou de flottabilité⁴ des cours d'eau ou canaux en question. Sont, entre autres, rangés dans le DPF les cours d'eau figurant dans la nomenclature des cours d'eau navigables et flottables annexée à l'ordonnance royale n° 381 du 10 juillet 1835 pour les besoins de la réglementation de la pêche.

Après une croissance du transport fluvial de marchandises jusqu'en 1850, l'essor très important du transport de marchandises par voies ferrées de 1850 à 1890 a entraîné un lent déclin de la part du transport de marchandises effectué par la voie d'eau⁵.

L'objet initial de transport fluvial ayant disparu, 45 % des cours d'eau et canaux domaniaux ont été rayés de la nomenclature des voies navigables ou flottables par les décrets du 28 décembre 1926 et du 27 juillet 1957 puis quelques décrets ponctuels. Sauf exceptions, ils ont été maintenus dans le domaine public fluvial. L'objectif était de diminuer les dépenses d'entretien, l'État n'entretenant plus les ouvrages de navigation et n'assurant plus d'autres dépenses que celles nécessaires pour rétablir, en cas de nécessité, la situation naturelle. Ces cours d'eau n'ont alors plus été gérés par le ministre chargé des transports ni par Voies navigables de France (VNF) pour le domaine qui lui a été confié, mais par le ministre chargé de l'agriculture, puis celui chargé de l'environnement.

³ Source : www.eaufrance.fr, BD Carthage (IGN) - 2014 / Sandre, Décembre 2015

⁴ Les rivières flottables permettaient d'acheminer des trains ou radeaux de bois. Ainsi, le bois de chauffage du Morvan était acheminé à Paris depuis le milieu du XVI^e siècle, d'abord par flottage « à bûches perdues » sur les ruisseaux du haut-bassin de la Cure, puis par la confection de « trains de bois » dans les ports de Clamecy ou de Coulanges, ensuite acheminés par flottage sur la Cure puis l'Yonne. La concurrence des péniches puis du chemin de fer a entraîné le déclin de ce mode de transport, les derniers trains de bois vers Paris ayant été acheminés en 1875 et les dernières péniches de bois en 1924. Source : Arviset M. L. Une industrie qui disparaît. Le flottage à bûches perdues dans le Morvan. In: Annales de Géographie, t. 33, n°186, 1924. pp. 579-582; doi : 10.3406/geo.1924.9424 http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1924_num_33_186_9424

⁵ Voir article "Les grands jalons de l'histoire des voies navigables françaises" d'Antoine Beyer, Maître de Conférences à Paris-Sorbonne, chercheur associé à l'IFSTTAR dans la revue "Pour mémoire" n° 17 des ministères de l'environnement, de l'énergie et la mer du logement et de l'habitat durable : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/PM-17%20informat%20VNF%20ete%202016.pdf>

Les textes relatifs aux cours d'eau, canaux et lacs domaniaux ont été par la suite intégrés dans le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure puis dans le CG3P (articles L. 2111-7 et suivants).

La possibilité pour l'État de transférer les cours d'eau domaniaux aux collectivités territoriales volontaires est issue de l'article 56 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (actuel article L. 3113-1 du CG3P). Elle leur permet ainsi de constituer leur propre DPF. Elle ne concerne pas les cours d'eau, canaux et ports intérieurs d'intérêt national⁶.

Cette disposition a fait suite au constat que les cours d'eau transférables n'avaient plus qu'une faible utilité pour le transport fluvial d'intérêt national, qu'ils faisaient souvent l'objet d'un entretien par les collectivités dans le cadre de transferts de gestion, concessions ou autorisations d'occupation temporaire (AOT) et que certaines collectivités consentaient d'importants investissements pour le développement de la navigation touristique sur un domaine qui n'était pas le leur (et avaient de plus des difficultés à récupérer la TVA)⁷. Toutefois, initiée dans trois régions (Bretagne, Picardie et Pays de la Loire), cette volonté de transfert du domaine public fluvial ne présentant pas un intérêt national n'a connu qu'une mise en œuvre limitée comme le montrent les chiffres ci-dessous.

L'annexe 3 détaille les caractéristiques des cours d'eau, canaux et lacs domaniaux (environ 16 320 km).

En résumé, parmi les cours d'eau restés navigables (environ 8 980 km soit 55 %), 6 700 km ont été confiés à VNF, dont 4 100 km de réseau magistral à grand gabarit et 2 600 km de réseau à vocation touristique (ayant vocation à être transférés aux collectivités territoriales volontaires). Sur la partie non confiée à VNF, 1 760 km ont été transférés aux collectivités territoriales (au sein des régions Bretagne, Pays de la Loire, Picardie et nouvelle Aquitaine notamment) et 144 km font l'objet d'une expérimentation de transfert (bassin de la Dordogne). 376 km restent en gestion résiduelle de l'État, dont les lacs d'Annecy, du Bourget et du Léman.

Sur le DPF non navigable (environ 7 340 km soit 45 %), seuls 503 km ont été transférés aux collectivités et 319 km font l'objet d'expérimentation (en Dordogne). 6 518 km relèvent encore de la gestion par l'État.

La carte « myDPF » réalisée par le Cerema, figurant dans cette annexe 3, représente ces catégories de cours d'eau. Elle revêt un grand intérêt pour la connaissance des cours d'eau domaniaux au-delà même des services de l'administration et mériterait d'être accessible à tout public. La publication sur le géoportail serait opportune.

1.1.2. Situation en Outre-mer

Dans les départements d'Outre-mer, tous les cours d'eau font partie du domaine public de l'État (ou, à Mayotte, du département), en application d'un décret du 31 mars 1948

⁶ La liste du DPF non transférable est annexée au CG3P (cf. Art R. 3113-2 de ce code) et comprend le réseau magistral confié à VNF (réseau de transport fluvial à grand gabarit), la Loire à l'aval du Bec d'Allier, la Garonne à l'aval de sa confluence avec le Tarn ainsi que les sections incluses dans le périmètre d'une concession accordée au titre de l'utilisation de l'énergie hydraulique.

⁷ Voir à ce sujet la circulaire n° 2006-33 du 24 avril 2006 relative à la mise en œuvre du transfert du domaine public fluvial de l'Etat vers les collectivités territoriales ou leurs groupements : <http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO200610/A0100074.htm>

relatif au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique et la Réunion. Ce décret y rendait applicables les articles 36 à 45 inclus, 48, 52 et 53 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux. Il excluait donc l'application des articles 46 et 47 relatifs à la servitude de marchepied. Toutefois, l'article 4 du décret instaurait une servitude de 10 mètres de largeur le long des bords desdits fleuves et rivières, ainsi que sur les îles, pour assurer le passage dans l'intérêt des services administratifs.

L'article 18 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques y a étendu les dispositions relatives au domaine public fluvial afin de faciliter leur gestion, en permettant d'utiliser les dispositions du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure (CDPFNI) relatives à la délimitation, au déclassement et au transfert au profit des collectivités qui en feront la demande. La servitude de marchepied s'y applique depuis le 1^{er} janvier 2007 dans les mêmes conditions qu'en métropole.

En Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte, à la Réunion et sur le littoral guyanais, une difficulté majeure est souvent liée à la présence de constructions sur le DPF ou à proximité immédiate et aux risques afférents aux inondations. Dans la forêt équatoriale de Guyane, le linéaire de cours d'eau domaniaux est particulièrement important (voir annexe 3). L'application de la servitude de marchepied en Outre-mer pose ainsi des problèmes spécifiques, qui ne seront abordés que très succinctement dans le présent rapport (voir en annexe 4 « 4.3.19. Outre-mer : synthèse des réponses fournies par La Réunion »).

1.2. Initialement fonctionnelle et sécuritaire, la servitude de marchepied est à présent ouverte à d'autres usages

1.2.1. La servitude de marchepied a été instituée pour la navigation et l'entretien des voies navigables

La servitude de marchepied s'applique sur les propriétés riveraines des cours d'eau et des lacs domaniaux, lesquels font partie du domaine public fluvial naturel. Elle ne s'applique pas aux rives des canaux et plans d'eau faisant partie du domaine public fluvial artificiel, pour lesquels l'État a procédé à l'acquisition des terrains nécessaires à leur établissement, y compris l'assiette des chemins de halage et de contre-halage.

Les motivations originelles de la servitude d'utilité publique de marchepied sont fonctionnelles et professionnelles⁸. La servitude s'applique clairement sur les deux rives du cours d'eau depuis la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. Auparavant, elle servait sur la rive opposée à la rive de halage pour les deux rôles suivants :

- sécurité des bateliers (ou marins⁹) et des usagers : la voie d'eau se doit d'offrir les meilleures conditions de sécurité de navigation. Les bateaux peuvent ainsi être amarrés provisoirement sur les rives de marchepied lorsque les aléas de la navigation sur le cours d'eau l'exigent. Les bateliers trouvent aussi une rive de marchepied secourable en cas de chute à l'eau ou d'urgence obligeant à prendre pied à terre pour trouver de l'aide ou passer une amarre en urgence ;
- maintien en état de la voie d'eau : le gestionnaire du cours d'eau doit également pouvoir accéder facilement aux berges pour les entretenir, pour les débarrasser

⁸ Le terme de chemin de contre-halage est parfois également évoqué.

⁹ Le terme « marinier » est également fréquemment utilisé dans un sens proche de celui de batelier, avec des variations régionales.

des embâcles et objets flottants perturbant le bon écoulement des eaux et pour enlever les arbres dangereux situés sur le DPF. Il peut aussi être conduit à intervenir au plus près de la partie navigable de la voie d'eau pour la maintenir en état et dégager tout obstacle à la navigation en prenant appui sur le marchepied.

Ce marchepied est donc lié aux deux professions, des bateliers et des agents d'entretien de la voie d'eau. Son utilisation est d'autant plus occasionnelle que la voie d'eau accueille peu de bateaux et nécessite un faible entretien. L'accès à la servitude n'est soumis à aucune autorisation tant des propriétaires riverains que de l'administration. Le marchepied répond aux impératifs d'entretien et de secours mais aussi à une tradition d'aide et de solidarité propres aux utilisateurs des espaces en eaux. Ce caractère sécuritaire est d'autant plus important que la voie d'eau est effectivement utilisée par le transport fluvial et la navigation de plaisance ou sportive. La batellerie demeure en 2017 très attachée au maintien de cette servitude à son profit.

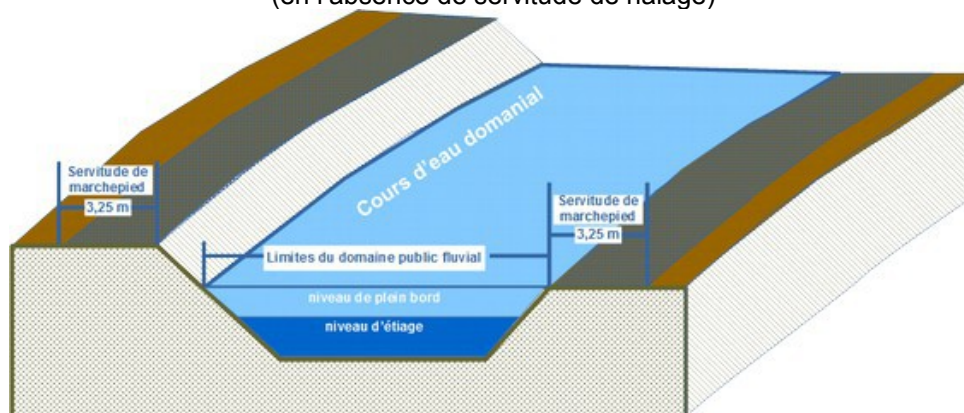
Le marchepied, institué à l'initiative de Colbert, a trouvé toute sa force et sa justification avec le caractère vital du transport fluvial pour l'approvisionnement du pays jusqu'à la fin du XIX^e.

Cette utilité première du marchepied s'amenuise sans pour autant disparaître partout où le transport fluvial de marchandises n'est plus actif. La servitude demeure généralement utile pour l'entretien et la surveillance des cours d'eaux domaniaux.

1.2.2. Les textes relatifs à la servitude de marchepied ont évolué

Les servitudes de halage et de marchepied, créées par l'ordonnance des eaux et forêts de 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 de 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).

Schéma-type de servitude de marchepied le long d'un cours d'eau domanial
(en l'absence de servitude de halage)



Cette servitude interdit aux riverains de faire des constructions, plantations ou clôtures fermant le passage dans une bande de 3,25 mètres. Elle ne leur impose pas d'entretenir ou d'aménager à leurs frais la servitude pour les besoins de la navigation (voir paragraphe 2.6 : L'entretien de la servitude).

Les évolutions législatives relatives à la servitude de marchepied ont été détaillées dans le rapport relatif à la situation sur l'Erdre¹⁰. Elles sont en résumé les suivantes :

- extension de la servitude de marchepied aux rives des lacs domaniaux par 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). Celle-ci a également 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 ;
- extension de l'usage de la servitude de marchepied 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 public¹¹ ;
- intégration de la servitude de marchepied 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 ;
- extension de l'usage de la servitude de marchepied aux piétons par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;
- possibilité d'entretenir l'emprise de la servitude de marchepied 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 fluvial ;
- affirmation d'un principe de continuité du cheminement sur la servitude de marchepied, tout en permettant le détournement de la limite en présence d'un obstacle naturel ou patrimonial pour assurer cette continuité (Art. L. 2131-2 du CG3P), par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Art. 62). Cette loi a également permis 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) et 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 la délimitation - article L. 2131-4 du CG3P).

L'extension de l'usage de la servitude aux pêcheurs et aux piétons n'a pas prévu que celle-ci fasse l'objet d'aménagement d'éléments de confort pour leurs besoins propres.

¹⁰ Rapport CGEDD n° 010676-01 Servitude de marchepied : situation des rives de l'Erdre : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/010676-01_rapport_cle25e74a.pdf

¹¹ L'article 424 du code rural, ainsi créé, est devenu l'article 431, 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. Toutefois, un alinéa a été supprimé lors de cette réécriture, lequel précisait que « *le droit prévu aux alinéas qui précèdent n'est toutefois reconnu aux pêcheurs que sur les berges des cours d'eau où s'applique, à la date de promulgation de la présente loi, la servitude prévue par l'article 15 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.* ».

1.2.3. La servitude de marchepied a généré un contentieux relativement abondant

La mise en œuvre de la servitude de marchepied a suscité des conflits locaux entre les propriétaires, soucieux de protéger leur intimité, l'administration et les usagers (bateliers, pêcheurs, piétons). Cela a généré un contentieux relativement important.

Un tableau synthétique des jurisprudences sur la servitude de marchepied figure en annexe 10.

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 établi¹². La servitude de halage peut se perdre par non usage, alors que la servitude de marchepied subsiste. Cette jurisprudence a permis de lever les interrogations qui existaient sur le maintien de la servitude de marchepied sur les cours d'eau rayés de la nomenclature, en l'attente de la publication de la loi du 16 décembre 1964 qui a définitivement mis fin à l'ambiguïté.

Dans le cas d'obstacles maintenus tels que clôtures, tas de branches..., les propriétaires ont été systématiquement condamnés à payer une amende et à enlever ces obstacles sous un délai fixé avec une astreinte par jour de retard.¹³

La jurisprudence estime qu'en cas d'obstacle dressé sur la servitude de marchepied, l'administration est tenue d'enjoindre aux propriétaires de se conformer à la servitude et de remettre les lieux en l'état, dans un délai qu'il lui appartient de fixer¹⁴. L'obligation ainsi faite à l'autorité administrative trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont elle a la charge, notamment dans les nécessités de l'ordre public. En revanche, elle ne saurait légalement s'y soustraire pour des raisons de simples convenances administratives¹⁵.

Lors de contentieux sur les rives de l'Erdre, les propriétaires ont invoqué une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'atteinte jugée excessive au droit de propriété. La Cour administrative d'appel (CAA) de Nantes, puis le Conseil d'État, ont jugé *« qu'en 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. »*¹⁶.

Sur la question de l'emprise de la servitude, la jurisprudence n'exige pas que la délimitation ait été préalablement fixée par l'administration, le juge fixant lui-même cette limite, sur la base des constats ou après expertise. Elle admet que la ligne délimitative puisse s'écarter exceptionnellement de la ligne délimitative du DPF afin

¹² 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.

¹³ Voir tableau en annexe 7, notamment : rives de l'Erdre, rivière la Vienne, commune d'Antran (Vienne), Bord du Loir à Seiche-sur-le-Loir (49), bordure de la Dordogne, commune de Saint-Sulpice-de-Faleyrens, bordure de l'estuaire de la Gironde, commune de Saint-Georges-de-Didonne (Charente-Maritime), bord du lac Léman, rives de l'Yonne à Augy (Yonne), bord de la Vézouze à Lunéville, bord de la Seine en Seine-et-Marne.

¹⁴ CAA Paris, 21/09/2006, 03PA02699, Bord de la Seine en Seine-et-Marne.

¹⁵ CAA Lyon, 04/12/2014, 13LY02624, Bord du lac d'Annecy.

¹⁶ Conseil d'État, 03/11/2014 puis 28/01/2015, n°s 382605, 382608 et 382610, rives de l'Erdre, lieu-dit La Poterie et lieu-dit Le Meslier.

d'être praticable sans danger par les usagers, par exemple en cas de falaise ou de présence d'arbres déjà anciens¹⁷.

Il faut noter le cas particulier des lacs domaniaux, pour lesquels la servitude de marchepied n'a été instituée légalement que par la loi 16 décembre 1964. Ainsi, sur le lac d'Annecy, le Conseil d'État a jugé le 22 octobre 1975 que 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 servitude de marchepied, dont la conséquence était d'interdire toute construction nouvelle à moins de 3,25 mètres du rivage.

1.3. Réponses des services locaux au questionnaire relatif à la servitude de marchepied

1.3.1. Synthèse des réponses

Deux tiers des directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)) métropolitaines ont fourni des réponses (voir annexe 4). La grande variété des situations locales, la décentralisation de la gestion de certains cours d'eaux et canaux aux trois régions Picardie, Bretagne et Pays de la Loire n'ont pas démobilisé les services sur un sujet qui, de surcroît, ne représente pas un enjeu majeur d'aménagement du territoire. Les situations sont très diverses d'un cours d'eau à l'autre. Il se dégage les éléments suivants :

- les territoires du sud métropolitain traversés par des cours d'eau à fortes variations entre lit mineur et lit majeur rencontrent moins de problèmes de marchepied ;
- les conflits liés à la servitude de marchepied sont plus fréquents lorsque la servitude a son assise sur une propriété privée. L'ouverture aux piétons et le retrait des clôtures empiétant sur la servitude sont cités comme principales difficultés rencontrées. Ceci illustre le fait que la fréquentation publique de la servitude est mal vécue par les propriétaires privés qui la subissent plus qu'ils ne l'acceptent (annexe 3.3.9.) ;
- plus le territoire est urbanisé et touristique, plus le marchepied est source de conflits supplémentaires liés à la fréquentation et à la sécurité ;

¹⁷ 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.

- un cours d'eau en milieu naturel et rural avec des berges évolutives pose moins de difficultés de marchepied. Si le marchepied existe bien en théorie en milieu naturel, il ne possède pas sur le terrain de délimitation bien établie et ne provoque aucun conflit.

Les services ont apporté des réponses très nettes sur la possibilité de réaliser un marchepied en continuité dans un avenir de cinq ans avec une réponse négative pour 71 % d'entre eux. La continuité du marchepied (inscrite dans la loi) est ainsi considérée comme irréaliste dans près des trois quarts des réponses.

Les services considèrent également qu'il est inenvisageable d'ouvrir systématiquement la servitude aux cavaliers (77 % des réponses) comme aux cyclistes (66 % des réponses). Ils rajoutent dans leurs commentaires que ceci n'est pas utile lorsqu'il existe une offre proche dédiée à ces activités.

Les services font part des grandes difficultés qu'ils rencontrent pour la délimitation du DPF. Cette opération, qui peut se révéler coûteuse, est le préalable indispensable au positionnement exact de l'emprise de la servitude sur la rive.

Les services déplorent le manque de moyens humains et financiers pour prendre en charge le marchepied dans toutes ses composantes utiles. Leur préoccupation première est l'entretien général du cours d'eau et la sécurité des personnes.

1.3.2. Observations de la mission sur ces réponses

La mission n'a pas été surprise par les réponses apportées au questionnaire qui résumaient bien les préoccupations de toutes les personnes auditionnées par ailleurs. La seule exception concerne l'atteinte aux espaces naturels. En effet, les services ont considéré cette atteinte inexistante à 41 %, peu ou très peu importante à 28 %. Ce risque de préjudice apporté aux espaces naturels par l'ouverture aux piétons du marchepied a été évoqué à plusieurs reprises par des associations environnementales. Il n'est pas confirmé par les services et ceci est relativement étonnant pour la mission compte tenu de la sensibilité à la trame verte et bleue et à la préservation des corridors écologiques.

De tous les commentaires annexes au questionnaire, la mission constate non seulement la grande variété des situations décrites, mais encore la nécessaire prise en compte de contextes locaux géographiques, historiques ou politiques. Chaque cours d'eau a son cheminement, son passé, ses coutumes, ses activités. L'imposition de l'usage de la servitude de marchepied par les piétons, continu, partout et sans réflexion d'ensemble peut poser des difficultés, notamment dans certaines zones urbanisées et dans des secteurs d'élevage. Plusieurs réponses font part de cours d'eau qui ne se prêtent pas à cette servitude pour des raisons de sécurité ou de déclivité importante, ou de rives naturelles peu accessibles de la terre comme de la rivière.

La mission constate aussi un éparpillement de la gestion des cours d'eau domaniaux entre l'État central, les collectivités, les établissements publics et les syndicats mixtes. Tous ont participé au questionnaire mais il apparaît que la connaissance administrative de l'État s'amenuise lorsqu'il ne gère pas lui-même le cours d'eau.

La mission relève également que le marchepied est rarement considéré comme un tout, mais plutôt comme la partie d'un tout. Il est un élément d'un projet plus vaste qui doit s'intégrer dans un objectif plus général de territoire. Nombre de services ont donné

en exemple réussi la réalisation de la servitude de marchepied dans un projet plus ambitieux d'urbanisme en ville, ou de chemin de randonnée en espace rural.

Enfin les gestionnaires des cours d'eaux qui ont apporté leurs réponses montrent bien que leur préoccupation principale est le fonctionnement général du cours d'eau et la préservation du DPF au sein du domaine de l'État ou de la collectivité (cadastre, délimitation du DPF, gestion des AOT). Là où le marchepied est présent et utilisé, peu de problèmes se posent. La création ex nihilo d'un marchepied, là où il n'a pas existé avant la loi de 1964 ou qui est tombé en complète désuétude, ne peut se faire que dans la concertation et par la négociation, parcelle par parcelle et projet par projet. Les contentieux, s'ils ne sont pas nombreux, accaparent les services sur des durées longues. Ils ne sont pas la solution à l'acceptation du marchepied, qui exige un investissement local d'explication et de concertation de la part du gestionnaire du cours d'eau et des communes concernées.

Les services de l'État, des collectivités, des institutions gestionnaires, qui ont répondu au questionnaire de ce rapport sur le marchepied ont permis de mettre en valeur un certain nombre de bonnes pratiques. Il paraît souhaitable que le réseau ainsi constitué puisse poursuivre les échanges de bonnes pratiques, de méthodologies utilisées pour la délimitation du DPF ou d'exemples de résolution de conflits.

1. Recommandation à la DEB : animer un groupe d'échanges des services gestionnaires du domaine public fluvial (services de l'État ou de collectivités).

1.4. Examen de quelques cas particuliers

1.4.1. L'Erdre en Loire-Atlantique

La vallée de l'Erdre est l'un des territoires métropolitains qui ont le plus cristallisé les débats du marchepied. La situation des rives de l'Erdre a ainsi fait l'objet d'un rapport particulier de cette même mission, publié le 2 février 2017. Ce rapport a apporté des réponses aux problèmes techniques rencontrés localement, par exemple en matière de compétence et de prise de décision. Le DPF de l'Erdre ayant été transféré par l'État au département, le président du Conseil départemental de Loire-Atlantique est l'autorité compétente pour en fixer les limites et celles de la servitude qui le borde.

Vallée de l'Erdre et château de la Couronnerie à Carquefou (44)



Photo mission

La complexité de la situation de l'Erdre se situe dans la rencontre d'enjeux multiples :

- la vallée de l'Erdre a une histoire liée aux belles demeures et à leurs jardins descendant en pente douce vers la rivière. Elle devient aujourd'hui victime de son attractivité. Les demeures des XVIII^e et XIX^e siècle souvent nommées « folies nantaises ¹⁸ » se font face de part et d'autre de la rivière dans une succession de paysages exceptionnels. La vallée est depuis 1998 un ensemble patrimonial protégé au titre des sites classés. Cette très forte protection est destinée à conserver aux lieux leur valeur patrimoniale exceptionnelle et remarquable ;
- la métropole nantaise s'étend de plus en plus. Elle recherche des espaces de verdure et de promenade accessibles à tous dans une volonté forte de partage des lieux publics. La population urbaine aspire à profiter de la nature et des paysages. Le cheminement le long de l'Erdre constitue une opportunité de distraction et de bien-être qui valorise les communes de la métropole nantaise. La ville de Nantes en est la première bénéficiaire ;
- la loi a imposé sur les deux rives des cours d'eaux domaniaux une servitude de marchepied de manière claire à partir des années 1960 dans cette vallée large de plusieurs centaines de mètres dont les rives ne connaissaient pas ou peu cette servitude compte tenu de la géographie des lieux. Les péniches, gabarres et autres engins de rivière naviguaient en autonomie ou sous forme de convois remorqués et non par halage à partir de la terre. Il reste aujourd'hui des bateaux de plaisance et des vedettes à vocation de promenades touristiques sur l'Erdre ;
- des marécages, des boires, des espaces naturels protégés excluent parfois toute possibilité d'ouvrir un marchepied continu à la circulation piétonnière. Des aménagements lourds de contournement sur le domaine public fluvial ont déjà été réalisés à proximité immédiate de Nantes lorsque le marchepied s'est révélé

¹⁸ Folie, architecture. Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, la folie désigne une maison de plaisance que se faisaient construire aristocrates, financiers ou artistes, généralement aux alentours des grandes villes.

non aménageable à terre. Il s'agit de passerelles, qui ne sont pas une servitude de marchepied, mais des voies piétonnières de liaison publique.

L'application simultanée de plusieurs corpus juridiques, sans exclusion l'un de l'autre, est un principe général du droit. La protection du patrimoine et des paysages (loi de 1930), la protection des espaces naturels (zone Natura 2000), le maintien de la propriété privée (code civil), la servitude de marchepied (CG3P) coexistent dans une vallée de l'Erdre fragile, convoitée, fréquentée. Lorsque la servitude prévue est exigée par quelques associations et élus locaux, au seul motif que la loi sur le marchepied s'impose dans toute la rigueur du CG3P, notamment sur les propriétés privées bordant l'Erdre, tout devient complexe et conflictuel. Le juge administratif a été beaucoup sollicité, les contentieux administratifs demeurent nombreux.

La mission a acquis la certitude que le site de l'Erdre méritait une vision plus haute de synthèse de l'avenir des lieux, en fixant une hiérarchie des priorités, en prenant en compte la fréquentation, la capacité d'accueil des bords de l'Erdre (parkings en retrait, cheminements alternatifs, offre de piste cyclable de détournement, accès perpendiculaires aux rives). La qualité de l'eau qui se détériore au fur et à mesure du cours de la rivière est un autre sujet de préoccupation supérieure.

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.

Ce dernier point est développé dans le présent rapport (voir paragraphe 2.2.2 Concilier l'exigence de continuité et le respect de la vie privée).

1.4.2. Les lacs domaniaux d'Annecy et du Léman en Haute-Savoie

Comme indiqué supra, la situation des lacs domaniaux, en matière d'application de la servitude de marchepied est particulière, celle-ci n'ayant été instituée légalement que par la loi 16 décembre 1964.

1.4.2.1. Le lac d'Annecy

L'administration n'appliquait précédemment, à l'occasion d'autorisations d'occupation temporaire (AOT) du DPF pour des hangars à bateaux, qu'une servitude de halage de 1,20 mètre.

Vue du lac d'Annecy, depuis Saint-Jorioz, à l'ouest, vers le château de Duingt

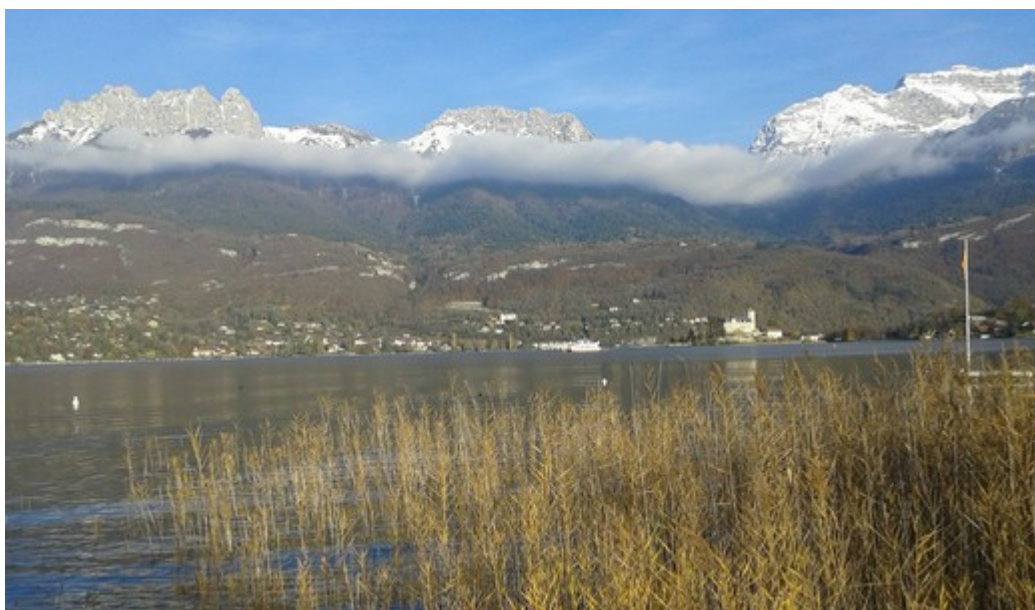


Photo mission

Environ 50 % des 38 km de rives du Lac d'Annecy sont accessibles aux piétons, mais essentiellement grâce à des propriétés publiques de l'État ou communales : promenades, routes, plages...

Des opérations exemplaires ont été engagées sur le domaine privé de l'État :

- l'aménagement de la promenade des Seines à Sevrier : l'État a mis fin aux conventions d'occupation précaire attribuées à des particuliers et une opération de restauration et de mise en valeur du site est en cours, suite à l'affectation de ces terrains au Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres par une convention d'affectation à titre définitif ;
- l'allée de la plage à Duingt : les terrains d'emprise de la servitude font partie du domaine privé de l'État qui avait accordé des conventions d'occupation précaire à des particuliers. L'État a rétabli récemment la servitude de marchepied.

Sur les 50 % restants du littoral non accessible, une partie est constituée par des réserves naturelles nationales, dont celle du Roc de Chère à Talloires-Montmin, avec des falaises inaccessibles, et celle du bout-du-lac à Doussard, zone de marais faisant l'objet d'un périmètre de protection mais comportant des sentiers aménagés avec des observatoires de la faune.

Une partie importante, constituée de zones urbanisées, a fait l'objet de conflits. La présence de murs édifiés avant le 16 décembre 1964 s'opposait à l'exercice du droit d'usage des pêcheurs sur les terrains concernés. De ce fait, la servitude de marchepied n'a pu être mise en œuvre de manière effective sur la très grande majorité des propriétés privées riveraines du lac d'Annecy. Ces éléments sont détaillés en annexe 6.

Cependant, de nombreuses constructions sont postérieures à 1964, ce qui révèle un défaut de prise en compte de la servitude de marchepied en matière d'urbanisme, et l'impérieuse nécessité d'y veiller à l'avenir. Certaines habitations sont construites sur la servitude même ou à moins de quinze mètres du sentier. Des solutions alternatives doivent être étudiées dans ces cas particuliers, en dehors des propriétés grevées par la servitude de marchepied.

Exemple de maison en bord du lac d'Annecy à Talloires-Montmin construite sans respecter la servitude de marchepied



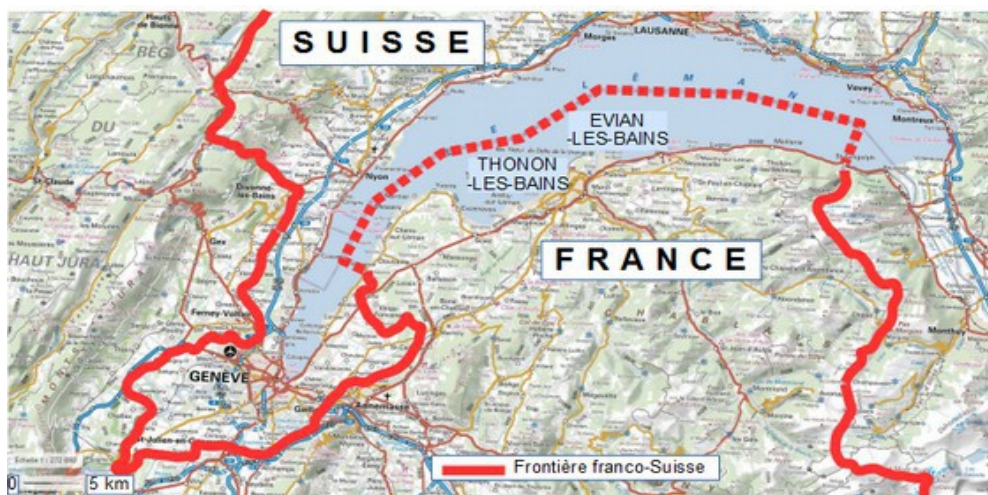
Source : DDT 74

Les collectivités territoriales (Syndicat mixte du Lac d'Annecy (SILA) et Conseil départemental de Haute-Savoie) ont aménagé des voies de circulation douce, tels que le sentier piétonnier du tour du lac d'Annecy ou la véloroute.

1.4.2.2. Le lac Léman

Le lac Léman fait frontière entre la France et la Suisse. Le rivage Sud est français, dans le département de la Haute-Savoie et la région Auvergne-Rhône-Alpes, alors que le rivage Nord et les deux extrémités sont en Suisse.

Le Léman : un lac partagé entre la Suisse et la France



Source Données cartographiques :© IGN Planet Observer

La longueur des rives est de 202,2 km dont 58 km en France et 142,2 km en Suisse (cantons de Vaud : 102.0 km, Valais : 7.6 km, Genève : 32.6 km)¹⁹.

Vue du lac Léman depuis la rive française (Chens-sur-Léman)



Photo mission

La problématique de l'accès public au lac se pose dans des termes assez comparables entre la Suisse et la France, même si la législation française et celle de chaque canton suisse diffèrent. Environ 60 % des rives sont accessibles et utilisables par le public en France²⁰ et 50 % en Suisse.

¹⁹ Source CIPEL : <http://www.cipel.org/le-leman/chiffres/>

La situation de la rive française du Léman est très différente de celle du lac d'Annecy, dans la mesure où le lac Léman faisant frontière, il existait un sentier des douaniers. La servitude de marchepied est effectivement respectée sur beaucoup de propriétés privées.

La commune d'Anthy-sur-Léman a travaillé depuis plusieurs décennies en concertation avec les propriétaires riverains et a obtenu que la servitude de marchepied soit respectée sur 100 % de ses rives. Elle assure une signalisation des règles à respecter, s'agissant d'une servitude sur des propriétés privées et les policiers municipaux veillent au respect de la sécurité publique.

La servitude est cependant peu respectée dans certains secteurs urbains, comme à Thonon-les-bains ou Evian-les-bains, y compris parfois dans des propriétés publiques. Des difficultés se posent également pour certaines propriétés privées luxueuses.

L'association « Le Lac pour tous » a publié une carte interactive des secteurs accessibles et des points de blocage (voir détails en annexe 6 et carte en annexe 9).

1.4.3. Les méandres de l'Île-de-France périurbaine

L'attention de la mission a été appelée sur deux tronçons relevant de la direction territoriale Bassin de la Seine de l'établissement public VNF auquel ces parties du domaine public fluvial sont confiées. Il s'agit du secteur de Chennevières (Val-de-Marne) sur la Marne, et de la Seine à l'aval de Paris entre Mantes-la-Jolie (Yvelines) et Vernon (Eure) plus au nord, avec la boucle de Moisson.

Ces deux endroits correspondent à des sites de méandres avec des îles riches en biodiversité, dans des zones périurbaines, au bâti particulièrement dense, serré et proche de la rivière pour l'un, isolé et difficile d'accès pour l'autre. En outre, en se documentant, la mission s'est intéressée, à travers une enquête publique alors en cours, à l'île d'Andrésy, également sur la Seine, entre Conflans-Sainte-Honorine et Poissy, sujet évoqué au point 2.1.4. précisément consacré à la question de la mise en œuvre de la servitude de marchepied sur les territoires insulaires en milieu fluvial.

1.4.3.1. Un parcours interrompu dans le secteur de Chennevières-sur-Marne

Jadis lieux de détente, de pêche et de promenade dominicale en banlieue parisienne, les bords de Marne sont aujourd'hui, du fait de l'extension et de la densification périurbaines, jalonnés par des constructions à usage dominant d'habitation. Seules les îles, constituant pour la plupart des zones naturelles préservées, y échappent.

Dans leur ensemble, les communes du Val-de-Marne ont favorisé la constitution d'espaces dévolus à la promenade, sous forme de sentiers ou de voies vertes, et les rives sont ourlées de parcours végétalisés et entretenus, répondant ainsi au désir de la population de profiter de cette fonction récréative, de la nature et des paysages. Certaines parties du territoire dévolues à des activités particulières, par exemple le port de Bonneuil ou le pôle autour de la capitainerie de Nogent, n'offrent pas cette possibilité, ainsi que les berges à Chennevières-sur-Marne, parfois bien érodées (face à l'île Casenave), dont le parcours entrecoupé d'obstacles est discontinu et difficile (voir carte en annexe 7).

²⁰ La servitude est considérée utilisable par le public dès lors qu'elle est longue de 800 mètres au moins (voir annexe 9)

La mission a pris connaissance d'interventions d'habitants réclamant, du côté de Chennevières-sur-Marne, d'une part des aménagements en promenade sur les bords de la rivière, d'autre part l'ouverture d'espaces précisément identifiés et clos illégalement. À l'opposé s'expriment des revendications de proches riverains soucieux de préserver leur intimité et leur sécurité (face aux cambriolages, dépôts de toutes sortes, actes d'incivilité), et de ce fait d'éviter des aménagements attractifs pour les promeneurs. Ces positions divergentes nourrissent depuis plusieurs années une pression associative et médiatique.

Les craintes des riverains de Chennevières-sur-Marne se sont d'ailleurs exprimées à l'occasion des enquêtes publiques successives relatives au plan local d'urbanisme (PLU). Lors de l'enquête publique de 2016, le commissaire enquêteur a noté que la municipalité n'envisageait pas d'aménager les berges, que les propriétaires avaient rappelé leur attachement au caractère privé des berges non destinées à la promenade, et qu'il convenait de porter la servitude dans les annexes du PLU.

La mission s'est rendue sur place, accompagnée d'agents de VNF, dans le secteur de Chennevières-sur-Marne, où la navigation s'exerce aux risques et périls des usagers (la navigation utilise de préférence le canal-tunnel de Saint-Maur qui court-circuite cette boucle). La servitude existe effectivement tout au long de la Marne mais la mission a pu constater la difficulté de cheminer en certains endroits (exiguïté, pente, broussailles, épineux, murets). Certaines maisons anciennes se trouvent à 20 ou 30 mètres de la rivière seulement. Dans le secteur des rues de Sucy et de Champigny, plusieurs coupures ont été constatées au niveau d'un restaurant et de propriétés privées. Des portillons existent mais beaucoup restent ouverts. Cependant, certains riverains ont fermé à clé des grilles en invoquant les risques d'insécurité entraînés par l'ouverture de cette servitude au public (recrudescence de vols, dépôts de débris...). La fermeture de la servitude de marchepied s'accompagne parfois de travaux d'aménagement de piscine ou de terrasse privative sur l'emprise de la servitude de marchepied, sans demande d'autorisation.

Fermeture de la servitude de marchepied et aménagement d'une terrasse privative effectuée sans autorisation



Photo mission + flèche jaune soulignant le cadenas

VNF, qui assure la surveillance des berges et de la servitude de marchepied, relève les infractions et dresse, lorsque le dialogue se révèle infructueux et en l'absence d'exécution de ses demandes, des procès-verbaux de contravention de grande voirie. Cependant, comme pour la vallée de l'Erdre, ces moyens apparaissent chronophages pour le service public et ne peuvent porter effet, lorsqu'ils aboutissent, qu'à très long terme. Les agents rencontrés soulignent la lenteur des décisions de la justice administrative et considèrent que les astreintes sont insuffisantes.

En tout état de cause, face à des cas de figure disparates et peu aisés à solder, la phase préalable de dialogue, voire de négociation, accompagnée ou non par les élus, est une première étape incontournable, tant pour la connaissance et la prise de conscience des divers enjeux que pour en faciliter l'appropriation.

1.4.3.2. Un épisode significatif sur la boucle de Moisson

Entre Mantes et Bonnières, la boucle de Moisson ressemble à une presqu'île épargnée par l'évolution urbaine. Réserve naturelle partiellement boisée, elle abrite de nombreuses espèces végétales et animales remarquables, notamment ornithologiques. Les services de l'État (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie Île-de-France - DRIEE) ont été alertés fin 2016 par un riverain inquiet des conséquences de l'initiative d'une association locale, l'Union pour la protection de la boucle de Moisson et ses habitants (UPBMH), ayant lancé un appel à participer à une opération ponctuelle, consistant selon lui « *à intervenir en propriété privée sur un site Natura 2000* », là où il n'existe au cadastre qu'un chemin de halage. L'UPBMH annonçait son désir de « *nettoyer et réhabiliter en une journée le chemin de marchepied, ex chemin de halage* ». Le préfet des Yvelines a adressé début 2017 une lettre à l'association interdisant une telle action en l'attente de la délimitation de l'emprise de la servitude. Par ailleurs, depuis une décennie, une course à pied ouverte à de nombreux participants a lieu chaque année, « les foulées moissonnaises », comme celle du 29 janvier 2017, et il semble que l'itinéraire proposé empreinte partiellement ce qui fait figure de marchepied.

Cet exemple est illustratif de la complexité et des enjeux, qui ne peuvent être regardés seulement sous l'angle des principes généraux mais doivent tenir compte des réalités locales et demandent un discernement approprié. Il indique qu'il y a facilement une confusion concernant la nature de la servitude dans le temps et dans l'espace (chemin de halage d'un côté, marchepied de l'autre, marchepied des deux côtés lorsqu'il n'y a plus de navigation ni de chemin de servitude de halage, oubli de la servitude...). Il y a également des incertitudes sur la délimitation, la transcription documentaire et la connaissance de la servitude de marchepied, et des conflits d'enjeux potentiels (vocation récréative et protection de la nature, propriété privée et fréquentation par le public). Enfin, les propriétaires ont l'obligation d'enlever les obstacles sans aucune nécessité d'aménagement, ce que les collectivités peuvent toutefois réaliser avec leur accord, en utilisant la possibilité d'un contournement, y compris par des sentiers de randonnée...

Dans tous les cas, la première étape concernant l'application de la servitude consiste à savoir si elle existe sur le territoire considéré, ce qui impose de connaître les limites et le gestionnaire du DPF et de tenir compte de l'antériorité des situations.

2. Une situation complexe, hétérogène, à appréhender au niveau local avec discernement et mesure

2.1. Une exigence élémentaire : délimiter l'espace grevé de la servitude de marchepied et identifier le gestionnaire

2.1.1. Délimitation technique et administrative

Les limites de la servitude ne sont pas toujours faciles à établir, pour plusieurs raisons. Elles ne figurent pas forcément au cadastre dont l'état est imparfait, pas plus que dans les documents et autorisations d'urbanisme, dans les actes des notaires, encore moins dans les annonces immobilières. Le DPF lui-même n'a jamais été totalement délimité, loin s'en faut : il représente des milliers de km et relève de gestionnaires différents, VNF, CNR, régions, départements, pour partie encore l'État. En outre sa stabilité n'est jamais acquise car les cours d'eau naturels se déplacent et les berges connaissent des phénomènes d'érosion et d'accumulation d'alluvions. Il en résulte une appréciation fragmentaire, imprécise et souvent arbitraire du DPF et a fortiori de la servitude de marchepied.

Les limites du DPF sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, en dehors de crues exceptionnelles. L'analyse des statistiques de débit de crue, l'examen de photos aériennes ou prises par satellites, la réalisation de relevés topographiques sont nécessaires.

Délimiter le DPF exige une bonne connaissance du terrain et des partenaires, une solide expertise technique, des analyses hydrauliques et topographiques, des compétences en géomatique, du temps et donc des moyens importants, dont ne disposent plus les services publics. Ceux-ci doivent sous-traiter ces prestations, alors que les dotations budgétaires allouées sont déjà insuffisantes pour assurer l'entretien minimal du cours d'eau, en particulier lorsque celui-ci n'est plus utile à la navigation.

Les réponses au questionnaire adressé aux DDT et DREAL par la mission ont mis l'accent sur cette nécessité impossible à satisfaire aujourd'hui, si ce n'est de manière ponctuelle et imparfaite. Force est de constater que la servitude a été longtemps oubliée, que les conditions d'une totale réappropriation du sujet ne peuvent être réunies et que les moyens trop importants à y consacrer ne pourraient être mobilisés.

Certains services (DDT de la Loire par exemple) ou établissements chargés d'une mission de service public comme l'établissement public territorial du bassin de la Dordogne (Epidor) ont rassemblé des éléments techniques pour constituer une doctrine interne de délimitation technique du DPF ; elle permet, en tant que de besoin, de conforter le dialogue et l'instruction des demandes des tiers en tenant compte à chaque fois du contexte local, ce qui apparaît offrir ici la meilleure voie de traitement possible.

Le Conseil départemental de Loire-Atlantique a procédé ces dernières années à un travail de délimitation précis du DPF qui lui a été cédé, puis à l'établissement du tracé de la servitude de marchepied en étudiant les possibilités de contournement des obstacles. L'exercice montre qu'il faut consentir un temps important d'explication et de concertation pour aboutir à une appropriation de la démarche par les propriétaires riverains et les associations en présence. L'aboutissement de ce travail technique et sa formalisation à travers la procédure administrative, consistant en la publication d'un

arrêté de délimitation, ont néanmoins été suivis de contentieux devant le tribunal administratif.

Certaines communes prennent aussi l'initiative, à l'occasion d'opérations d'aménagement ou pour remettre la servitude de marchepied en service lorsqu'elle a été oubliée, de procéder à sa délimitation, ce qui implique d'organiser une enquête publique. La servitude de marchepied reste au niveau local un objet de dispute, surtout depuis son ouverture aux piétons, davantage encore si pendant plusieurs décennies son usage s'est perdu.

Les éléments de doctrine proposés par la mission à destination des services gestionnaires des cours d'eau domaniaux sont résumés en annexe 8, avec l'indication des paragraphes d'origine expliquant le contexte.

2.1.2. Comment satisfaire au mieux matériellement les dispositions législatives

Si la servitude de marchepied est connue, reconnue et déjà matérialisée, et là où elle ne soulève pas de problème particulier, la mission, éclairée sur la complexité et les difficultés soulevées, et confortée par les commentaires des services interrogés, estime qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre systématiquement une démarche longue et coûteuse de délimitation qui n'est pas prioritaire, en l'absence des compétences et des moyens appropriés.

Cependant, l'article L2131-4 du CG3P dispose, d'une part, que les propriétaires riverains désireux de faire des aménagements (constructions, plantations, clôtures) peuvent demander à l'autorité administrative compétente de reconnaître la limite de la servitude. Si la limite n'est pas fixée dans un délai de trois mois, ces aménagements ne peuvent plus être supprimés qu'avec indemnisation. D'autre part, cet article confère aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux départements, aux syndicats mixtes et aux associations d'usagers la possibilité de demander à l'autorité administrative, lorsque cela n'est pas déjà fait, de fixer la limite des emprises de la servitude. Il semble bien difficile d'effectuer le travail de délimitation, dans ces deux cas de figure, de surcroît dans les délais prescrits, voire impossible si tout à coup de nombreuses demandes surgissent sur un même cours d'eau. Afin toutefois de se prémunir, l'autorité administrative peut encourager le développement d'outils et de méthodes facilitateurs et sécurisants.

En complément de la connaissance du DPF (cf. carte « MyDPF » dans l'annexe 3), la méthode d'Epidor mettant à profit la modélisation hydrodynamique pour délimiter le DPF et l'utilisation de données SIG (*shape* en Lambert93) pour matérialiser les ruptures de servitude observées sur le terrain peuvent sans doute aussi être mutualisées. Une telle cartographie des discontinuités permet d'identifier les secteurs à problèmes et les gains envisageables en matière de linéaire accessible en vue de prioriser l'action.

Afin de ne pas alourdir les charges des gestionnaires et d'éviter de mobiliser au-delà de leurs possibilités des services dont ce n'est pas la mission première, ces moyens doivent toutefois être utilisés à bon escient, pour répondre à de réels besoins. Les services doivent procéder avec discernement, pragmatisme et progressivité. La délimitation technique sur un endroit précis, accompagnée des explications et du « porter à connaissance local » peut suffire à répondre aux problèmes individuels, sans qu'il faille aller jusqu'au formalisme administratif de l'enquête publique puis de l'arrêté

comme l'exigent des délimitations portant par exemple sur toute une commune. Dans tous les cas, le dialogue et la concertation s'imposent.

L'État est de moins en moins gestionnaire du DPF, notamment en raison de l'évolution de la vocation de ce domaine (davantage de tourisme et moins de transport fluvial) et par manque de compétences dévolues et de moyens ; ce rôle est assuré par VNF et la CNR sur le domaine lorsque la gestion leur en a été confiée, et des établissements publics territoriaux de bassin peuvent intervenir techniquement et dans la médiation locale. Il devrait voir sa sollicitation diminuer, pour autant que les collectivités territoriales, conseils régionaux (à l'instar celui de Bretagne par exemple) ou départementaux (comme celui de Loire-Atlantique), accepteront progressivement que le DPF leur soit cédé, et interviendront de ce fait en leur qualité de gestionnaire. La connaissance du territoire et de ses habitants est essentielle pour régler les situations, en particulier lorsqu'elles se révèlent conflictuelles. La proximité des instances communales est ainsi précieuse, à travers l'action quotidienne des élus, secrétaires de mairie, gardes-champêtres, cantonniers, et leur capacité à organiser des réunions ou groupes de travail permettant de partager collectivement la connaissance et les solutions. La compétence des maires en matière d'urbanisme, de rappel de la servitude de marchepied dans les PLU et de délivrance des certificats d'urbanisme est également importante.

2.1.3. Comment prendre en compte la mobilité des cours d'eau domaniaux

Aux difficultés évoquées ci-dessus s'ajoute celle de l'instabilité des cours d'eau, dont les berges évoluent, alors que la ligne délimitative de la servitude de marchepied ne peut s'écarter de celle du DPF. Ces mouvements peuvent ainsi réduire ou accroître les propriétés riveraines.

Les articles 556 à 563 du code civil traitent, au regard de la propriété, des conséquences des accumulations d'alluvions (atterrissements et accroissements qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un cours d'eau et profitent au propriétaire riverain), des reports d'eau d'une rive à l'autre, des retraits, de la formation de bras nouveaux et d'îles, et des anciens lits.

L'article 556 dispose que « *L'alluvion profite au propriétaire riverain, qu'il s'agisse d'un cours d'eau domanial ou non ; à la charge, dans le premier cas, de laisser le marchepied ou chemin de halage, conformément aux règlements.* ».

Pour les lacs, les variations du volume d'eau n'influent pas sur la propriété.

Les îles qui se forment dans le lit des cours d'eau domaniaux appartiennent à la personne publique propriétaire du domaine. Dans les cours d'eau non domaniaux, elles appartiennent aux propriétaires riverains.

En termes de droit de la propriété, le code civil apporte les réponses aux différents cas de figure envisageables. Concernant la servitude de marchepied qui l'accompagne, il n'y a pas d'autre précision que celle figurant à l'article 556. À la lecture de l'ensemble il est clair que toute érosion des berges domaniales voit reculer d'autant la limite de la servitude sans la réduire. C'est le point le plus délicat à gérer, en particulier dans des zones urbanisées où les propriétés sont proches du cours d'eau. Au coup par coup, dans les cas les plus sensibles, sur demande des propriétaires ou à l'occasion de mutations de propriété, la prise en compte de l'évolution des berges et les nouvelles limites de la servitude peuvent être reconnues par l'autorité administrative.

Afin d'éviter des situations pénibles, il convient d'adopter une attitude préventive consistant, pour le gestionnaire du DPF et pour les riverains, à surveiller les berges et les conserver dans leur état le plus naturel. Lorsque le propriétaire riverain souhaite procéder à leur protection, il lui appartient cependant d'en demander préalablement l'autorisation et d'effectuer d'éventuels travaux en privilégiant des méthodes végétales et en tenant compte des préconisations et réserves formulées, afin d'éviter de générer d'autres dommages et une artificialisation non souhaitable des berges.

2.1.4. Le cas des îles

Les îles fluviales présentent des situations très différentes quant à l'existence matérielle de la servitude de marchepied et à la possibilité de la pratiquer. Ceci est dû tant à leur configuration qu'à l'historique des usages, et se trouve renforcé par le manque de précision du texte législatif sur l'existence de la servitude sur les îles et sur son ouverture aux pêcheurs et aux piétons.

En effet, alors que de manière constante au fil de son évolution le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure fait état d'une servitude de halage partout où il existe un chemin de halage ou d'exploitation, « ainsi que sur les îles où il en est besoin », une telle mention n'apparaît pas pour la servitude de marchepied. Or, la servitude de marchepied s'applique partout où il n'existe pas de chemin de halage (rive opposée) au long des cours d'eau (et sur la totalité des rives des lacs) domaniaux, sur les deux rives lorsque la servitude de halage disparaît. Dès lors, deux interprétations sont possibles : soit le législateur, en n'évoquant pas les îles pour la servitude de marchepied, les a écartées, considérant ainsi une absence de servitude de marchepied insulaire, soit il a estimé qu'elles étaient concernées par les dispositions générales et ne méritaient donc pas d'être citées. Devant l'incertitude juridique soulevée, éclairée de manière incertaine et contradictoire par des services gestionnaires selon leurs objectifs (la servitude existe en raison de son rôle sécuritaire, elle n'existe pas s'il n'y a plus de navigation et ne doit satisfaire que les piétons, son entretien est coûteux...), la mission a recherché des réponses dans la jurisprudence et sur le terrain.

Il semble y avoir très peu de jurisprudence sur ce point. La mission a eu connaissance de deux éléments peu éclairants. Le premier a trait à la requête d'un pêcheur visant la démolition d'ouvrages faisant obstacle au libre usage de la servitude de marchepied sur une île de la Mayenne reliée à la rive par un pont²¹ : il est constaté que la servitude a survécu à la cessation de la navigation dans cette partie du cours d'eau, mais que la berge est tellement encombrée par la végétation qu'en fait il n'existe pas matériellement de chemin de marchepied, cet état des lieux étant antérieur à la disposition introduite en 1965 qui permet aux pêcheurs d'y cheminer. Le second, formé par une association locale à l'encontre de décisions de VNF et du préfet des Yvelines, comporte une demande de démolition d'obstacles posés par des riverains sur les berges de la Seine de l'île de la Dérivation à Carrières-sous-Poissy²² : il rappelle les missions d'entretien et de police de VNF en la matière et les dispositions relatives au respect de la servitude. Il y a donc bien sur ces deux îles une servitude de marchepied.

Sur le terrain, les situations sont très variables. Leur prise en compte ne peut de ce fait qu'être appréciée au cas par cas. Certaines îles se sont formées à partir de bras morts des rivières (Val-de-Marne), leur physionomie a évolué au cours du temps et des aménagements. Elles ont des dimensions différentes, sont naturelles (réserves de

²¹ Cour de cassation, chambre civile 1, 31 janvier 1968.

²² Tribunal administratif de Versailles n°1203640, 2015.

biodiversité) et exemptes de marchepied comme de fréquentation par le public, ou plus ou moins habitées, reliées ou non aux berges, desservies par différents moyens (ascenseur de l'île de beauté à Nogent-sur-Marne), parfois privées ou privatisées (accès à l'île de Vaux sur la Seine dans les Yvelines par un pont aboutissant à une grille avec code et gardiennage, et ponton). L'existence ou non du marchepied est parfois liée à celle de la navigation et de la disparition ou non de la servitude de halage. La servitude peut être portée par le cadastre et reportée dans les actes notariaux. Hormis les cas où la navigation a encore lieu et où VNF se charge de l'entretien des berges, de la surveillance et de la verbalisation des infractions, c'est à cette seule condition et sur le constat d'une utilisation ininterrompue de la servitude admise par les propriétaires que la servitude de marchepied est reconnue sur les îles.

Au-delà, il arrive que les collectivités interviennent pour faire respecter la servitude et valoriser du même coup leur territoire. C'est le cas sur l'île Nancy à Andrésy (Yvelines) où la municipalité a décidé d'ouvrir l'île au public sur toutes ses rives, en aménageant un parcours récréatif. Une enquête publique a ainsi été ouverte fin 2016 pour effectuer, en accord avec VNF, la délimitation entre le DPF et les parcelles privées sur l'île, dans le souci de faire respecter la servitude de marchepied. A l'issue de l'enquête, une partie non négligeable de l'île, qui voit se mettre en place progressivement le cheminement projeté, va ainsi accueillir des promeneurs arrivant par une navette fluviale.

Une fois la servitude reconnue sur les îles, trois handicaps au moins se présentent au regard de sa fréquentation : le nombre de piétons susceptibles d'y venir, aspect d'autant plus sensible que le caractère naturel domine et que l'espace est restreint ; les accès, par voie d'eau ou de terre, plus ou moins aménagés ; comme ailleurs, le degré d'acceptation des propriétaires et en conséquence les obstacles à la continuité.

La situation des îles est donc particulièrement complexe. Il est important de préserver la servitude là où elle a effectivement été mise en œuvre pour les besoins de la navigation. Son usage par les piétons doit être regardé au cas par cas selon les spécificités de chacune. Dans les îles où, de fait, la servitude n'a jamais été pratiquée, une grande prudence s'impose.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue la vocation première de la servitude de marchepied, de nature sécuritaire. En dehors des cours d'eau navigables, quand il n'existe pas ou plus de chemin de halage, mais en présence d'une fréquentation récréative ou sportive, elle peut se révéler tout aussi utile pour les secours. Concernant l'accès des piétons, la mission pose à l'attention des services gestionnaires et des élus les éléments de doctrine suivants, à considérer localement au cas par cas si nécessaire, dès lors que la délimitation n'a pas été effectuée et en l'absence d'indications suffisantes fournies par les documents d'urbanisme et le cadastre ou l'antériorité admise :

- un critère d'appréciation de l'existence de la servitude peut être celui du moyen d'accès à l'île : s'il y a un accès public fixe ou organisé (pont, navettes fluviales), il y a présomption d'existence de la servitude. En revanche, le fait qu'une île reste isolée de la berge, sans aménagement et sans desserte officielle, conduit à estimer qu'il n'existe pas de servitude de marchepied ouverte à un cheminement piétonnier ;
- un autre critère est celui de la configuration des lieux, de leur état et de la réglementation qui s'y applique : en présence, par exemple, d'une île totalement naturelle, comportant une réserve naturelle instaurée par un décret en Conseil d'État, il faut considérer qu'il n'y a pas de servitude destinée à l'accueil des promeneurs. Il faut aussi tenir compte, lorsqu'une île est au contraire bâtie, sur

de petites parcelles, de l'impossibilité de passage à moins de 15 m des habitations, et renoncer à y imposer la servitude ;

- enfin, le constat de la situation historique est également un élément indicateur : lorsque la servitude a déjà été établie, au moins en partie, ou utilisée, même en l'absence de lien fixe avec la berge, la servitude peut être réputée existante et ouverte aux piétons. Si cela n'a jamais été le cas, il convient de considérer qu'elle n'existe pas et de ne pas la mettre en œuvre.

2.1.5. Le cas des barrages construits pour d'autres usages sur des cours d'eau domaniaux rayés de la nomenclature

Sur les cours d'eau domaniaux rayés de la nomenclature, des barrages ont souvent été construits pour des usages hydroélectriques, d'écrêtement des crues ou autres (exemples des barrages de Grangent et Villerest (Loire) ou Serre-Ponçon (Durance)). Dans ce cas, les rives, ainsi que l'emprise de l'ancienne servitude de marchepied, ont été submergées par le nouveau plan d'eau. L'État, ou son concessionnaire, a acheté les terrains noyés, en général à la cote des plus hautes eaux (PHE). Cette cote des plus hautes eaux correspond à une crue de projet de période de retour égale ou supérieure à 100 ans.

Le débit de cette crue de projet est très supérieur au « débit de plein bord » qui sert à la délimitation du DPF. Il existe donc une bande de terrain en propriété publique qui peut servir d'emprise à un cheminement autour du plan d'eau. Bien entendu, cette emprise ne sera pas praticable en cas de crue, mais la servitude de marchepied, par définition, se trouve aussi submergée dès qu'il y a débordement. La navigation elle-même est arrêtée en cas de crue.

Toutefois, dans le cas de pente forte de la berge, la largeur de cette bande de terrain peut ne pas être suffisante pour être praticable sans danger. La question de savoir si l'emprise acquise en propriété publique est suffisante ou non pour un cheminement autour du plan d'eau doit donc être examinée pour chaque cas particulier. En outre, dans le cas de barrages hydroélectriques fonctionnant par éclusées, l'accès peut être interdit pour des raisons de sécurité publique (intérêt général pouvant justifier une suspension de la servitude de marchepied).

La question a été posée à la mission de la possibilité de revendiquer une servitude de marchepied sur les terrains privés riverains du domaine public hydroélectrique acquis par l'État ou son concessionnaire (cas des barrages hydroélectriques).

Pour la mission, la création d'une servitude de marchepied sur ces terrains privés qui, à l'origine, n'étaient pas riverains du DPF, aurait été possible si elle avait été prévue lors de la création du barrage et si elle avait donné lieu à une indemnisation. En effet, l'article L. 2131-5 du CG3P prévoit que « *lorsque le classement d'un lac, d'un cours d'eau ou portion de cours d'eau dans le domaine public fluvial assujettit les propriétaires riverains aux servitudes établies par l'article L. 2131-2, il leur est dû une indemnité proportionnée au dommage subi en tenant compte des avantages que peut leur procurer ce classement.* »²³. Faute d'indemnisation préalable, la mission considère qu'on ne peut pas revendiquer une servitude de marchepied sur les terrains privés au bord du plan d'eau artificiel, dès lors qu'ils n'étaient pas, à l'origine, riverains du domaine public fluvial.

Lors du renouvellement des concessions arrivant à échéance, l'État doit faire connaître aux différents candidats ses priorités pour l'octroi d'une nouvelle concession. Lorsqu'il

²³ Cette disposition existait déjà à l'article 49 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux.

y a un enjeu touristique important, l'État pourrait utilement inclure cette question d'encourager la réalisation d'un sentier autour du plan d'eau dans les cahiers des charges comme mesure d'accompagnement.

2.2. Contourner les obstacles et éviter les conflits

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a introduit dans le CG3P (article L. 2131-2) à la fois l'exigence d'assurer la continuité du passage sur le marchepied et, à titre exceptionnel, la possibilité d'un détournement du tracé de la servitude au sein d'une même propriété en raison de la présence d'un obstacle naturel ou patrimonial. Elle peut aussi voir sa largeur réduite à 1,50 mètre (article L. 2131-3).

2.2.1. Définition d'un obstacle naturel ou patrimonial justifiant un détournement

La loi n'a pas prévu de décret portant définition ou présentant une liste des obstacles et c'est heureux car il convient de ne pas être limitatif et de pouvoir apprécier des situations de terrain précises, ponctuelles et extrêmement disparates, souvent inédites. Cependant plusieurs types d'obstacles, fréquemment rencontrés, sont identifiables. Une simple instruction ministérielle rappelant aux services l'existence de la servitude de marchepied et facilitant le traitement des situations (procédures, bonnes pratiques...) pourrait comporter un court chapitre de doctrine sur la nature des obstacles et la manière d'appréhender leur détournement.

Depuis l'origine (Colbert), les riverains doivent laisser la servitude de marchepied dans un état praticable sans danger, sans végétation envahissante venant de leur propriété ou obstacles installés volontairement. La jurisprudence a déjà admis que la ligne délimitative de la servitude de marchepied peut s'écarter de celle du domaine public fluvial compte tenu de la nature du terrain (présence d'une falaise ou d'arbres déjà anciens).

Les obstacles installés délibérément par les propriétaires riverains pour dissuader ou obstruer le passage doivent être enlevés et non contournés, qu'ils soient constitués d'éléments naturels (branchages, troncs d'arbres...) ou autres. De même, quoique revêtant un aspect « naturel », des plages aménagées en bord de lac par exemple (Lac d'Annecy) ne devraient pas être fermées aux piétons (accès payant, barrières), et des solutions peuvent être trouvées pour en faire néanmoins acquitter le prix du service fourni aux baigneurs (parking payant par exemple).

Les obstacles naturels sont facilement identifiables. Ils peuvent souvent être supprimés dès lors qu'ils ont une dimension réduite (arbres et arbustes, taillis, racines...). En revanche, des entités de plus grande taille, qui ne se prêtent pas à être éliminées (falaises en à pic, marais, tourbières, boires, arbres anciens...), ne peuvent faire l'objet que d'installations appropriées de franchissement (passerelles par exemple) ou d'un détournement. Celui-ci est facilité lorsqu'il existe à proximité des sentiers déjà dévolus à la promenade ou aux sports de nature facilement accessibles. Au niveau du territoire communal, un inventaire et des exemples de traitement des situations de rupture d'itinéraires établis en prévision d'éventuels conflits peuvent aider à se prémunir de ceux-ci ou à les régler en toute impartialité.

Les obstacles patrimoniaux sont d'abord de nature historique (châteaux, demeures, ruines, monuments, statues...). Ils sont sans ambiguïté lorsqu'ils figurent à l'inventaire

des monuments historiques. Peuvent y être rattachés des éléments construits, comme des murets longeant les rives ou perpendiculaires à celles-ci, installés de longue date (parfois antérieurs à la mise en œuvre de la servitude), vernaculaires, voire des ouvrages comme le pont soutenant la voie ferrée entre La Chapelle-sur-Erdre et Sucé-sur-Erdre (Loire-Atlantique)²⁴. Respectés lorsque protégés par le dispositif législatif ou tolérés en raison de leur ancienneté et de la possibilité réelle d'assurer le détournement, ces obstacles méritent d'être appréhendés de la même manière que les obstacles naturels.

Dans les deux cas, d'autres dispositions particulières permettant de protéger les patrimoines naturel et historique se surimposent aux exigences de la servitude. Il en est ainsi des mesures prises pour préserver la biodiversité (réserves naturelles nationales, arrêtés de biotope), des sites inscrits et classés (loi du 2 mai 1930), des éléments figurant à l'inventaire des monuments historiques. Les contraintes se superposent alors, incitant cependant d'abord au respect des espaces et objets protégés, qui relèvent du patrimoine commun de la nation. Les réserves naturelles nationales par exemple, peuvent faire l'objet de mesures d'application du règlement visant à limiter leur accès dans le respect de la vie animale (moments de reproduction, fréquentation des corridors...) et végétale (piétinement).

Au-delà des obstacles naturels et patrimoniaux évoqués plus haut, il y a des impératifs ou des activités qui induisent des coupures de servitude, qu'il s'agisse de sécurité publique (confortée par un arrêté préfectoral ou municipal), d'usage ou d'occupation publics ou privés. Celles-ci gagnent à être constatées par l'autorité administrative, y compris à son profit, pour ses propres installations justifiées par l'intérêt général. L'article 424 du code rural ancien évoquait la possibilité de supprimer le droit d'accès des pêcheurs au marchepied, « *soit pour des raisons d'intérêt général, soit lorsque les berges sont incluses dans des établissements industriels, par arrêté conjoint du ministre chargé des travaux publics et des transports et du ministre de l'agriculture.* ». L'article L. 2131-3, après ouverture de la servitude aux piétons en 2006, a permis que celle-ci soit réduite, sur décision de l'autorité gestionnaire, jusqu'à 1,50 mètre « *Lorsque l'exercice de la pêche, le passage des piétons et les nécessités d'entretien et de surveillance du cours d'eau ou du lac le permettent.* ».

Il reste que le détournement de la ligne délimitative de la servitude rendue nécessaire par la présence des obstacles, possible à l'intérieur de la propriété sur laquelle ils se trouvent, ne peut pas toujours dans la réalité s'effectuer sans porter atteinte à l'intimité des riverains.

2.2.2. Concilier l'exigence de continuité et le respect de la vie privée

La continuité ne peut être obtenue partout du fait de la configuration des territoires, de leur histoire et de leur mode d'occupation. Dans certains cas, comme a pu le constater la mission sur les bords de Marne ou en bordure des lacs d'Annecy et du Léman, des maisons existant depuis plusieurs générations ont été construites très près des berges, sur des parcelles parfois très petites. Même lorsque les propriétaires laissent le passage libre, bien que réduit et peu aisé, ou en présence d'aménagements facilitant le cheminement (passerelles sur l'eau), cette situation n'est plaisante ni pour le piéton ni pour l'occupant de la propriété.

Sauf à vouloir mettre en œuvre le droit à cheminer de manière continue sur toute l'étendue de la servitude, en le revendiquant par principe ou à souhaiter s'immiscer

²⁴ Le rétablissement du trafic ferroviaire sur ce pont a mis fin au franchissement du vallon de l'Hocmard par lequel les piétons franchissaient précédemment l'espace en eau.

dans la vie d'autrui, le piéton ne peut se sentir qu'intrusif et mal à l'aise du fait de cette proximité.

De leur côté, les riverains dénoncent de manière fréquente des incivilités, des troubles à la tranquillité et à l'intimité. Ils sont à peu près tolérés dans le cas du passage sporadique d'un piéton isolé, mais le risque d'une fréquentation plus importante les rend inacceptables. Ils évoquent en outre de nombreux types d'actes d'incivilité, parmi lesquels des rencontres et feux de camp nocturnes, des dépôts de débris, seringues, bouteilles d'alcool, et les risques de cambriolages et d'accidents.

Pour remédier à la situation, les gestionnaires du DPF et les élus locaux, qui apparaissent comme les médiateurs les plus à même d'intervenir et y sont fondés, disposent d'une alternative. Ils peuvent envisager une expropriation, lorsque la propriété est suffisamment en retrait par rapport à la berge, mais cela demande de la négociation, du temps, et surtout des moyens financiers, exclus lorsque la valeur vénale des terrains est localement très élevée (lac d'Annecy). Ils peuvent aussi, surtout lorsque la propriété n'offre pas un espace suffisant pour y définir un contournement adapté, envisager de se déplacer sur des sentiers proches déjà existants ou aménagés à des fins de promenade, de randonnée ou de découverte, choix étant susceptible de satisfaire davantage le piéton de par la facilité de cheminement, l'existence de points de vue, la sécurité du parcours... Mais là encore, ceci demande localement de la volonté, du temps, de l'appropriation.

Cette problématique de l'incompatibilité entre ouverture au public et respect de la personne privée dans son intimité et son droit à jouir pleinement de sa propriété comme l'y autorise le code civil, s'est également posée sur le sentier du littoral. La loi « littoral » du 31 décembre 1976, qui a affirmé le principe du libre accès des piétons (exclusivement) au rivage de la mer, avec une notion de continuité du cheminement, a tenu compte des difficultés rencontrées et permis que la servitude ne grève pas les terrains situés à moins de 15 mètres des habitations ou attenants à des habitations et clos de murs au 1er janvier 1976, sauf s'il s'agit du seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer. Ces dispositions figurent aujourd'hui à l'article L. 121-33²⁵ du code de l'urbanisme.

Une disposition similaire, relevant d'un vecteur législatif, pourrait permettre de régler les situations problématiques sur la servitude de marchepied. Il s'agirait de concourir au respect de la vie privée en soustrayant au passage des piétons une bande de quinze mètres en limite des habitations riveraines, sous réserve toutefois de ne pas y empêcher les secours et l'entretien, par VNF en particulier. Des portillons munis de clés du type de celles utilisées par les pompiers ou les postiers pourraient le permettre.

Le département (si l'itinéraire est inscrit au PDIPR ou, à défaut, la commune) pourrait bénéficier, via une déclaration d'utilité publique (DUP), de la possibilité d'établir une servitude permettant de rétablir la continuité de l'itinéraire et de faciliter l'accès à la rive, en contournant les obstacles, y compris par le passage sur des propriétés non riveraines. Cette nouvelle servitude, pouvant être appelée « de contournement du marchepied » devrait être annexée aux documents d'urbanisme.

²⁵ L'article L. 121-33 du code de l'urbanisme (ancien article L160-6 issu de la loi littoral du 31 décembre 1976) dispose : « Sauf dans le cas où l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, la servitude instituée aux articles L. 121-31 et L. 121-32 ne peut grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1er janvier 1976, ni grever des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1er janvier 1976.

Un décret en Conseil d'État détermine les cas dans lesquels la distance de quinze mètres pourra, à titre exceptionnel, être réduite. ».

Le maintien d'un passage des piétons à moins de 15 mètres des maisons ne serait possible qu'à titre dérogatoire, sur demande du président du Conseil départemental ou du maire de la commune concernée, selon le cas, après étude des alternatives et après enquête d'utilité publique, s'il s'agissait du seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès aux rives du cours d'eau domanial.

Dans le cas où la servitude a été imposée tardivement (loi du 16 décembre 1964 pour les lacs domaniaux), ou en présence de murs ayant plus d'un siècle d'existence (aspect historique et générationnel), leur contournement par les piétons pourrait également être admis dans les mêmes conditions (voir schéma ci-dessous paragraphe 2.4.3).

2. Recommandation à la DEB : envisager une modification législative permettant le respect de la vie privée en n'autorisant pas, sauf exceptions, le libre passage des piétons à moins de quinze mètres des habitations :

- le département (si l'itinéraire est inscrit au plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ou, à défaut, la commune) pourrait bénéficier, via une DUP, de la possibilité d'établir une servitude permettant de rétablir la continuité de l'itinéraire et de faciliter l'accès à la rive, en contournant les obstacles, y compris par le passage sur des propriétés non riveraines ;*
- l'acte de DUP pourrait, à titre exceptionnel, suspendre l'utilisation de la servitude par les piétons sur la partie court-circuitée ;*
- le passage à moins de quinze mètres des habitations serait néanmoins possible si c'était la seule solution pour assurer la continuité, et la distance de quinze mètres pourrait être réduite dans les mêmes conditions que pour le sentier du littoral.*

Qu'il s'agisse de lever des obstacles, d'admettre des coupures de servitude ou de prévoir des itinéraires de détournement et de substitution, il convient, afin d'asseoir solidement sur le plan juridique les solutions adoptées et d'en favoriser l'appropriation, d'ouvrir le dialogue et de respecter les procédures.

En l'attente d'une éventuelle modification législative, il est recommandé aux services gestionnaires du DPF pour les futures délimitations de la servitude de marchepied, dans les secteurs où elle n'a pas d'existence marquée sur le terrain, d'identifier chaque cas d'habitation située à moins de quinze mètres de celle-ci. Dans les cas où les propriétaires concernés invoquent que leur habitation pourrait constituer un obstacle patrimonial, il est conseillé aux services gestionnaires de se rapprocher du département, s'il s'agit d'un itinéraire inscrit au PDIPR ou, à défaut, du maire, afin de voir s'il existe un cheminement alternatif conciliant au mieux l'exigence de continuité et le respect de la vie privée. Ce pourrait être un préalable avant toute décision sur le caractère d'obstacle patrimonial ou non.

2.3. Identifier l'autorité compétente et utiliser la procédure appropriée pour fixer un éventuel détournement

Les limites du DPF sont fixées par arrêté du préfet de département pour le domaine de l'État et par arrêté de l'autorité compétente de la collectivité propriétaire pour le domaine des collectivités territoriales et de leurs groupements²⁶.

La ligne délimitative de la servitude de marchepied suit celle du DPF, mais elle peut s'en écarter à titre exceptionnel pour être praticable sans danger, afin de contourner

²⁶ Cf. articles L. 2111-9 et R. 2111-15 du CG3P.

les obstacles naturels ou patrimoniaux. Il faut établir un nouveau tracé qui s'éloigne le moins possible de l'eau, reste en principe dans les propriétés, mais exploite dans la pratique les opportunités de proximité (comme les sentiers de randonnée). Cette souplesse est indispensable dans nombre de situations dont le règlement passe davantage par un dialogue et des adaptations que par une application stricte du texte, qui serait contre-productive car elle conduirait à une exacerbation des conflits et au gel du cheminement.

Le législateur n'a rien prévu concernant d'éventuels aménagements, qu'il s'agisse du marchepied ou de son détournement. Sur la servitude de marchepied, les aménagements devraient être très limités puisque c'est un espace qui doit rester en l'état naturel et voir en principe passer occasionnellement de simples piétons. Les gestionnaires, ou les communes avec leurs accords, ont le droit de faire tous les ouvrages nécessaires pour en user et pour la conserver, si possible dans le respect du caractère naturel du site²⁷. La passation de conventions avec les riverains est encouragée par la mission pour préciser les responsabilités de chacun.

Il est intéressant, lorsqu'ils existent à proximité, d'utiliser ou de créer des sentiers ou itinéraires de randonnée (commune de Carquefou en Loire-Atlantique). Sous l'égide du Conseil départemental, la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (article R. 311-1 du code du sport), lorsqu'elle fonctionne, peut être un lieu de dialogue entre les parties prenantes (de préférence toutes) permettant d'aborder le sujet.

L'amélioration de la continuité de la servitude et son détournement nécessitent le respect de procédures, sur le plan juridique autant que pour faciliter l'aboutissement des actions. Il faut d'abord définir le tracé (ce qui peut nécessiter le financement d'études), rechercher l'accord des propriétaires le plus en amont possible, consulter les collectivités concernées (gestionnaires, maires), le cas échéant conduire une enquête publique (cas d'Andrésy dans les Yvelines fin 2016 pour l'opération de délimitation de la servitude sur l'île Nancy en vue de la constitution d'un parcours récréatif), faire délibérer le Conseil municipal, puis prendre un arrêté approuvant le tracé retenu.

Ceci suppose une identification préalable de l'autorité compétente. Lorsque le DPF appartient à l'État, ses services et ceux de VNF travaillent à la préparation d'un arrêté du préfet du département, qui en fixe les limites ; dès lors que le DPF a été cédé à une collectivité (Conseil régional, Conseil départemental, communes, communautés de communes, groupements) l'arrêté de délimitation est pris par l'autorité exécutive de celle-ci, dans la limite de sa propriété et de ses compétences²⁸.

La mission considère que le tracé du détournement des obstacles, qui doit répondre aux trois conditions d'être exceptionnel, de passer au plus près de la rive et d'avoir lieu dans la même propriété, relève de la même autorité publique, qui en publiera l'arrêté, en application du principe du parallélisme des formes.

Néanmoins, afin d'éviter les conflits et de faciliter l'émergence et l'appropriation des solutions les plus opérantes, la mission appelle l'attention sur deux points. D'une part, il est préférable de discuter avec les propriétaires privés le plus en amont possible pour les éclairer et obtenir un consensus, et d'autre part de procéder à un envoi contradictoire du projet d'arrêté motivé, au moins quinze jours avant de prendre cet acte. Les maires, qui connaissent leur territoire et ses habitants, surtout dans les communes rurales ou dans des contextes conflictuels, gagnent à être impliqués dans

²⁷ Voir également paragraphe 2.6 L'entretien de la servitude.

²⁸ Cf. articles L. 2111-9 (1er alinéa) et R. 2111-15 du CG3P.

les discussions. Ce sont eux également qui sont le mieux à même de proposer des cheminements alternatifs. Lorsque la problématique concerne un grand nombre de riverains, il peut être bénéfique de faire appel à d'autres outils s'inscrivant dans la démarche de démocratie participative, comme les ateliers citoyens.

3. Recommandation aux autorités gestionnaires : adresser à titre contradictoire aux propriétaires privés concernés le projet d'arrêté de délimitation du tracé de détournement des obstacles quinze jours au moins avant la signature de l'acte.

2.4. Les limites de l'applicabilité de la loi

Les principes retenus au niveau national pour l'utilisation de la servitude de marchepied se heurtent aux particularités des territoires, rendant difficile une application complète et harmonieuse des dispositions législatives. Si ce constat est général, certains cas sont particulièrement problématiques, comme lorsqu'il s'agit de franchir des affluents, ou dans des zones marquées par la coexistence, dans un espace restreint, d'habitations et d'obstacles naturels.

2.4.1. Des principes de la loi aux réalités locales

La loi généreuse dans ses principes et applicable à tout le territoire, ne peut pas, compte tenu des réalités concrètes du terrain, être effective partout. Dans certains cas, il est totalement impossible de franchir les obstacles (falaise tombant en à pic, marais, affluents). Dans d'autres, il faut réaliser des aménagements, souvent sur la rivière même (passerelles), ce qui pose des problèmes de sécurité du passage (en contradiction avec la vocation initiale de la servitude, permettant le secours), de coût, d'esthétique, d'entretien... Il faut en outre tenir compte de l'application fréquente, sur un même territoire, de divers textes législatifs, en particulier ceux destinés à la protection du patrimoine naturel ou historique, dont les contraintes s'ajoutent aux dispositions propres à la servitude de marchepied.

Dans une même propriété, le report du tracé peut avoir pour conséquence de rapprocher les habitants des piétons et de réduire encore leur intimité. Sur de petites parcelles, ce report est difficilement réalisable. Un accord avec des propriétaires voisins et l'utilisation de sentiers un peu plus lointains, aménagés ou non, valorisant la promenade et la découverte du patrimoine local, comportant des points de vue, sont souvent préférables.

Si la loi apparaît rigide et porteuse de conflits potentiels dans ses exigences, en particulier la continuité et le détournement à l'intérieur d'une même propriété, c'est aussi parce qu'elle se heurte à des obstacles immatériels non pris en compte : les revendications parfois abusives de marcheurs qui exigent de pouvoir longer les berges en totalité de bout en bout quels que soient les obstacles matériels indéniables et non éliminables d'un côté, de l'autre l'attitude réticente, voire hostile, des riverains déterminés à protéger au maximum leur vie privée sur le bien qu'ils ont acquis et qui pour certains en font un principe intangible, quittes à devoir être condamnés et payer des astreintes.

Il s'y ajoute potentiellement des effets de seuil : voir passer occasionnellement un pêcheur avec un matériel sommaire et quelques marcheurs est acceptable, à l'évidence des randonneurs en groupe, voire accompagnés de chiens et de vélos, l'est beaucoup moins.

2.4.2. Les difficultés liées au franchissement d'affluents

Le franchissement d'affluents est souvent source de difficultés dès qu'ils sont de taille notable. Le gestionnaire de la voie navigable n'a généralement réalisé d'ouvrages de franchissement qu'en raison de la proximité d'ouvrages de navigation nécessitant une surveillance régulière. L'entretien lié aux arbres dangereux se faisant en partie par la voie d'eau, une telle construction d'ouvrages de franchissement n'était pas nécessaire pour les besoins propres du gestionnaire de la navigation. Ainsi, à l'endroit des confluences, il n'y a pas systématiquement de pont ou de passerelle et le cheminement des piétons sur la servitude de marchepied peut donc être de fait interrompu par cet obstacle physique.

La loi a ouvert la possibilité aux communes, groupements de communes, départements ou syndicats mixtes de procéder à l'entretien de la servitude, ce qui emporte le droit de faire tous les ouvrages nécessaires pour en user et pour la conserver. Toutefois, la construction de passerelles, outre leur coût, paraît excéder la notion d'entretien ordinaire et la mission ne peut que conseiller aux collectivités qui le souhaitent d'obtenir un accord du propriétaire, de préférence sous forme de convention définissant les caractéristiques du projet et les modalités d'entretien et de signalisation.

En effet, s'agissant d'une servitude pesant sur les propriétés riveraines des cours d'eau domaniaux, considérés dans leur linéarité, la disposition législative relative aux obstacles n'a pas été assortie d'une mention spécifique des zones de confluence, pourtant inhérentes à l'existence d'un réseau hydrographique. De plus, il n'est pas aisé d'apprécier jusqu'à quelle distance du cours d'eau principal il convient de fixer l'emplacement de l'ouvrage de franchissement, par lequel la continuité de la servitude est ainsi assurée. En l'absence de précision législative, une démarche amiable, ou à défaut une DUP, peut permettre de traiter le cas du franchissement d'un affluent. Les collectivités et leurs groupements sont habilités à faciliter l'accès aux cours d'eau²⁹. Les Conseils départementaux sont compétents en matière d'établissement des PDIPR, lesquels peuvent emprunter la servitude de marchepied. Cette compétence du département emporte nécessairement, outre celle de pourvoir à l'entretien et à la signalisation des sentiers inscrits au PDIPR, celle de faire évoluer le PDIPR en modifiant le tracé des itinéraires qu'il comporte, le cas échéant par adjonction de parcelles qui ne forment au préalable l'assiette d'aucune voie de passage³⁰.

2.4.3. Un exemple de contournement dans une zone habitée comportant des obstacles infranchissables

Comme indiqué ci-dessus, le contournement de certaines zones habitées posant problème ne peut pas toujours être réalisé uniquement sur les propriétés riveraines. Un contournement à une distance acceptable et de dimension suffisante peut nécessiter pour la collectivité, soit de passer des conventions de passage avec les propriétaires riverains ou non, soit d'acquérir les terrains à l'amiable ou par expropriation.

²⁹ Article L211-7 du code de l'environnement :

« I. - Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales sont habilités [...], et visant :

1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;

2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, **y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau** ; .../...

³⁰ CAA Nantes, 01/07/2016, n° 15NT00425, Sécurisation du sentier autour du plan d'eau de l'Arguenon.

Afin d'illustrer cette difficulté, le schéma ci-dessous présente un exemple fictif de contournement large de zone habitée. Il y a la présence de falaises de plusieurs mètres de haut, avec des maisons construites en crête. Le passage au bas de la falaise est non praticable pour des raisons de sécurité. Un passage en haut de la falaise se ferait sur les terrasses mêmes des habitations (à beaucoup moins de quinze mètres). Il n'est donc pas envisageable pour des raisons de préservation de leur intimité.

Exemple fictif de contournement large de zone habitée

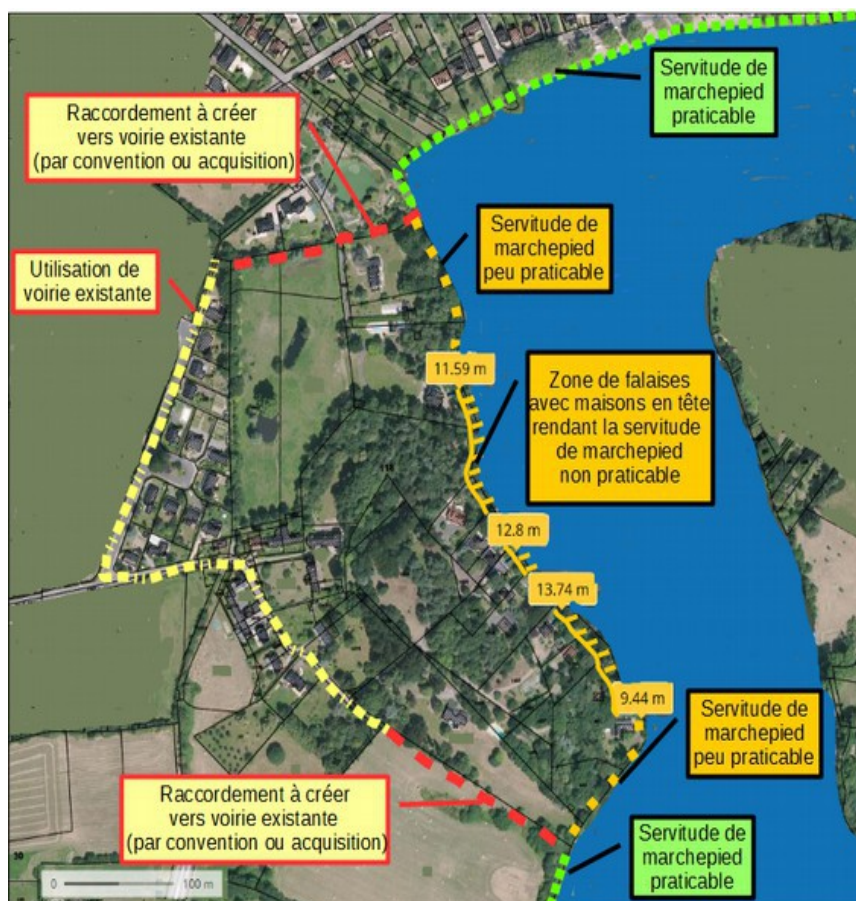


Schéma mission - Données cartographiques :© IGN

Même en utilisant au mieux les voies existantes, il faudrait, dans cet exemple, que la collectivité négocie avec des propriétaires non riverains des conventions ou des acquisitions de terrains pour permettre le raccordement au nord et au sud de la servitude de marchepied.

Les textes actuels permettent aux collectivités d'obtenir la déclaration publique de tels travaux, sans qu'il soit besoin de prévoir des dispositions spécifiques³¹. Comme indiqué ci-dessus, le département a une compétence large dès lors que l'itinéraire est inscrit au PDIPR. À défaut, la commune est compétente pour aménager des sentiers piétonniers pour faciliter l'accès aux cours d'eau. Toutefois, le coût d'aménagement et d'entretien, même pour un sentier le plus naturel possible, serait significatif pour la collectivité.

³¹ CAA Nantes, 01/07/2016, n° 15NT00425, Sécurisation du sentier autour du plan d'eau de l'Arguenon ; voir également Conseil d'État, 11/04/1988, n° 287526, Commune de la Chapelle-sur-Erdre et Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, confirmation de la DUP concernant la création d'un sentier pédestre par la commune de la Chapelle-sur-Erdre à la Gascherie.

S'agissant du service gestionnaire de la navigation, il n'a pas vocation à prendre en charge de tels travaux pour les besoins du seul passage des piétons. Il s'agit en effet d'une compétence d'aménagement du territoire (compétence du département pour les itinéraires inscrits au PDIPR ou, à défaut, de la commune). Ce n'est pas une question relative au droit de l'eau.

2.5. Répondre aux questions pendantes pour favoriser l'acceptabilité d'une servitude adaptée aux enjeux des territoires, en respectant les droits et obligations de chacune des parties prenantes

Les questions qui se posent sont liées à la perception fondamentalement différente des droits ouverts pour les piétons et les riverains, entre lesquels existe l'antagonisme le plus probant. La perception par d'autres partenaires locaux mérite aussi d'être prise en compte. Leurs interrogations convergent sur quelques points essentiels (risques, responsabilités, élargissement des droits).

2.5.1. Convergence et divergence des positions

Les oppositions les plus manifestes s'expriment entre marcheurs et riverains. Entre les extrémistes des deux parties, il faut pour les pouvoirs publics beaucoup de volonté, de pédagogie, de temps, voire d'imagination, pour trouver des compromis acceptables. Il est vrai que tous les comportements ne sont pas vertueux et que la crainte grandit au fur et à mesure de l'élargissement des conditions de passage sur la servitude de marchepied. Elle est d'autant plus importante que les piétons sont nombreux et parfois accompagnés d'animaux ou de vélos. Un espace dont l'accès est libre et gratuit n'induit pas forcément une surveillance ni une attitude respectueuse des biens et des personnes...

Les pêcheurs ne posent guère de problème, du moins tant qu'ils ne souhaitent pas aller trop près du lieu de pêche avec un véhicule et ne s'installent pas avec un matériel démesuré (longueur des cannes des carpistes, tentes...), ce qui d'ailleurs cause plus de difficultés avec les piétons qu'avec les riverains.

De même les agriculteurs peuvent être gênés, notamment par l'obligation de continuité, lorsqu'ils sont aussi éleveurs, les bêtes étant conduites à boire au bord de la rivière et devant être limitées dans leur divagation par des clôtures. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) observe sur les itinéraires des PDIPR des gestes d'incivilité (intrusions, clôtures non refermées, déchets...), des dommages occasionnels, et craint ainsi, du fait de l'ouverture croissante de la servitude de marchepied des dégradations des productions agricoles et forestières associées. Elle propose aux départements, compétents pour le PDIPR, des conventions pour organiser la prise en charge de l'indemnisation des dégâts engendrés en cas d'actes de randonneurs non identifiés. Cette solution n'est pas transposable aux parties non inscrites au PDIPR, la compétence des collectivités n'étant que facultative.

Les risques semblent moindres pour les unités industrielles le long des canaux domaniaux, pour lesquelles les textes permettent de réduire voire supprimer l'usage par les piétons et les pêcheurs du chemin de halage et de la portion de berge faisant partie du domaine public. Cependant il arrive que les piétons ou sportifs empruntant la servitude ou les itinéraires de service public le long des berges ne comprennent pas qu'ils n'en soient pas les seuls utilisateurs, les véhicules de service de VNF faisant même parfois l'objet de jets de pierres !

De manière générale, il apparaît qu'une fréquentation limitée en nature et en nombre favorise la compréhension et limite les conséquences du passage. Quelques questions importantes (Cf. ci-dessous) sont soulevées par la plupart des interlocuteurs, et les préoccupent d'autant plus qu'ils craignent l'ouverture à de nouveaux bénéficiaires.

2.5.2. Les questions pendantes

Pour les habitants ou, en milieu rural, les exploitants agricoles et forestiers, une première question préoccupe particulièrement les riverains, celle des risques de dégradation et d'incivilité, accessoirement de réparation des dommages aux biens. Il s'agit du préjudice porté à la nature (piétinement, perturbations...), mais surtout des risques et nuisances pour le voisinage : atteinte à la vie privée, vols, dépôts de détritus, rassemblements nocturnes avec feux de camp, consommation d'alcool et de stupéfiants... S'en prémunir nécessite l'installation d'alarmes et de dispositifs de surveillance. Les communes, en particulier à l'occasion des opérations de délimitation ou de la passation de conventions avec les riverains, peuvent opportunément prévoir des moyens de dissuasion des comportements fautifs : pose de panneaux rappelant que l'accès est limité aux piétons, interdiction de circulation d'animaux de compagnie, de cyclistes, d'engins motorisés... Mais cela a un coût.

La deuxième préoccupation est celle des responsabilités. Les riverains l'évoquent davantage pour le cas où une personne serait accidentée lors du passage sur leur propriété que lorsqu'ils en subissent les dommages, sans doute par fatalisme car il n'est guère aisé de repérer les auteurs fautifs et de les poursuivre. En revanche, ils craignent de voir leur propre responsabilité mise en cause du fait des choses qui leur appartiennent, principe constant du code civil. Or, l'article L.2131-2 (troisième alinéa) du CG3P dispose clairement que la responsabilité civile des riverains ne peut être engagée sur la servitude de marchepied au titre des dommages causés ou subis à l'occasion du passage des pêcheurs ou des piétons qu'en raison de leurs actes fautifs. Seuls des actes intentionnels de dissuasion provoquant des accidents seraient mis à la charge des propriétaires. Un entretien normal des arbres en bordure de la servitude est en mesure d'éviter des chutes accidentelles sur les passants et une poursuite éventuelle devant les tribunaux pour déterminer s'il en était besoin la responsabilité. Néanmoins des exploitants agricoles et forestiers préfèrent souscrire une assurance pour se prémunir de telles suites.

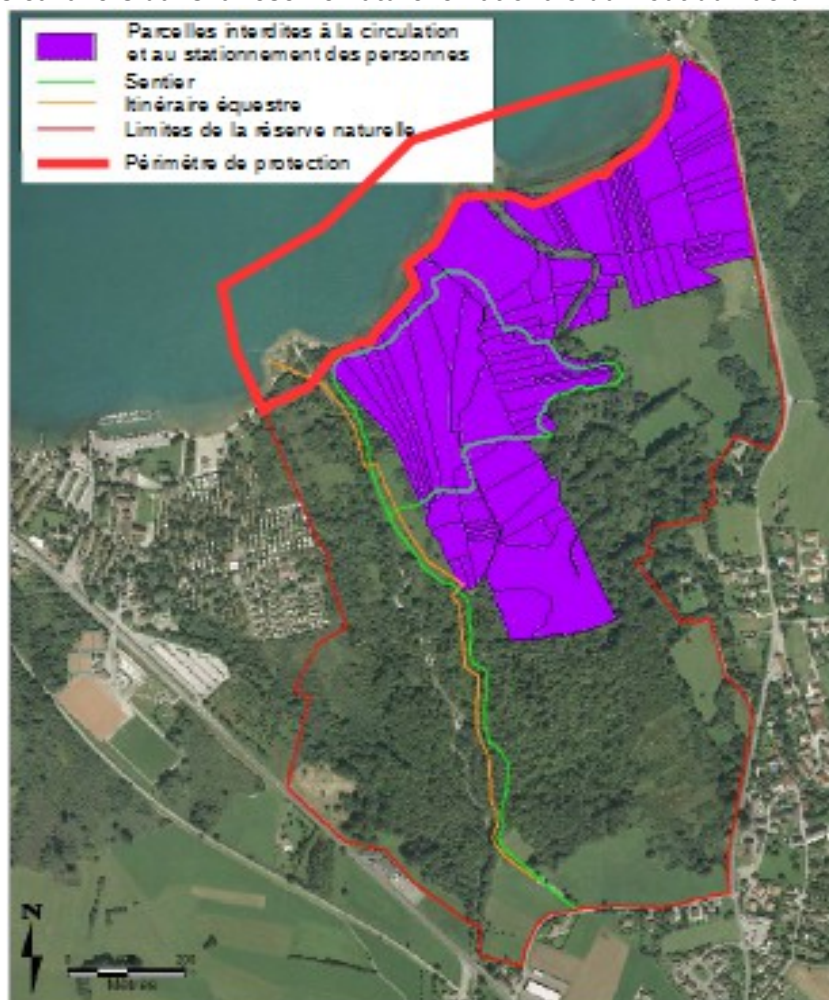
Une troisième interrogation concerne la superposition de dispositions issues de plusieurs lois portant sur des objets différents. Certaines proscrivent la fréquentation par le public (réserves naturelles, arrêtés de biotope, captages d'eau potable, confinement de sols pollués...) et sont ressenties comme autant d'obstacles par celui-ci. D'autres ont des répercussions sur le parcours (chêne centenaire ne pouvant être abattu) ou le traitement des obstacles (compatibilité visuelle, possibilité et type de clôtures ou d'aménagements de contournement comme des ponts ou passerelles) : c'est le cas des lois de protection du patrimoine historique (inventaire des monuments historiques) et du 31 mai 1930 (sites et paysages) comme pour la vallée de l'Erdre. S'il est de règle que les dispositions les plus contraignantes s'imposent, les situations doivent être appréciées au niveau local, en fonction du terrain, du moment considéré (protection, par exemple, en période de nidification seulement), de l'existence d'alternatives et des évolutions.

Toutes ces questions peuvent trouver leurs réponses concrètes, dans le respect des textes en vigueur, avec l'aide des acteurs de terrain qui connaissent les territoires et leurs occupants. La mission considère que le niveau communal est le meilleur niveau pour conduire de manière pédagogique et consensuelle, dans le respect des intérêts

de tous, le dialogue, la concertation, la prise de décision, la surveillance, qu'il s'agisse du pouvoir des maires ou de l'action quotidienne des employés communaux (secrétaire de mairie, garde champêtre).

S'agissant des réserves naturelles, les actes réglementaires qui leur sont constitutifs (décret en conseil d'État), ainsi que les arrêtés préfectoraux pris pour leur application, interdisent ou limitent parfois la fréquentation humaine de certaines zones (sur tout ou partie de la journée) pour éviter le dérangement de la faune, mais des itinéraires de contournement avec des observatoires de la faune sont généralement prévus (comme dans l'exemple ci-dessous de la réserve naturelle du Bout-du-Lac d'Annecy sur la commune de Doussard). Dans ce cas, le sentier de marchepied n'est plus utilisable par les piétons et les pêcheurs, lesquels doivent emprunter les itinéraires de contournement.

Carte illustrant la réglementation de la circulation des piétons, des cyclistes et des cavaliers dans la réserve naturelle nationale du Bout du Lac d'Annecy



Source : DDT 74 et Asters (Conservatoire des espaces naturels de Haute-Savoie)

2.5.3. L'apport de la jurisprudence pour l'esquisse d'une doctrine

Les contentieux portés aux différents niveaux de la juridiction administrative, Conseil d'État, Cour administrative d'appel (Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes, Paris), tribunal administratif (Grenoble, Nantes), mettent en avant la prise en compte, à travers leurs

considérations quasiment constantes, plusieurs points permettant de poser des principes de doctrine élémentaires :

- les obstacles posés de main d'homme (ou liés à un manque d'entretien ayant entraîné une végétation dense et gênante), le plus souvent des clôtures métalliques, grillagées ou en béton, fils barbelés, piquets, grilles, barrières, haies, constituent une infraction. Ils doivent être supprimés, et « les lieux retrouver leur état primitif », afin de se conformer à la servitude ;
- les constructions sur l'emprise de la servitude, notamment les constructions nouvelles postérieures à l'établissement de la servitude (lacs d'Annecy et du Léman), sont interdites. Lorsque des permis de construire ont été accordés, ils font l'objet d'une annulation, confirmée, en cas d'appel de la décision, par la juridiction supérieure. Les occupations sans titre doivent cesser ;
- la configuration des lieux est prise en compte dans l'appréciation des litiges, le plus souvent en lien avec le risque que peuvent encourir les usagers de la servitude, ce qui vaut aussi pour les sentiers situés plus loin. Il est fréquemment rappelé que « Le marchepied doit être praticable, sans danger ni difficulté ». Il convient d'estimer la situation en fonction de « la nature du terrain » ou « de la configuration des lieux ». Ainsi, par exemple, le constat qu'il y a « un unique passage pouvant être praticable sans danger » (en raison de la présence concomitante d'une végétation touffue et d'une falaise), qu'un passage est « délicat », ou qu'il se produit « une réduction dangereuse » de la servitude, influe sur la décision du juge administratif ;
- au-delà de la dangerosité, l'intérêt général ou « d'autres intérêts généraux » sont mis en avant, parmi lesquels « les nécessités de l'ordre public » et leurs limites, ou encore l'intérêt d'un territoire et de ses habitants dans leur ensemble (« intérêt de la promenade publique aménagée pour l'ensemble de l'agglomération nantaise » par exemple) ;
- subsidiairement, les questions environnementales sont abordées. La sensibilité du site est parfois évoquée, un tribunal conclut à « l'absence de menace pour les espaces sensibles » du fait de l'existence de la servitude, pour un autre « il n'est pas établi qu'il en résulterait une dégradation des espèces végétales protégées ».

Certains éléments de jurisprudence font en outre le lien avec les pratiques locales de conservation et de gestion des lieux, ont trait à des arrêtés municipaux (attaqués), ou évoquent le bénéfice de procédures amiables.

À la lumière des décisions prononcées par le juge administratif, afin d'éviter les contentieux et, dans l'hypothèse de leur formation, de conforter les actes administratifs mis en cause, la mission invite les représentants des autorités locales (services administratifs, gestionnaires, élus) à veiller particulièrement à la suppression des obstacles au cheminement continu sur la servitude de marchepied et au refus systématique de nouvelles demandes d'autorisations d'urbanisme. Il convient aussi d'apprécier dans chaque cas les limites et possibilités liées à la configuration des lieux, leur dangerosité, l'intérêt global pour le territoire, et d'initier les moyens d'une gestion appropriée.

2.6. L'entretien de la servitude

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 celle-ci³².

Le gestionnaire du DPF (État ou collectivité) peut entretenir la servitude de marchepied, s'il le juge utile pour ses propres besoins d'utilisation de la voie navigable. En effet, l'article 697 du code civil prévoit que « *Celui auquel est due une servitude a droit de faire tous les ouvrages nécessaires pour en user et pour la conserver* ». L'article 698 précise que « *Ces ouvrages sont à ses frais, et non à ceux du propriétaire du fonds assujéti, à moins que le titre d'établissement de la servitude ne dise le contraire* ».

Dans la pratique, le gestionnaire des voies navigables ne réalise un entretien régulier de cette servitude de marchepied, voire ne construit des ponceaux ou passerelles sur des affluents, que lorsque cela lui est strictement nécessaire pour l'entretien d'ouvrages (barrages, écluses...). Dans le cas fréquent d'opérations d'enlèvement d'arbres dangereux, le marchepied n'est utilisé que ponctuellement dans la zone d'intervention, une partie étant réalisée depuis la voie navigable. Le gestionnaire de la voie navigable n'a aucune obligation d'entretien de la servitude de marchepied pour les besoins des autres usagers, tels que les pêcheurs ou les piétons.

Dès lors que les cours d'eau ou canaux domaniaux ne sont plus utiles à la navigation, la personne publique propriétaire du DPF n'est tenue, au titre des ouvrages intéressant antérieurement la navigation, à aucune dépense autre que celles qu'implique le rétablissement, en cas de nécessité, de la situation naturelle³³. L'entretien est ainsi réduit au strict minimum sur les cours d'eau rayés de la nomenclature.

La commune peut entretenir la servitude si elle le souhaite. Dans ce cas, il est préférable 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 publics³⁴.

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'entretien³⁵.

³² CAA Lyon, 26/04/2012, n° 11LY02328, bord du lac Léman.

³³ Article L. 2124-12 du CG3P.

³⁴ 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.

2.7. Les conventions de superposition d'affectations

Lors de leur création, l'État a acquis la propriété de l'emprise des canaux destinés à la navigation ainsi que celle des berges et des chemins de halage et de contre-halage. Ces éléments font partie du domaine public affecté à la navigation. Ces canaux font en effet partie du DPF artificiel, alors que les cours d'eau et lacs font partie du DPF naturel. La servitude de marchepied sur terrains privés ne s'applique qu'au DPF naturel.

Toutefois, dans le cas où des collectivités (commune, groupement de communes, département ou syndicat mixte) souhaitent aménager ces chemins de halage ou de contre-halage en vue d'une nouvelle affectation, comme pour permettre le passage des piétons et, le cas échéant, des cyclistes ou des cavaliers, des conventions de superposition d'affectations (CSA) peuvent être passées entre ces collectivités et le gestionnaire de la voie navigable³⁶. Ces conventions ne sont possibles que si l'usage projeté est compatible avec l'intérêt de la navigation et donc avec l'usage initial du DPF. À titre d'exemple, VNF exclut la possibilité de création de « voies vertes » car le passage des véhicules de service est indispensable pour l'entretien régulier de la voie navigable et des ouvrages de navigation.

Les CSA règlent les modalités techniques et financières de gestion de l'accord, en prenant en compte la nouvelle affectation ainsi que les questions d'indemnisation éventuelle à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour le gestionnaire.

En particulier, les dépenses de premier établissement et d'entretien des sentiers piétonniers ou des pistes cyclables ou cavalières sont à la charge de la collectivité bénéficiaire de la convention. Celle-ci prend également à sa charge la signalisation réglementaire, informative et touristique rendue nécessaire et assume la responsabilité en cas d'accident lié à un défaut d'entretien de sa part. Le gestionnaire de la voie navigable reste responsable de l'entretien pour l'intérêt de la navigation.

Les pouvoirs de police (réglementation et répression) sont exercés par chacun des affectataires, au regard et dans les limites de chacune des affectations domaniales respectives et de ses compétences.

Cette possibilité de superposition d'affectations ne concerne que les terrains qui sont propriétés de l'État (ou, le cas échéant, de la collectivité à laquelle l'État a transféré le DPF). Elle ne peut donc pas s'appliquer sur les terrains privés sur l'emprise de la servitude de marchepied. En revanche, les propriétaires privés peuvent signer individuellement une convention avec la collectivité pour autoriser la réalisation d'aménagements qui iraient au-delà du simple entretien de l'emprise de la servitude de marchepied.

Dans tous les cas, il est préférable que l'initiative de telles CSA s'inscrive dans une réflexion globale et participe d'une démarche d'ensemble coordonnée.

³⁵ 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).

³⁶ Cf. articles L.2123-7 et L. 2123-8, et R. 2123-15 à R. 2123-17 du CG3P.

3. Les voies d'améliorations possibles et les précautions à prendre avant d'éventuelles extensions d'usage

3.1. La gouvernance

3.1.1. Des dispositions légales aux finalités diverses et parfois contradictoires

Une bonne gouvernance doit permettre d'éviter que les conflits s'exacerbent et encombrant les tribunaux. Il est indispensable qu'une concertation s'instaure au niveau local, sur la base d'une expertise, démocratique et partagée. Les avantages et inconvénients d'un marchepied, sans disproportion inacceptable pour l'une ou l'autre des parties prenantes, devront être établis dans un échange apaisé.

La complexité des enjeux de chaque territoire riverain des cours d'eaux domaniaux avec des réglementations multiples qui s'appliquent simultanément rend la tâche complexe mais non insurmontable. Les services de l'État, des collectivités, des institutions gestionnaires, qui ont répondu au questionnaire de ce rapport sur le marchepied forment désormais un réseau avec une expérience et une connaissance des bonnes pratiques. Ce réseau pourra être utilement entretenu pour permettre le partage de ce savoir nécessaire à la prévention des conflits.

La proposition faite par la mission³⁷ de privilégier des alternatives à l'utilisation de la servitude de marchepied par les piétons en cas d'atteinte excessive à l'intimité des habitations, par analogie avec le sentier du littoral, implique de renforcer le dialogue et la concertation au niveau local.

De plus, la question de l'accès du public aux cours d'eau et aux lacs domaniaux ne se limite pas à l'unique utilisation de la servitude de marchepied. Elle mérite d'être considérée dans son ensemble en tenant compte des diverses composantes participant potentiellement à une offre d'accès, tels que les voies publiques, les chemins du domaine privé des collectivités, autant que des sentiers ouverts par conventions avec des propriétaires privés.

3.1.2. Les outils de la gouvernance

Du fait de la pluralité des parties prenantes et de l'hétérogénéité des situations, il convient d'assurer la meilleure coordination de toutes les parties prenantes. Chacune des parties détient une parcelle de pouvoir mais aucune ne possède le pouvoir en entier.

La représentativité des acteurs dans le processus d'élaboration est un point sensible, il importe de n'oublier personne.

3.1.2.1. Le Département

Le PDIPR recense, dans chaque département, des itinéraires ouverts à la randonnée pédestre. Conformément à la loi du 17 août 2015, ces itinéraires peuvent emprunter la servitude de marchepied.

³⁷ Cf. point 2.2.2 ci-dessus.

Il revient à chaque conseil départemental d'établir un PDIPR en application de l'article L. 361-1 du code de l'environnement. Cette compétence du département emporte nécessairement, outre celle de pourvoir à l'entretien et à la signalisation des sentiers inscrits au PDIPR, celle de faire évoluer le PDIPR en modifiant le tracé des itinéraires qu'il comporte, le cas échéant par adjonction de parcelles qui ne forment au préalable l'assiette d'aucune voie de passage³⁸.

La mission propose que les commissions départementales en charge du PDIPR, à savoir les commissions départementales des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, soient ouvertes aux associations des propriétaires riverains des cours d'eau domaniaux³⁹ afin que la discussion puisse s'établir pour le moins dans une formation réunissant toutes les parties concernées, ce qui ne semble pas être toujours le cas aujourd'hui, selon les éléments obtenus par la mission. L'utilisation de la servitude de marchepied dans le cadre d'un PDIPR peut apporter des solutions intéressantes en matière d'aménagement, d'entretien et de valorisation des lieux, mais cela suppose une adaptation de la gouvernance existante.

4. Recommandation aux Conseils départementaux : renforcer le rôle de concertation des commissions départementales en charge du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée et veiller à l'association en leur sein d'au moins un propriétaire riverain d'un cours d'eau domanial.

3.1.2.2. La commune ou la communauté de communes

L'ouverture aux piétons d'un marchepied doit être portée localement par la commune (ou la communauté de communes si la compétence lui a été déléguée). La connaissance du territoire et de ses habitants, la capacité de conviction, le charisme, l'intérêt général et supérieur, sont les paramètres de l'équation personnelle de chaque maire. Il appartient aux maires des communes de mettre en place les moyens de promouvoir le projet de marchepied ouvert au public et d'en convaincre leurs administrés. Le maire est dépositaire d'autres responsabilités que la simple capacité de marcher sur les 3,25 mètres du marchepied en bordure d'une propriété privée le long d'un cours d'eau. Ainsi le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens constituent sur cet espace ouvert au public des facteurs déterminants dans la conduite de l'action communale.

Comme plusieurs jugements et arrêts l'expriment, une servitude de marchepied ouverte aux piétons et aux pêcheurs doit répondre à un objectif d'intérêt général sans que les atteintes à la propriété privée et à l'intimité des personnes, le coût financier, les inconvénients d'ordre social et économique, ne soient excessifs par rapport à l'intérêt qu'elle représente. Le dialogue et la concertation locale sont indispensables pour prévenir les contentieux.

3.2. La maîtrise de l'urbanisme

Les consultations locales conduites sur les projets d'urbanisme et d'aménagement peuvent offrir l'occasion de rappeler utilement l'existence de la servitude et les obligations qui s'y rapportent. Les services locaux de l'État doivent y concourir avec les outils dont ils disposent, notamment à travers le « porter à connaissance ».

³⁸ CAA Nantes, 01/07/2016, n° 15NT00425, Sécurisation du sentier autour du plan d'eau de l'Arguenon.

³⁹ Il conviendra également de vérifier que la chambre d'agriculture en est bien membre, son rôle étant important pour tenir compte des spécificités locales (zones d'élevage où la cohabitation piétons/animaux peut se poser, zones de grande culture...).

Il convient d'insister auprès des élus (qui y prêtent parfois peu d'attention) sur le fait que la servitude de marchepied fait partie des servitudes devant figurer dans les annexes des plans locaux d'urbanisme (PLU).

De même, les certificats d'urbanisme doivent mentionner la servitude. Ceci est d'autant plus nécessaire que les notaires n'en tiennent compte généralement qu'à cette condition.

La mission a pu confirmer que l'absence de prise en compte de la servitude de marchepied dans les documents d'urbanisme et les permis de construire était un facteur majeur de difficultés dans les zones urbanisées. Elle confirme l'importance des recommandations figurant à cet égard dans le rapport concernant la situation des rives de l'Erdre.

5. Recommandation aux préfets (DDT(M)) : veiller à ce que la servitude de marchepied figure bien dans la liste des annexes des plans locaux d'urbanisme et dans les autorisations délivrées (certificats d'urbanisme), et procéder si besoin à un rappel auprès des collectivités.

3.3. L'éventualité d'une extension à d'autres usages (dont cyclistes et cavaliers)

Si l'ouverture aux pêcheurs n'a pas soulevé de polémique, l'extension aux piétons a en revanche été nettement moins bien acceptée et a engendré des conflits. Certains parlementaires avaient proposé d'en ouvrir le bénéfice aux cyclistes et aux cavaliers.

Ainsi que l'indiquent les réponses des services au questionnaire, il est pour les trois quarts d'entre eux inenvisageables d'ouvrir systématiquement la servitude aux cavaliers et pour les deux tiers aux cyclistes (cf. paragraphe 1.3.1).

Des pistes cyclables ou cavalières ont été aménagées par les collectivités sur des emprises publiques, chemins de halage existants (avec convention de superposition de gestion), ou sur des terrains acquis par les collectivités (exemples de la Loire à vélo, ViaRhôna...). L'existence de pistes cyclables à proximité de la voie navigable est un atout pour le développement des circulations douces et elle conforte également le développement du tourisme fluvial. Les touristes, français ou étrangers, louant des péniches, sont en effet fortement demandeurs d'activités connexes diversifiées.

L'offre en matière de pistes cyclables ou cavalières existe déjà et est en forte progression. Lors de l'enquête réalisée par la mission, certains services gestionnaires ont souligné son caractère satisfaisant dans leur département.

Les berges des cours d'eau sur l'emprise de la servitude de marchepied sont souvent des propriétés privées. Elles sont la plupart du temps restées naturelles. La circulation de cyclistes ou de cavaliers sur ces terrains parfois humides occasionnerait beaucoup plus de dommages que le passage de simples randonneurs. La prévention de ces dommages conduirait à l'aménagement de pistes cyclables ou cavalières artificialisant les berges. De tels travaux, excédant le simple entretien, justifieraient une acquisition publique pour des raisons de durabilité de l'investissement des collectivités (voire des facilités de récupération de la TVA). Ils s'envisageraient difficilement au travers d'une simple servitude sur terrains privés, d'autant plus que la largeur de 3,25 mètres est difficilement compatible avec le passage à la fois de piétons, de cyclistes et de cavaliers et ce, dans les deux sens de circulation.

La Cour administrative de Nantes a ainsi confirmé la déclaration publique de l'aménagement d'un sentier piétonnier autour du lac d'Arguenon (inscrit au PDIPR) par le département des Côtes-d'Armor. Elle a estimé que les travaux envisagés de sécurisation, qui portaient sur l'assise du chemin existant, marquée par un dévers prononcé du côté du lac, excédaient de simples travaux d'entretien susceptibles de donner lieu à la passation de conventions avec les propriétaires privés sur le fondement de l'article L. 361-1 du code de l'environnement. L'acquisition publique par la collectivité était donc parfaitement justifiée. En outre, la Cour a considéré que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comportait l'opération n'étaient pas excessifs, eu égard à l'intérêt qu'elle présentait⁴⁰.

Une affluence plus forte du public, quel qu'il soit, ne peut qu'accroître les risques de dégradation des milieux, de nuisances pour les propriétaires riverains et de conflits sociaux. En outre l'ouverture à de nouveaux usages sur un même espace ne peut que porter atteinte à ceux déjà autorisés.

Le simple piéton est facilement suivi de randonneurs munis de divers équipements, et la pratique de sports émergents induisant d'autres comportements n'est pas à exclure. L'hypothèse du passage de cyclistes ou de cavaliers fait craindre non seulement un conflit d'usage mais aussi des risques aggravés d'accidents sur cette bande de 3,25 mètres de largeur. D'ailleurs, en maints endroits, des itinéraires dédiés, présentant de meilleures conditions de praticabilité et de sécurité, ont été aménagés pour les accueillir.

La mission considère qu'avant même d'envisager d'ouvrir l'usage du marchepied à d'autres utilisateurs potentiels, sans méconnaître les problèmes de principe et les réticences inévitables, il convient de pallier les imprécisions de la loi et d'apporter des réponses juridiques claires aux questions des parties prenantes (Cf. 2.5.).

Si de nouveaux usages devaient être introduits, il serait indispensable d'en étayer la proposition par une étude d'impact préalable avec des objectifs clairs et quantifiés, voire d'organiser un débat entre les différentes parties prenantes.

6. Recommandation à la DEB : ne pas introduire de nouveaux usages de la servitude de marchepied (notamment cyclistes et cavaliers) en raison des risques de conflits entre des usagers multiples sur une emprise restreinte de 3,25 mètres, d'impact sur des rives de cours d'eau souvent restées dans un état naturel, voire d'accident.

3.4. Les spécificités de l'Outre-mer

Les difficultés rencontrées en métropole sont exacerbées en Outre-mer, dans la mesure où tous les cours d'eau sont domaniaux, quelle que soit leur taille (sauf les ravines non alimentées par des sources la majeure partie de l'année). De plus, il y a parfois des constructions dans le lit des cours d'eau ou en bordure immédiate, posant des problèmes majeurs en cas d'inondation. Les difficultés de conservation de la servitude de marchepied sont alors moins prioritaires.

En Guyane, la zone littorale connaît les problèmes d'urbanisation signalés ci-dessus. Hors la bande littorale, l'accès se fait en pirogue sur les cours d'eau (hors voie

⁴⁰ CAA Nantes, 01/07/2016, n° 15NT00425, Sécurisation du sentier autour du plan d'eau de l'Arguenon ; voir également Conseil d'État, 11/04/1988, n° 287526, Commune de la Chapelle-sur-Erdre et Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, confirmation de la DUP concernant la création d'un sentier pédestre par la commune de la Chapelle-sur-Erdre à la Gascherie.

aérienne). Il est possible d'accoster sur le marchepied, mais il n'est pas envisageable de randonner à pied le long du cours d'eau.

En Outre-mer, bien que les zones tampons y soient également applicables, certaines cultures, comme la canne à sucre, sont parfois implantées jusqu'en bord de ravine, ce qui complique les interventions d'entretien du DPF.

Conclusion

La mission confirme l'existence de conflits entre usagers de la servitude de marchepied et propriétaires riverains, d'ampleur restreinte mais susceptible de s'étendre.

Elle souligne que les dispositions législatives de 2015 confortent la possibilité de détourner la servitude en cas d'obstacles naturels ou patrimoniaux mais que des limites à l'applicabilité de la loi demeurent (cas d'affluents difficiles à franchir en l'absence d'aménagements, cas d'atteinte à l'intimité d'habitations).

Elle recommande :

- de prendre en compte la servitude de marchepied dans les documents et certificats d'urbanisme, le défaut de cette prise en compte étant à l'origine de nombreuses difficultés en zones urbanisées ;
- de développer le dialogue et la concertation en s'appuyant sur les élus de proximité dans le cadre d'une démarche volontariste et progressive, en particulier dans les secteurs où cette servitude avait pu être oubliée ;
- d'assurer une concertation avec les propriétaires riverains et le respect du contradictoire, par les autorités chargées de la délimitation du DPF et de la servitude, à savoir le préfet pour le DPF de l'État et l'autorité exécutive des collectivités pour les cours d'eau qui leur ont été transférés.

Elle propose d'envisager une modification législative permettant le respect de la vie privée en n'autorisant pas, sauf exceptions, le libre passage des piétons à moins de quinze mètres des habitations.

Cette disposition, inspirée de celle en vigueur pour le sentier du littoral, privilégierait dans ce cas la mise en œuvre de sentiers alternatifs pour préserver l'intimité des habitations. S'agissant d'une démarche d'aménagement partenariale entre les collectivités et les propriétaires, une telle mission pourrait relever du département, s'il s'agit d'un itinéraire inscrit au PDIPR ou, à défaut, de la commune.

Elle encourage l'émergence d'une gouvernance locale au niveau départemental, qui porte la compétence du PDIPR, et au niveau de proximité, communal ou intercommunal.

Enfin, la mission recommande de ne pas étendre l'usage de la servitude de marchepied aux cyclistes et aux cavaliers en raison des risques de conflits entre des usagers multiples sur une emprise restreinte de 3,25 mètres, d'impact sur des rives de cours d'eau souvent restées dans un état naturel, voire d'accident.

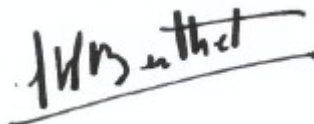
La création de pistes cyclables ou équestres doit être privilégiée sur des emprises publiques existantes (avec superposition de gestion) ou à acquérir à l'amiable ou par expropriation. Le statut de terrains privés grevés par la servitude de marchepied est en effet peu compatible avec la création d'aménagements lourds, dépassant largement le simple entretien du sentier.

Brigitte Arnould

A blue ink signature in a cursive script, appearing to read 'Brigitte Arnould'.

Inspectrice générale de
l'administration et du
développement durable

Jean-Marie-Berthet

A blue ink signature in a cursive script, appearing to read 'Jean-Marie-Berthet'.

Administrateur civil
hors classe

Alexis Delaunay

A blue ink signature in a cursive script, appearing to read 'Alexis Delaunay'.

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission

Réf. CGEDD N°010676-01



*La ministre de l'Environnement, de l'Energie 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 marchepied

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 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 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.

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 marchepied » et proposera les modifications réglementaires pertinentes.



Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

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.

A handwritten signature in blue ink, reading 'Ségolène Royal', with a stylized flourish underneath.

Ségolène ROYAL

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Les personnes rencontrées sont classées en deux rubriques : niveau national et niveau local (vallée de l'Erdre, Lac d'Annecy et lac Léman en Haute Savoie, vallée de la Marne)				
Niveau national				
Colombet	Nadège	Fédération nationale pour la pêche en France	Responsable service juridique	06/12/2016
Commenville	Pierre	MEEM/DGALN/DEB	Adjoint au sous-directeur des espaces naturels	05/09/2016
David	Raymond	Association des riverains de France	Erdre et Nature	08/11/2016
Delbecque-Charvet	Alix	VNF/Direction Juridique, Économique et Financière	Juriste	08/11/2016
Descollaz	Viviane	Association des riverains de France	Vice-Présidente	08/11/2016
Dufourg	Sophie	MEEM/DGTIM/DIT/RFV4	Chargée de projets juridiques fluviaux	09/09/2016
El Morabiti	Fatiha	Cerema - Direction Technique Eau, Mer et Fleuves	Chargée d'étude aménagement et simulation	18/01/2017
Erb	Robert	Fédération nationale pour la pêche en France	Président FD 67	06/12/2016
Garnier	Claire-Cécile	MEEM/DGALN/DEB	Chef du bureau des milieux aquatiques	05/09/2016
Grossard	Claudie	Fédération française de Randonnée	Administratrice en charge de l'environnement	13/12/2016
Le Bellec	Antoine	MVJS - Pôle ressources national des sports de nature	Chargé de mission	19/01/2017
Ménard	Michel	Assemblée nationale	Député de Loire-Atlantique	11/10/2016
Molinié	Jean-Louis	Fédération nationale pour la pêche en France	Président FD 47	06/12/2016
Monteil	Alain	Voies navigables de France	Directeur Territorial du bassin de la Seine	08/12/2016
Nedellec	Yves	Cerema-Sud-Ouest Département-laboratoire de BORDEAUX	Responsable du groupe GAIA	18/01/2017
Ngouat	Dominique	Cerema - Direction Technique eau, mer et fleuves	Chargée de mission Europe	18/01/2017
Papay	Philippe	Cerema - Direction	Directeur du	18/01/2017

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
		Technique eau, mer et fleuves	développement des relations avec les clients et partenaires	
Papinutti	Marc	Voies navigables de France	Directeur général	08/12/2016
Pecqueux	Jean-Luc	MVJS- Direction des sports - SDATDPSES	Bureau du développement des pratiques sportives	19/01/2017
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
Pustelnik	Guy	Association française des établissements publics de bassin	Directeur d'Epidor (Dordogne)	14/12/2016
Riche	Séverine	VNF/Direction Juridique, Économique et Financière	Responsable service juridique	08/11/2016
Rieu	Monique	Association des riverains de France	Présidente	8/11/2016
Russat	Laurence	Fédération française de Randonnée	Attachée de direction coordinatrice G DD protection des chemins	13/12/2016
Sagnier	Cathy	MEEM/DGALN/DEB	Adjointe à la chef du bureau des milieux aquatiques	05/09/2016
Telle	Séverine	Fédération française de Randonnée	Juriste	13/12/2016
Terrier	Thomas	Association des riverains de France	Chargé de mission	08/11/2016
Unanoa	Sophie	MEEM/DGALN/DEB	Chargée de mission gestion des rivières	05/09/2016
Van Herrenthals	Johanna	Association française des établissements publics de bassin	Chargée de mission AFEPTB	14/12/2016
Vernier	Emmanuel	MMEM/SG/DAJ	Sous-directeur des affaires juridiques	29/09/2016
Vetro	Anne-Sophie	MEEM/DGTIM/DIT/RFV4	Chef du bureau des voies navigables	09/09/2016
Vivian	Sylvie	Association des riverains de France	Riverains de la Marne	08/11/2016
Niveau local				
Vallée de l'Erdre				
Antilogus	Jérôme	Association Erdre Patrimoine naturel vivant	Vice-Président	05/10/2016
Aubry	Jean-Philippe	Préfecture 44	Directeur DCMAP	03/10/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Aubry	Emmanuel	Préfecture 44	Secrétaire général	03/10/2016
Bailleul	Didier	DREAL Pays-de-Loire	Inspecteur des sites	03/10/2016
Bassani-Pillot	Catherine	EDENN	Présidente	04/10/2016
Benoît	Roland	FDAAPPMA 44 (pêche)	Président	04/10/2016
Bernard	Dominique	DRAC des Pays de la Loire	Architecte des Bâtiments de France Chef service UDAP 44	03/10/2016
Boisson	Pierre	Commune de la Chapelle-sur-Erdre	Service juridique et foncier	05/10/2016
Bonnet	Loïc	Groupe rando-nature de Treillières	Historien	04/10/2016
Chevalier	Jean-Michel	Erdre et nature	Administrateur	05/10/2016
Comet	Henri-Michel	Préfecture 44	Préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique	05/10/2016
Coupaye	Catherine	Commune de Carquefou	Adjointe au maire	04/10/2016
Couzin	David	DREAL Pays-de-Loire	Inspecteur des sites - Chef de la Division sites et paysages	03/10/2016
Darabi	Michelle	EDENN	Directrice	04/10/2016
David	Raymond	Erdre et nature	Président	05/10/2016
De Rivoire	Pierre	Commune de Carquefou	Directeur général des services	04/10/2016
Dedenis	Julien	Département Loire-Atlantique	Cabinet	03/10/2016
Dubettier-Grenier	Véronique	Commune de Carquefou	Maire	04/10/2016
Faivre	Stephane	Département Loire-Atlantique	Directeur des infrastructures	03/10/2016
Gérard	Frédéric	Préfecture 44	Chargé de mission	03/10/2016
Haméon	Françoise	Département Loire-Atlantique	Vice-Présidente – Voies navigables	03/10/2016
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	05/10/2016
Landeau	Valérie	Commune de Carquefou	Directrice cadre de vie et environnement	04/10/2016
Leconte	Pierre	MEEM/DGALN/DHUP	Bureau des sites et espaces protégés – chargé de secteur	19/10/2016

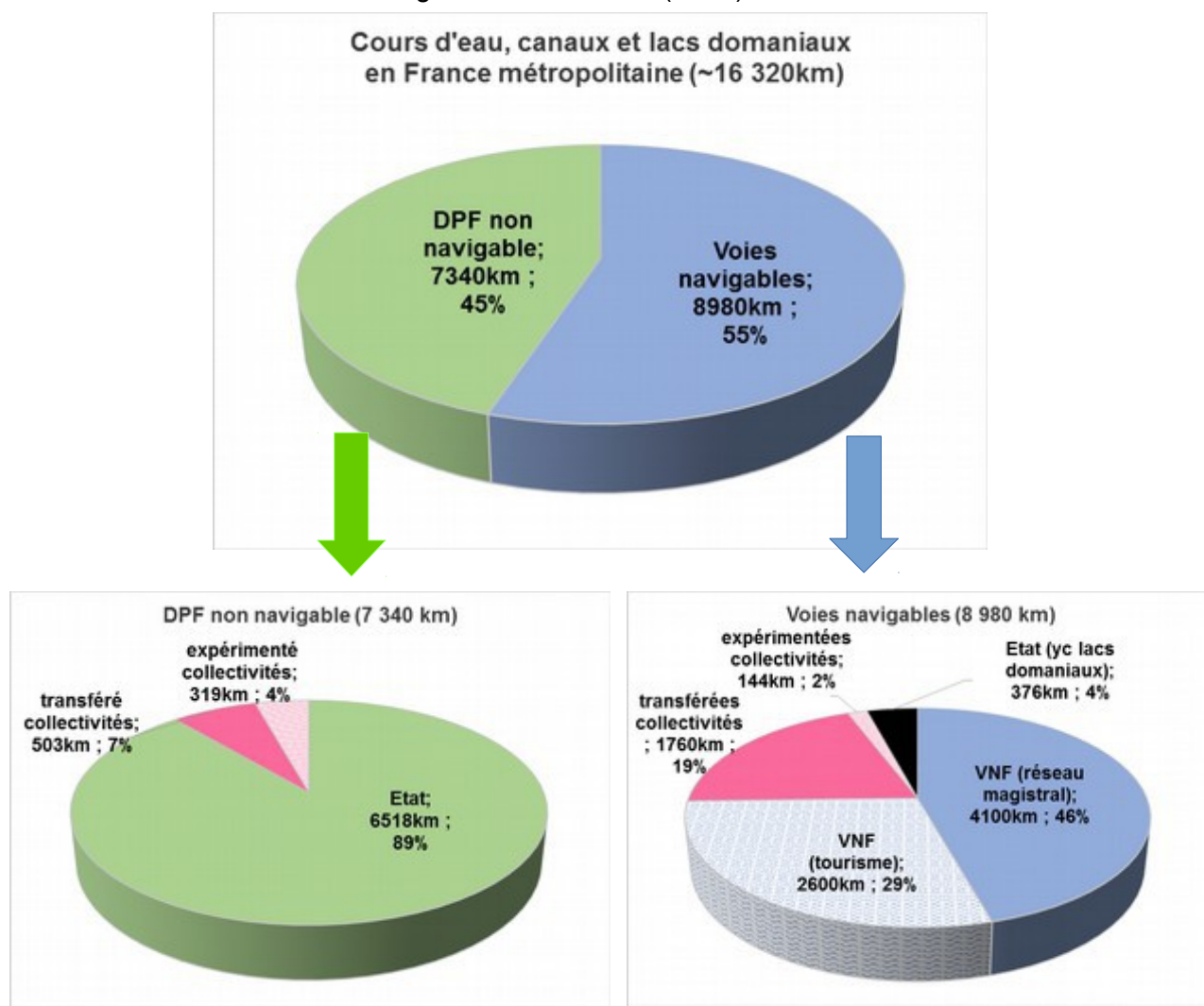
<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Mouren	Vincent	FDAAPPMA 44 (pêche)	Directeur	04/10/2016
Niescierewicz	Valérie	Commune de Sucé-sur-Erdre	1 ^{ère} adjointe au maire	04/10/2016
Olivier	Anne-Cécile	Département Loire-Atlantique	Responsable IMVN	03/10/2016
Padolieau	Claude	Solidarités Ecologie	Co-responsable collectif « Erdre pour Tous »	04/10/2016
Penn	Anne-Marie	DDTM 44	Responsable mission juridique	03/10/2016
Perron	Pierre	Association Erdre Patrimoine naturel vivant	Président	05/10/2016
Piffard	Yves	Groupe nature et environnement	Co-animateur collectif « Erdre pour Tous »	04/10/2016
Poupard	Maud	Préfecture 44	DCMAP	03/10/2016
Rivron	Michel	Commune de Sucé-sur-Erdre	Conseiller délégué	04/10/2016
Roncière	Raphaël	Préfecture 44	Directeur juridique	03/10/2016
Roussel	Fabrice	Commune de la Chapelle-sur-Erdre	Maire	05/10/2016
Rousselot	Claude	Fédération des amis de l'Erdre	Président	04/10/2016
Haute-Savoie : lac d'Annecy et lac Léman				
Alexandre	Thierry	DDT 74 / Direction	Directeur	16/11/2016
André	Katherine	DDT 74 / UT Thonon	Chargée secteur pôle lac Léman	16/11/2016
Armada	Anatole	DDT 74 / UT Thonon	Responsable de l'unité	16/11/2016
Bastian	Muriel	DDT 74 / UT Thonon	Responsable pôle Lac Léman	16/11/2016
Baur	Jean-Louis	Commune d'Anthy	Maire	16/11/2016
Bruyère	Pierre	Syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA)	Président	17/11/2016
Cattanéo	Diego	Comité départemental 74 randonnée pédestre	Vice-président 74	16/11/2016
Crochet	Jean-Luc	Association Le Lac pour tous	Secrétaire	16/11/2016
De Calignon	Hughes	Syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA)	Directeur général des services	17/11/2016
Demailly	Elodie	DDT 74 / secrétariat général-pôle juridique	Chargée du contentieux administratif	14/11/2016
Descollaz	Viviane	Association des propriétaires riverains	Secrétaire	17/11/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		du lac d'Annecy (APRIL)		
Deslandes	Jean-Philippe	Conservatoire du littoral	Délégué de rivages Lacs	16/11/2016
Douheret	Guillaume	Préfecture 74	Secrétaire général	16/11/2016
Gay	Georges-Antoine	Riverains du lac Léman	Secrétaire	16/11/2016
Grand	Stéphane	DDT 74 / Direction unité Lacs	Chargé de secteur	14/11/2016
Jacquier	Jean-Pierre	FRAPNA 74	Vice-président	16/11/2016
Josué	Pierre	Comité départemental de randonnée Haute-Savoie	Président	17/11/2016
Lambersens	Karine	DDT 74 / Direction unité Lacs	Responsable de l'unité Lacs	14/11/2016
Le Borgne	Thierry	Association "Littoral Actions Communes" (LAC)	Président	16/11/2016
Lheureux	Isabelle	DDT 74 / – service Eau et Environnement	Chef du service	14/11/2016
Lugrin	Jean-Paul	Association Le Lac pour tous	Président	16/11/2016
Lutz	Michèle	Commune de Doussard	Maire	15/11/2016
Million	Marie	DDT 74 / Direction unité Lacs	Adjointe Responsable de l'unité Lacs	14/11/2016
Moille	Didier	Association Lou Vionnets	Administrateur	16/11/2016
Nuti	Isabelle	DDT 74 / Direction	Directrice adjointe	14/11/2016
Passerini	Marie-Hélène	Riverains du lac Léman	La Meillerie-Locum	16/11/2016
Perrier	Bruno	Association Lac d'Annecy Environnement (ALAE) et FRAPNA	Secrétaire ALAE, membre FRAPNA et amis du quai de Chavoire	15/11/2016
Robert	Marie-Pierre	Syndicat mixte du lac d'Annecy (SILA)	Directrice générale adjointe des services	17/11/2016
Ruche	François	Riverains du lac Léman	Vice-Président	16/11/2016
Terrier	Thomas	Association des propriétaires riverains du lac d'Annecy (APRIL)	Président	17/11/2016
Vallée de la Marne				
Frambourg	Ghislain	VNF-DTBS	Chef UTI Seine-Amont	21/02/2017
Lenief	Christine	VNF-DTBS	UTI SA – instructrice	21/02/2017
Meyer	Jérôme	VNF-DTBS	Directeur adjoint	21/02/2017

3. Caractéristiques des cours d'eau, canaux et lacs domaniaux

3.1 Situation en métropole

Les cours d'eau, canaux et lacs domaniaux représentent environ 16 320 km en France métropolitaine, dont 8 980 km sont navigables (55 %) et 7 340 km ont été rayés de la nomenclature des voies navigables ou flottables (45 %).



Sur les voies navigables, 6 700 km ont été confiées à VNF, dont 4 100 km de réseau magistral à grand gabarit et 2 600 km de réseau à vocation touristique (ayant vocation à être transférées aux collectivités territoriales volontaires). 1 760 km ont été transférées aux collectivités territoriales (dans régions Bretagne, Pays de la Loire, Picardie et nouvelle Aquitaine notamment) et 144 km font l'objet d'une expérimentation de transfert (bassin de la Dordogne). 376 km restent en gestion résiduelle de l'État, dont les lacs Léman, d'Annecy et du Bourget.

Sur le DPF non navigable, 6 518 km restent en gestion de l'État. Seuls 503 km ont été transférés aux collectivités et 319 km font l'objet d'expérimentation (Dordogne).

La carte « myDPF » réalisée par le Cerema illustre ces catégories de cours d'eau.

Carte nationale des cours d'eau domaniaux : myDPF © Cerema 2015

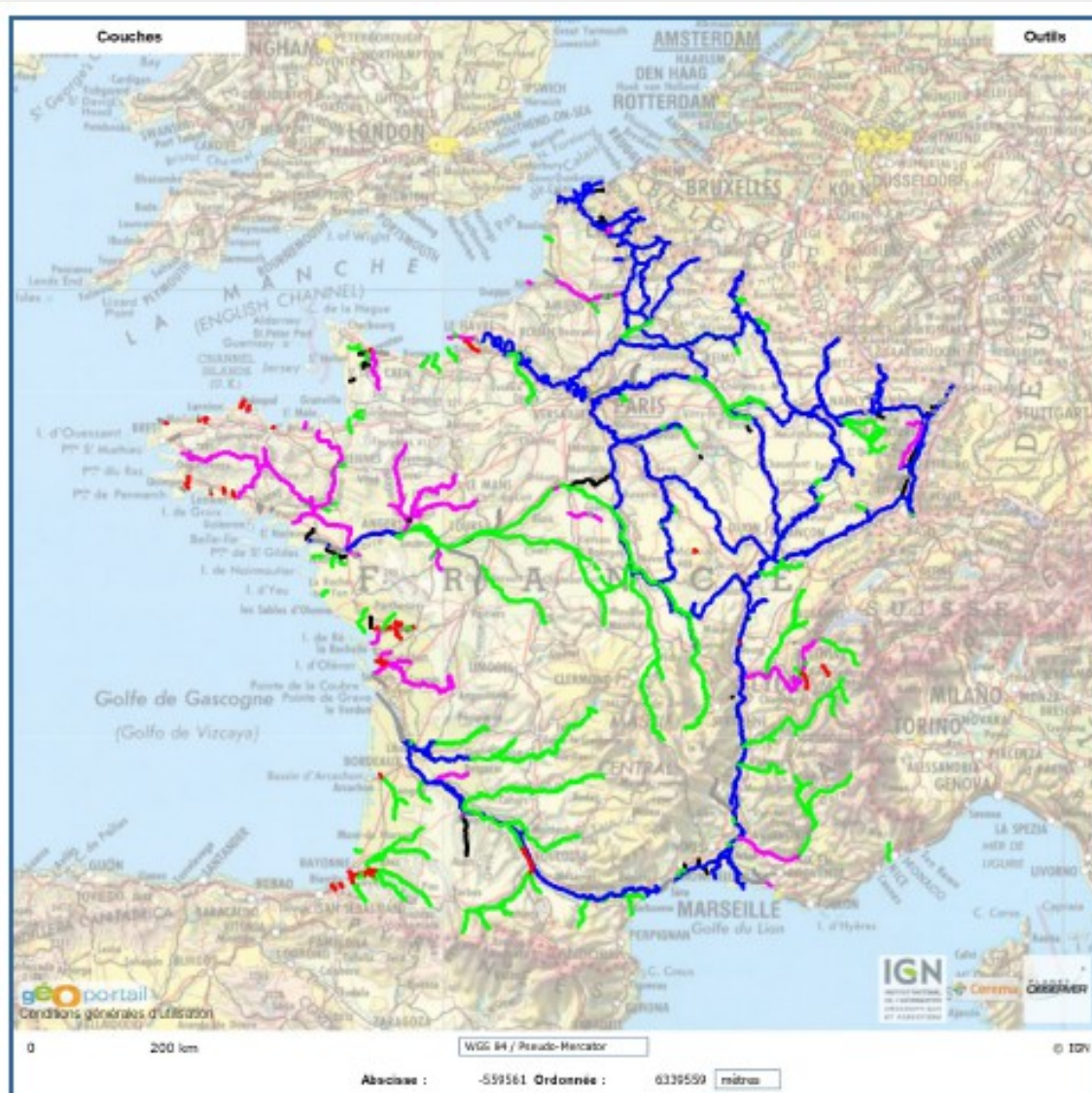
Carte nationale de l'état actuel

Chaque description est accompagnée d'un lien vers un fichier téléchargeable. L'objectif étant une connaissance générale du réseau, la résolution de ce fichier privilégie la taille du fichier, aux dépens de la rigueur des tracés.

Couche « Statut principal »

Cette couche comprend les voies d'eau associées à leur statut principal, réparti dans six grandes classes (matérialisées par des couleurs) respectant le code suivant :

À vérifier, Déclassé, Radié, Résiduel État, Compétences transférées, Propriété transférée, Concédé, Confié



Catégorie : Documentation

Données, réalisation et supports applicatifs :



Le réseau confié à VNF comprend essentiellement les voies navigables du Nord et de l'Est de la France, reliées au réseau européen, le Rhône, la Garonne, le canal du Midi et la Loire navigable à l'aval du Bec de Maine.

Le DPF rayé de la nomenclature des voies navigables ou flottables resté en gestion par l'État, comporte notamment la Loire et ses affluents à l'amont du Bec de Maine, l'Isère, la Haute-Durance, la Haute-Garonne, le Lot, le Tarn, l'Aveyron, l'Adour.

Les voies, navigables ou non, transférées aux collectivités recouvrent les régions Bretagne, Pays de la Loire et la Nouvelle Aquitaine (Vilaine, Erdre et canal de Nantes à Brest, Maine, Mayenne Sarthe et Loir, Sèvre-Niortaise, Charente) et comprennent quelques autres rivières (Basse Durance, Isère, Vire, Somme...). Une expérimentation est en cours sur le bassin de la Dordogne.

Cette carte réalisée par le Cerema permet ainsi d'avoir une vue globale de l'ensemble des cours d'eau domaniaux, qu'ils soient navigables ou non. La carte interactive permet de disposer de tous les textes de référence des classements, radiations ou transferts. Toutefois, à ce stade, cette carte interactive n'est ouverte qu'aux services accrédités et non au public. La mission estime qu'il serait souhaitable, la carte étant maintenant stabilisée, de l'ouvrir au public.

3.2 Situation en Outre-mer

La situation de l'Outre-mer est très particulière dans la mesure où tous les cours d'eau ont été classés comme domaniaux. Il n'y existe donc pas de cours d'eau non domaniaux. Les cours d'eau domaniaux relèvent du domaine de l'État, sauf à Mayotte (département). Toutefois, de nombreuses ravines ne sont pas alimentées la majeure partie de l'année par des sources et n'ont donc pas le statut de cours d'eau.

La longueur de ces cours d'eau est variable⁴¹, et exceptionnelle en Guyane⁴².

- 182 093 km en Guyane (données 2011) ;
- 3 717 km en Guadeloupe (données 2009) ;
- 4 156 km en Martinique (données 2004) ;
- 3 566 km à la Réunion (données 2012) ;
- 1 027 km à Mayotte (données 2013).

⁴¹ Source : www.eaufrance.fr Données : BD Carthage (IGN) - 2014 / Source : Sandre, Décembre 2015

⁴² En dehors de la bande littorale, en forêt équatoriale, les cours d'eau guyanais sont les seuls moyens de communication (hors voie aérienne). Non intégrés dans la nomenclature des voies navigables, ils sont navigués aux risques et périls des usagers. Le Maroni est par exemple une voie primordiale de transport fluvial.

4. Synthèse des réponses au questionnaire relatif à la servitude de marchepied

4.1. Échantillonnage

4.1.1. Chronologie de la démarche

Le questionnaire (annexe 5) a été envoyé par message électronique du 9 novembre 2016 (0911161400) à l'ensemble des directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT-M), préfectures et directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), ainsi qu'à la direction interrégionale de l'industrie, de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) pour l'Île-de-France. Il comprenait un lien internet permettant d'apporter les réponses en ligne. Durant le mois de décembre 2016, l'envoi du questionnaire a été élargi aux gestionnaires des cours d'eau, Voies navigables de France (VNF), compagnie nationale du Rhône (CNR), institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Niortaise (IBSN) et collectivités propriétaires de parties du domaine public fluvial (DPF).

4.1.2. Objectifs

Après avoir identifié plusieurs lieux de conflits aigus survenus lors de l'ouverture de la servitude aux piétons par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, l'Erdre (44), le Léman (74), Annecy (74), Chennevières-sur-Marne (94), la mission a souhaité explorer deux questionnements majeurs : quelles sont les différentes difficultés rencontrées sur le territoire national ? Comment sont-elles traitées localement ? Le détail des questions limitées à une quinzaine a été établi sur cette base.

4.1.3. Représentativité des réponses

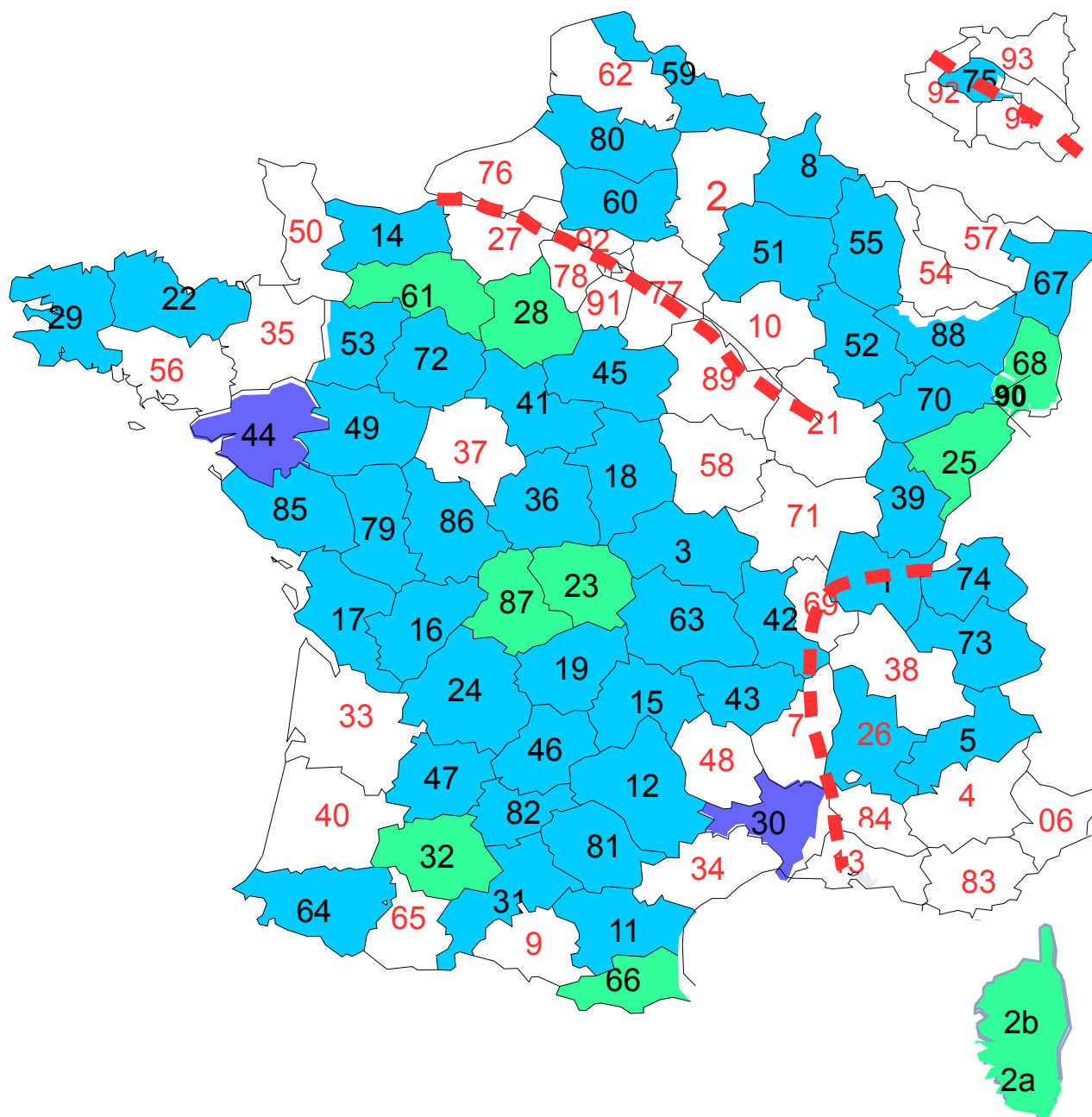
Le taux de réponse des DDT(M) métropolitaines a été de 64,5 % avec 62 réponses obtenues pour 96 départements métropolitains.

La carte figurant à la page suivante en illustre la répartition :

- les DDT(M) représentées de manière coloriée ont répondu au questionnaire (62 réponses) ;
- les DDT(M) en vert ont répondu qu'il n'y avait pas de (DPF) naturel dans leur département (11 départements) ;
- les deux DDT(M) en bleu foncé ont répondu partiellement au questionnaire mais suffisamment pour permettre une exploitation ;
- les DDT(M) en blanc n'ont fourni aucune réponse ;
- les réponses globales sur la Seine (DRIEE chargée de la police de l'eau d'axe) et sur l'axe Rhône (CNR) sont représentées sous forme d'une ligne rouge discontinue.

La mission estime que ces réponses, par leur nombre et leur origine, sont bien représentatives de l'ensemble du territoire métropolitain.

Carte des DDT-(M) métropolitaines ayant apporté leurs réponses au questionnaire sur le marchepied



© comensis.com

L'absence de réponse des DDT(M) sur l'axe Seine et sur l'axe Saône-Rhône s'explique par la délégation de gestion de ces cours d'eaux à Voies Navigables de France (VNF) et à la Compagnie Nationale du Rhône (CNR). Les DDT(M) situées sur ces deux axes ne suivent plus la problématique des cours d'eau qui relève de ces deux établissements. VNF et la CNR ont fourni en partie leurs réponses au questionnaire.

4.1.4. L'Outre-mer

Bien que le périmètre de la mission ait retenu essentiellement le territoire métropolitain, le questionnaire a suscité une réponse de la DREAL de la Réunion. L'ouverture du marchepied aux piétons se pose dans des termes encore plus complexes qu'en métropole. Tous les cours d'eau de l'Outre-mer ont un statut domanial. La pluviométrie et le relief sont des paramètres très sensibles. Le linéaire des rivières d'Outre-mer tel que l'indique le site www.eaufrance.fr est de :

- 182 093 km en Guyane (données 2011) ;
- 3 717 km en Guadeloupe (données 2009) ;
- 4 156 km en Martinique (données 2004) ;
- 3 566 km à la Réunion (données 2012) ;
- 1 027 km à Mayotte (données 2013).

Les éléments fournis pour l'Île de la Réunion figurent au paragraphe 3.3.19.

4.2. Caractérisation de la servitude de marchepied

4.2.1. La servitude de marchepied concerne les cours d'eau domaniaux⁴³ naturels

La servitude de marchepied s'applique aux riverains d'un "cours d'eau ou d'un lac domanial". Le terme « cours d'eau » implique la présence d'un lit naturel. Seul le DPF naturel grève les propriétés riveraines sur chaque rive de cette servitude d'une largeur de 3,25 mètres. Elle ne s'applique pas aux canaux⁴⁴, qui relèvent du DPF artificiel : lors du creusement des canaux, l'État a acquis l'emprise des chemins de halage et de contre-halage, ce qui ne justifie pas le besoin de créer des servitudes.

4.2.2. Les longueurs de cours d'eaux métropolitains soumis à la servitude de marchepied

Sur les rivières navigables, la navigation se fait parfois sur la rivière dont le tirant d'eau est maintenu par un barrage muni d'une écluse, parfois sur un canal, laissant de côté la rivière originelle dans laquelle est maintenu un débit résiduel (ou « réservé »), comme les tronçons du Vieux Rhône et du Vieux Rhin. Il reste donc des incertitudes sur le linéaire exact des cours d'eaux domaniaux du fait du déclassement, des variations de tracé, du statut des rivières originelles ou du calcul de la longueur des lacs domaniaux. La longueur totale des cours d'eaux domaniaux de la France métropolitaine retenue par l'administration est de 16 320 km dont 6700 km sont gérés par VNF, 1760 km ont été transférés aux collectivités et 7340 km sont non navigables.

La servitude de marchepied peut intervenir sur 32 640 km représentant les deux rives des 16 320 km des cours d'eau, y compris le pourtour des lacs (naturels). Par comparaison, les autres espaces ouverts au cheminement dans la nature représentent 180 000 km pour les sentiers répertoriés par la fédération française de la randonnée pédestre et 750 000 km pour les chemins ruraux.

⁴³ La présence et la permanence d'un lit naturel à l'origine distingue ainsi un cours d'eau d'un canal ou d'un fossé creusé par la main de l'homme. Cette définition vaut aussi pour un cours d'eau naturel à l'origine, rendu artificiel par la suite.

⁴⁴ Un canal est un cours d'eau artificiel, de section ouverte, navigable ou non. Il en existe trois grands types : lit de rivière canalisée, construction d'un canal latéral ensuite rempli avec l'eau de la rivière, ou construction de toute pièce là où il n'existait pas de cours d'eau.

4. 3. Analyses des réponses au questionnaire en ligne

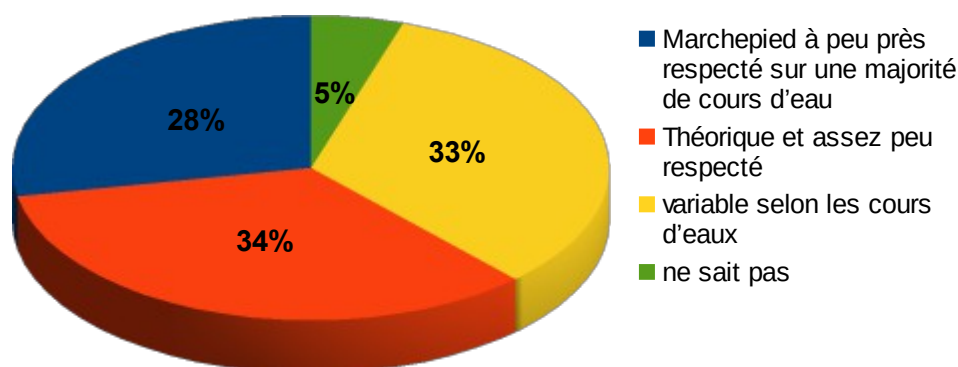
4.3.1. Quelle est la longueur indicative (en kilomètres) des rives de marchepied (y compris celles de VNF) de votre département ?

Les réponses obtenues donnent une longueur cumulée des rives de marchepied de 16 439 km pour les cours d'eaux et de 166 km pour les lacs. Elles concernent 62 départements métropolitains et correspondent à 52,5 % du linéaire de marchepied potentiel total métropolitain. Cette différence s'explique d'abord par les non-réponses au questionnaire mais aussi par l'absence de problématique locale sur ce sujet comme l'a indiqué la DDT05⁴⁵. La servitude de marchepied existe bien dans ce département mais, compte tenu de la configuration des lieux et de la variabilité du lit du cours d'eau, les questions de sa délimitation et de son usage ne se posent pas concrètement. Par ailleurs 11 DDT(M) ont répondu qu'elles ne possèdent pas de DPF dans leur département : Doubs (25), Eure-et-Loir (28), Territoire de Belfort (90), Creuse (23), Gers (32), Orne (61), Pyrénées-orientales (66), Haut-Rhin (68), Haute-Vienne (87), Haute-Corse (2A) et Corse du Sud (2B). Ces onze départements ont été sortis des statistiques du questionnaire puisqu'ils n'étaient pas concernés par la servitude de marchepied. Il en existe d'autres parmi ceux qui n'ont pas répondu.

4.3.2. Perception départementale du respect de la servitude de marchepied

Les 51 départements qui possèdent un linéaire de DPF naturel ont une perception des difficultés de faire appliquer cette servitude qui apparaît diversifiée selon les lieux et la nature des cours d'eau.

Perception du marchepied dans le département



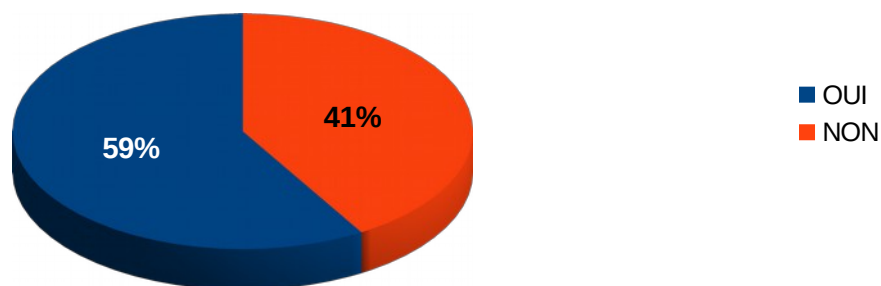
Les réponses sont équi-réparties par tiers entre les trois propositions. Plus d'un tiers des départements considère que la servitude est théorique et assez peu respectée. Les clôtures, et dans une moindre mesure les haies arbustives sur le tracé de la servitude sont les infractions les plus fréquemment mentionnées. Par ailleurs, certaines rives, marécageuses ou de végétation très dense ou de configuration abrupte ne peuvent se prêter à cette servitude. En revanche, le respect de la servitude est d'autant plus fort qu'elle est présente sur un chemin de halage existant de longue date.

5 % des départements n'ont pas d'avis, probablement parce que le marchepied n'y a pas été source de difficulté récente.

⁴⁵ « Sur nos cours d'eaux domaniaux (Durance et Buëch) qui sont des rivières dites torrentielles, la servitude de marchepied est rarement matérialisée. Cependant, il reste naturellement suffisamment d'espace en bordure de rivière pour circuler sans empiéter dans des propriétés privées, car ces rivières bénéficient d'un espace de mobilité assez large ».

4.3.3. Avez vous eu à traiter des différends liés à la servitude de marchepied ?

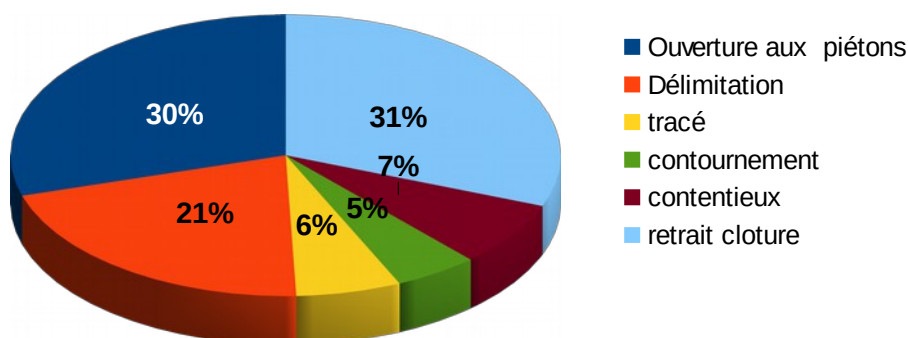
Existence de différends liés au marchepied



La majorité des départements (59 %) déclare que le marchepied est source de différends. Ce pourcentage, qui se rapporte à un usage paisible par nature, témoigne des difficultés d'application des dispositions de 2006 (ouverture aux piétons).

4.3.4. De quel ordre étaient ces différends

Nature des différends rencontrés



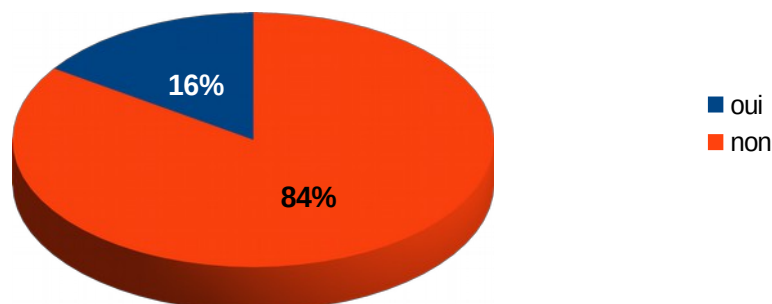
30 % des différends concernent l'ouverture aux piétons du marchepied (en sus des pêcheurs). 31 % sont liées au retrait de clôtures situées dans la bande des 3,25 mètres, entravant la libre circulation. Le premier motif (piétons) est lié à l'évolution d'une disposition qui prévaut depuis seulement une dizaine d'années. Le second motif (clôtures) remonte à l'ordonnance du 13 août 1669 sur le fait des eaux et des forêts. Deux conclusions peuvent en être tirées : le marchepied interfère dans l'esprit de la population avec le droit de la propriété privée. La récente ouverture aux piétons représente un libre accès aux berges des cours d'eau, mais parfois aussi à la propriété privée d'autrui. Elle n'est pas acceptée par les propriétaires riverains.

L'ouverture aux piétons intervient dans un contexte ancien et déjà conflictuel sur le seul sujet de clôtures ou de barrières délimitant la propriété privée en application de l'article 647 du code civil⁴⁶.

⁴⁶ Créé par une loi de 1804, l'article 647 du code civil dispose : « Tout propriétaire peut clore son héritage, sauf exception portée en l'article 682 ». L'exception traitée par le 682 concerne le droit de passage dont bénéficient les parcelles enclavées.

4.3.5. Des collectivités (ou leur délégataire) de votre département sont-elles parties prenantes dans les servitudes de marchepied ?

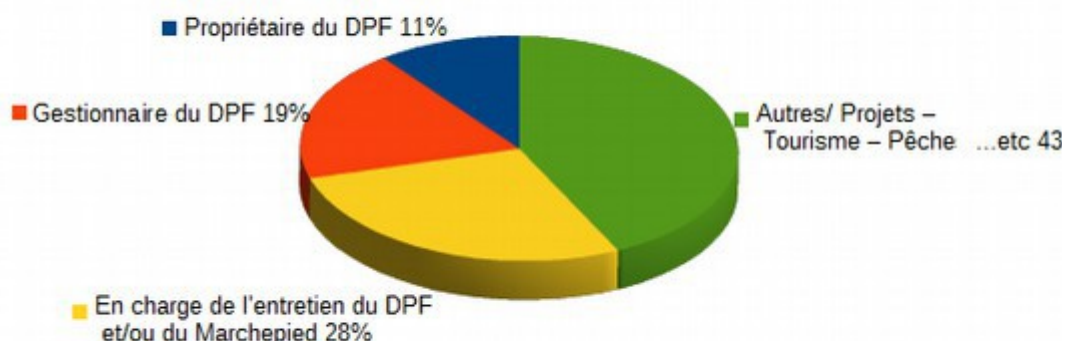
Les collectivités parties prenantes dans la servitude de marchepied



Le faible pourcentage des collectivités parties prenantes confirme bien que les DDT(M) qui ont répondu au questionnaire sont de manière préférentielle celles déjà en charge peu ou prou de la gestion du DPF ; les cours d'eau du DPF ont comme interlocuteurs bien identifiés d'abord les services de l'État, puis VNF et la CNR. Plusieurs DDT(M) ont ainsi renvoyé sur ces deux organismes les réponses à fournir.

Parmi les 33 collectivités (y compris syndicats mixtes, communes, et communautés de communes) identifiées comme parties prenantes, les responsabilités, activités et tâches se répartissent selon plusieurs niveaux.

33 collectivités parties prenantes dans la servitude selon les tâches de

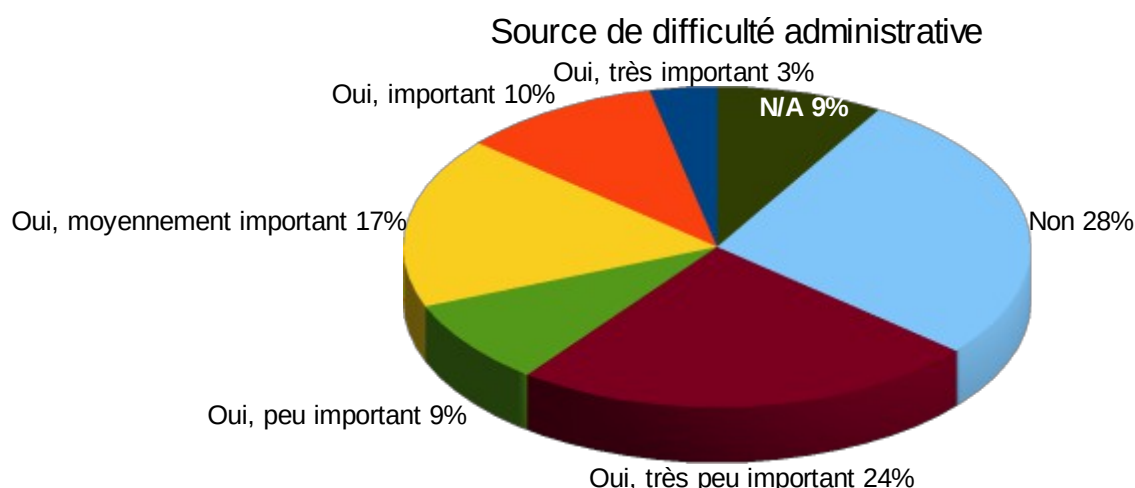


Cette répartition montre la prudente progressivité de prise en responsabilité de la servitude de marchepied par les collectivités. Elles interviennent majoritairement dans des projets dont le marchepied est un élément d'un sujet plus vaste comme le développement touristique autour d'un chemin de randonnée, d'un sentier pédestre, d'une piste cyclable ou d'une voie verte.

4.3.6. Aujourd'hui, la servitude de marchepied dans votre département est-elle source de difficulté administrative ? Et si oui, à quel degré ?

28 % des réponses indiquent que le marchepied ne représente pas en lui-même une source de difficulté administrative ; à l'inverse, seulement deux départements considèrent que le marchepied est une source très importante de difficulté administrative. Le sujet du marchepied ne représente donc pas une difficulté majeure même si quelques cas conflictuels apparaissent en des lieux situés au nord d'une ligne Bordeaux/ Chambéry. Les commentaires mettent en évidence que la servitude de marchepied est d'autant mieux acceptée et simple à faire respecter que le DPF est une voie navigable avec des chemins de halage et de contre-halage présents depuis de nombreuses années.

Cependant, les situations sont très différentes, notamment en milieu urbain, comme le montrent les analyses diversifiées d'un département à l'autre. La direction régionale et interdépartementale de l'énergie et de l'environnement (DRIEE) d'Île-de-France résume ainsi sa situation : « de façon schématique, la servitude de marchepied apparaît moins respectée dans les secteurs urbains (par exemple dans le 78, dans la boucle de St-Maur (94) ou à Sarron (60)) que dans les zones rurales où la pression et le conflit d'usage sont moins forts et les clôtures agricoles souvent franchissables. Certains secteurs font également l'objet de « cabanisation » (ponctuellement dans le 89 ou en bord de l'Oise à Verberie (60) par exemple), qui peuvent gêner la continuité de la servitude. »



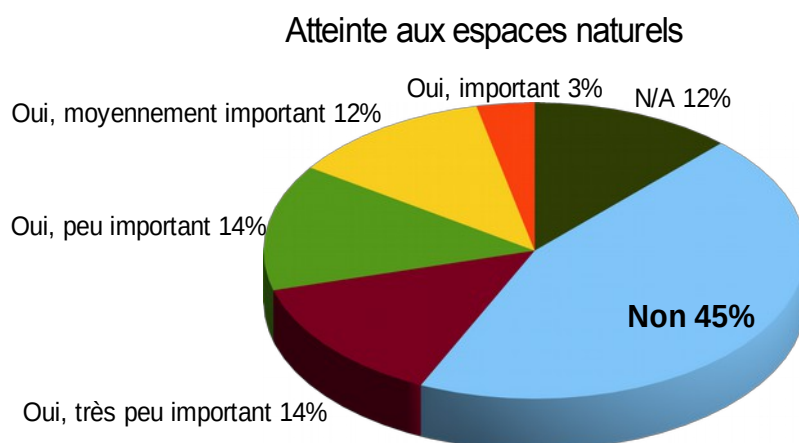
En outre, les commentaires font état du caractère chronophage et répétitif de ces difficultés lorsqu'elles surviennent.

4.3.7. Aujourd'hui, la servitude de marchepied dans votre département est-elle créatrice de loisir et de lien social ? Et si oui, à quel degré ?-



Les réponses accordent une importance certaine en matière de loisir et de lien social (pêche, promenade) à la servitude de marchepied avec un pourcentage de 59 % répartis de « très important » à « moyennement important ». L'utilité sociale attachée à cette servitude ressort bien des réponses.

4.3.8. La servitude de marchepied dans votre département est-elle une atteinte aux espaces naturels ? Et si oui, à quel degré ?



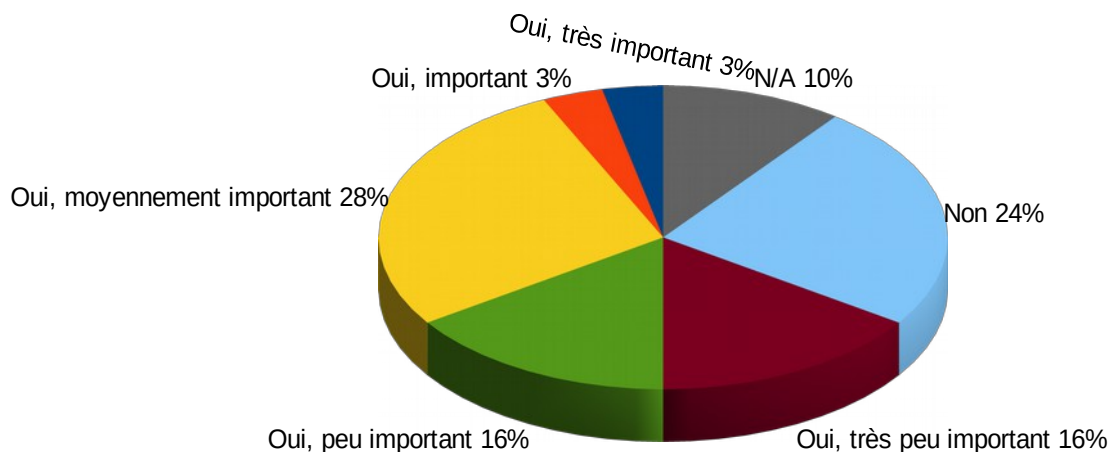
La réponse « oui, atteinte très importante » n'a jamais été cochée. Elle n'apparaît donc pas sur le diagramme.

59 % des réponses considèrent qu'il n'y a pas ou quasiment pas d'atteinte aux espaces naturels, alors que seulement 15 % de réponses font état d'une atteinte importante ou moyennement importante.

Une forte majorité de réponses établit nettement que le marchepied ne perturbe pas la fonction de corridor écologique, vecteur de biodiversité des cours d'eau. Le cours d'eau est davantage considéré comme une voie naturelle de communication et de liaison que de réserve ou de corridor de biodiversité à protéger. Le marchepied n'est pas considéré aujourd'hui par les services comme un précurseur de l'artificialisation des berges des cours d'eau.

4.3.9. Aujourd'hui, la servitude de marchepied dans votre département est-elle acceptée par les propriétaires riverains ? Et si oui, à quel degré ?

Servitude acceptée par les propriétaires riverains

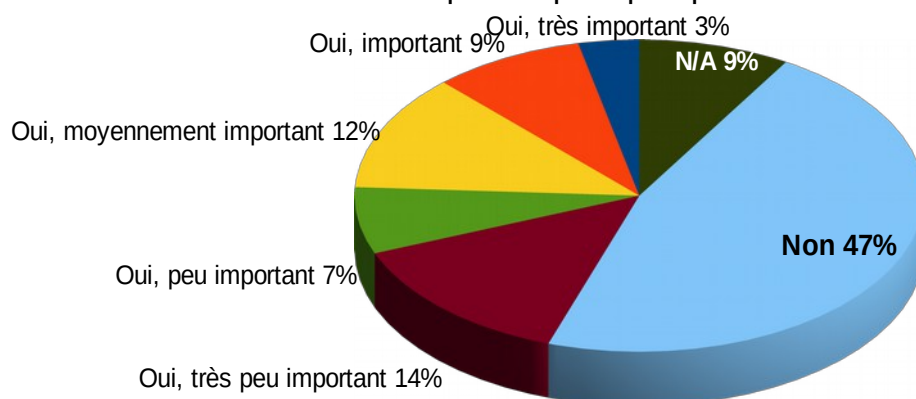


Près d'un service sur quatre estime que la servitude de marchepied n'est pas acceptée par les propriétaires riverains. Ce pourcentage est conséquent, il met en évidence la source de conflit créée par l'ouverture de la servitude aux piétons, tout particulièrement chez les propriétaires privés.

60 % des services estiment que la servitude est acceptée par les propriétaires riverains de façon plus ou moins réticente.

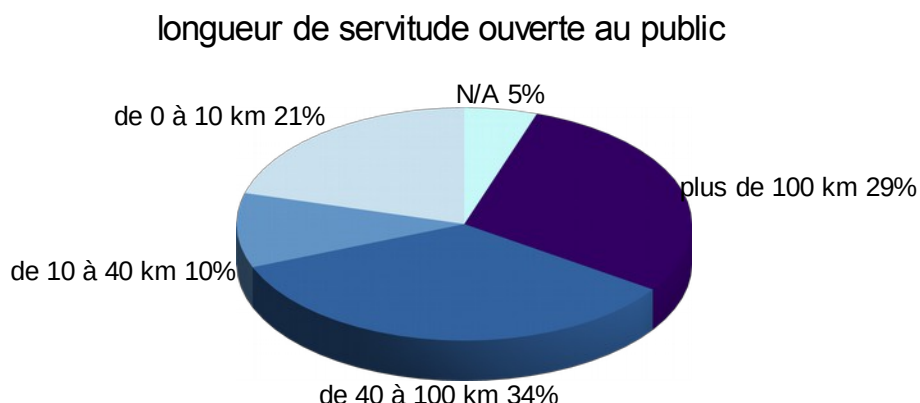
4.3.10. Aujourd'hui, la servitude de marchepied dans votre département est-elle source de dépenses publiques pour l'entretien ? Et si oui, à quel degré ?

Source de dépenses publiques pour entretien



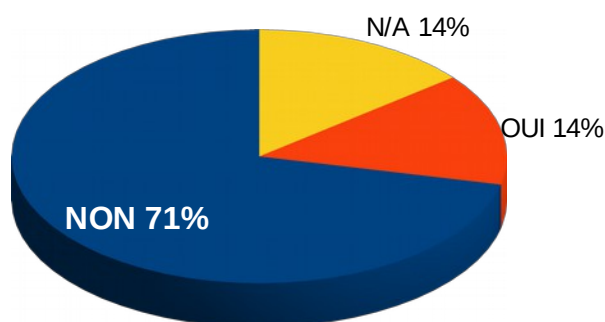
Près de la moitié des réponses marque l'absence de dépenses publiques attachées à l'entretien de la servitude. Le marchepied en espace rural ne demande aucun entretien particulier notable surtout lorsque sa fréquentation est faible. Les marchepieds aménagés sont sources de dépenses publiques très importantes (3 % des réponses) ou importantes (9 %) en particulier en espace urbain ou périurbain. Ces dépenses sont focalisées sur l'entretien et le maintien en service. Il n'en va pas de même pour les coûts d'aménagement et d'acquisition qui peuvent être rédhibitoires en espaces urbains ou touristiques attractifs.

4.3.11. Quelle est votre évaluation de longueur approximative de servitude de marchepied aujourd'hui ouverte effectivement au public dans le département (y compris VNF) ?



4.3.12. Le principe de continuité de la servitude de marchepied vous paraît-il réalisable aisément dans un avenir à cinq ans ?

Réalisation de la continuité du marchepied sous 5 ans

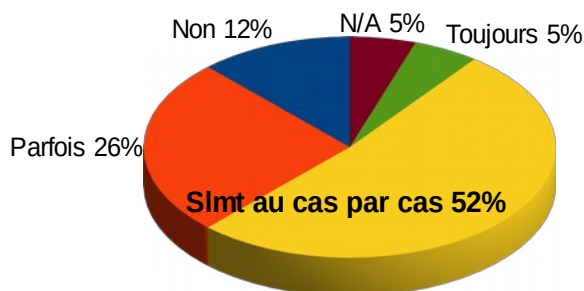


Les commentaires des services s'attachent à la seule réponse négative. Ils font état d'un irréalisme certain de cette notion de continuité notamment pour les raisons principales suivantes :

- la configuration des lieux ne s'y prête pas en raison d'un environnement végétal dense ou de rives en enrochements peu accessibles ;
- les contentieux sont déjà présents et s'accompagnent d'une hostilité marquée des propriétaires riverains, surtout en espace urbanisé ;
- le DPF n'est pas délimité et l'entretien des rives n'est pas fait faute de financement et de personnel ;
- la demande de continuité de cheminement sur le marchepied est faible ou inexistante.

4.3.13. Le contournement d'obstacle patrimonial (mur, bâti, ...) ou naturel (marécage, roselières, ...), vous paraît-il réalisable ?

Le contournement d'obstacle patrimonial ou naturel est-il réalisable?



Plusieurs réponses font état de la position privilégiée du propriétaire riverain qui doit donner un accord préalable au contournement réalisé.

Un département du littoral évoque l'acceptabilité du contournement par comparaison avec la servitude de passage des piétons sur le littoral (SPPL) : « la modification au-delà de la bande des 3m passe par une enquête publique et des recours systématiques après approbation par arrêté préfectoral ».

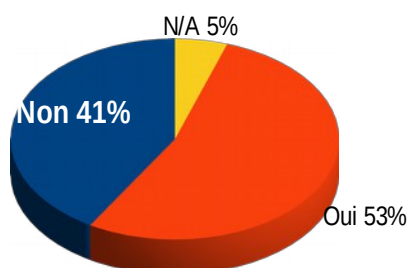
Trois commentaires évoquent des contournements limités en distance et ne rallongeant pas le parcours avec excès. La majorité des réponses met en avant la particularité des lieux qui empêche toute règle trop stricte ou trop précise.

Cependant, aucune réponse n'évoque la disposition récente d'un contournement qui doit être réalisé dans la propriété même où l'obstacle est rencontré.

4.3.14. Dans votre département, pouvez-vous citer un lieu de réussite quant à l'ouverture et à l'utilisation de la servitude par les piétons ?

Plus de la moitié des réponses citent des opérations réussies de marchepied. Nombre des lieux cités font cependant l'objet d'une superposition de la servitude de marchepied et d'autres cheminements : voie verte, chemin de halage, véloroute, coulée verte...etc.

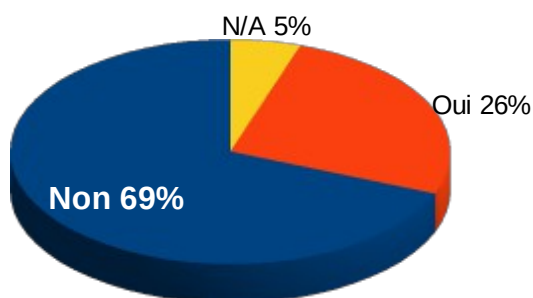
Pouvez-vous citer un lieu de réussite du marchepied ouvert aux piétons?



Les réponses évoquent l'aspect déterminant de la volonté politique des communes à promouvoir la servitude de marchepied. Elles citent en exemple : Vierzon, Albas, Saint-Simeux, Saint-Jorioz, Anthy-sur-Léman, Meillerie, Chem-sur-Léman

4.3.15. Pouvez vous citer dans votre département un lieu de conflit important lié à la servitude de marchepied lors de son ouverture aux piétons ?

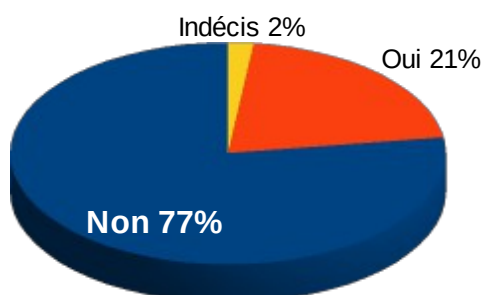
z-vous citer un lieu de conflit important lié au marche



Une forte majorité des services (69 % des réponses) n'est pas en mesure de citer un conflit important lié au marchepied. Les conflits d'usage entre piétons et véhicules non autorisés (cycles, voitures, quads, motos) sont cités en exemple dans 26 % des réponses seulement. En outre, à quelques reprises, des conflits entre pêcheurs et piétons sont évoqués. Le quai de Chavoire à Annecy et les bords de l'Erdre à La-Chapelle-sur-Erdre apparaissent très emblématiques et singuliers de conflits durables. Des constructions à vocation commerciale (hôtels, restaurants) débordant sur le marchepied sont citées parmi ces conflits notables.

4.3.16. L'ouverture de cette servitude aux cavaliers est-elle envisageable aisément ?

ouverture de cette servitude au cavalier est-elle envisage



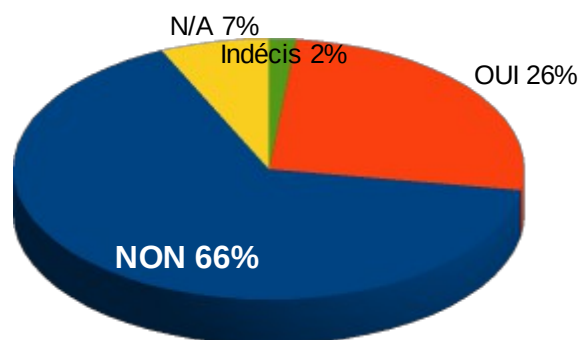
Les remarques justifiant l'impossibilité patente d'ouvrir le marchepied aux cavaliers sont les suivantes :

- les conflits d'usages sont le plus souvent évoqués, notamment la cohabitation entre cavaliers, piétons et pêcheurs, qui apparaît problématique et augmente les risques d'accident ;
- la configuration des lieux et la faible largeur du marchepied (3,25 m) rend irréaliste une ouverture aux cavaliers avec des situations locales factuelles comme pour la rivière Tarn : « En raison des risques naturels et des dangers inhérents aux risques d'effondrement des berges dûs à l'hydrogéologie (présence de nombreuses sources), à la géologie (limons instables) et au profil abrupt des berges de la rivière Tarn » ;
- le coût supplémentaire d'entretien et les aménagements nouveaux rendus nécessaires pour ouvrir le marchepied aux cavaliers est avancé par plusieurs services.

4.3.17. L'ouverture de cette servitude aux cyclistes est-elle envisageable aisément ?

Les deux tiers des réponses n'envisagent pas une ouverture aux cyclistes pour des raisons identiques à celles données pour les cavaliers : conflits d'usage, entretien du marchepied, configuration des lieux, nécessité d'aménagements spécifiques, dangers accrus. En outre la prise en compte des cyclistes semble déjà satisfaisante à travers des réalisations telles que la Loire à vélo, ViaRhôna (du lac Léman à la Méditerranée), le plan vélo ou les véloroutes. Un département fait la remarque qu'« il est déjà suffisamment difficile de faire admettre aux propriétaires privés le passage des piétons pour ne pas y rajouter encore les cyclistes ».

Ouverture du marchepied aux cyclistes



Parmi les 26 % favorables à une ouverture aux cyclistes un commentaire mentionne une opportunité d'accès aux VTT sur certains tronçons particulièrement adaptés à cette pratique.

L'ouverture aux cyclistes apparaît d'autant moins nécessaire qu'une offre pour cette pratique est déjà présente à proximité, ce qui est très fréquemment le cas.

4.3.18. Pour tous, avant de quitter le questionnaire, souhaitez-vous apporter un commentaire particulier ?

Une trentaine de commentaires ont été formulés, apportant deux considérations générales :

- « dans l'état actuel la servitude ne semble pas être un enjeu important du territoire » ;
- « la pertinence du marchepied est aléatoire au vu du manque de connaissance de la situation du terrain ».

Des points plus ciblés ont été évoqués dans cette dernière question du commentaire. Ils sont relevés ci-après par ordre décroissant de fréquence d'inscription par les services :

- les moyens (sept DDT(M)). Le manque de moyens financiers et humains pour prendre en charge le sujet du marchepied dans toutes ses composantes : délimitation, entretien, suivi, police, connaissances générales ;
- la délimitation (cinq DDT(M)). La difficulté de délimitation du DPF et sa cohérence générale avec d'autres sujets (autorisations d'occupation temporaire, installations hydrauliques sur les rives, barrages) est relevée. Cette préoccupation va de pair avec la demande d'un système d'information géographique ciblé sur le marchepied, démontrant un défaut de connaissance objective sur ce sujet ;

- les usages (quatre DDT(M)). Les conflits d'usage et la cohabitation entre utilisateurs du marchepied sont indiqués. « Attention aux conflits d'usage entre les différents utilisateurs (piétons, coureurs, cyclistes, pêcheurs, cavaliers) » commente la DDTM 80. Les utilisations nouvelles du marchepied avec les équipements modernes des pêcheurs (cannes très longues), ou les sports émergents, vont rendre les cohabitations plus difficiles sur le marchepied ;
- l'urbanisme (trois DDT(M)). L'inscription du marchepied dans les documents graphiques des plans locaux d'urbanisme (PLU), la mise en place du marchepied selon les mêmes dispositions que celles de la servitude de passage des piétons sur le littoral (SPPL) et la nécessaire sécurité juridique attachée à cette servitude sont évoqués ;
- la méthode. La concertation entre tous les acteurs et une bonne communication, sont les obligations préalables à l'ouverture aux piétons de la servitude de marchepied ;
- les risques. La dangerosité des berges, les responsabilités en cas d'accident, l'entretien, les aménagements indispensables sont les points principaux de préoccupation des services sur le sujet du marchepied ;
- l'environnement. L'intérêt de préserver le caractère naturel, surtout lorsqu'il n'y a pas de demande de marchepied, est mis en évidence par la DDTM de l'Aude. « Le fleuve Aude n'a jamais été navigable mais seulement flottable, il a été rayé de la nomenclature en 1957. Ce contexte et la gestion de ces dernières décennies ont conduit à ce qu'il soit redevenu un fleuve quasi naturel avec une ripisylve⁴⁷ développée qui contribue au bon état écologique. Il n'y a pas de demande particulière pour une ouverture de cette servitude sur le fleuve » et ceci d'autant plus qu'il existe une offre alternative le long du canal du Midi ;
- l'ordre public. Un renforcement des pouvoirs de police pour faire respecter la servitude mais aussi pour réguler son usage est sollicité par la DDTM17 ;
- les cas particuliers. La suppression de la circulation piétonne sur le marchepied aux abords d'installations de fonctionnement du cours d'eau ou d'exploitations industrielles, qui présentent un danger potentiel, est demandée par la DDTM 59.

4.3.19. Outre-mer : synthèse des réponses fournies par La Réunion

Moins de 10 km de servitude de marchepied sont ouverts à la circulation piétonnière pour une longueur totale des cours d'eaux réunionnais proche de 3600 km.

La DREAL a traité plusieurs différends liés à cette servitude concernant l'ouverture aux piétons, la délimitation de la servitude, le retrait de clôtures.

Des collectivités sont parties prenantes pour demander l'ouverture des berges aux piétons en particulier lorsqu'elles portent des projets d'aménagement des rives.

La servitude n'est pas acceptée par les propriétaires riverains. Elle est source de dépenses publiques très peu importantes.

Le principe de continuité est jugé irréalisable dans un avenir à cinq ans compte tenu du linéaire concerné et des obstructions par les constructions existantes sur le marchepied en zone urbaine.

⁴⁷ Formations végétales qui se développent sur les bords des cours d'eau ou des plans d'eau situés dans la zone frontière entre l'eau et la terre.

Il est possible de citer un lieu de réussite d'ouverture aux piétons et aux pêcheurs de cette servitude, par exemple : le long des ravines affluentes de l'étang du Gol suite à une opération d'entretien du DPF. Il est également possible de citer un lieu de conflit important lié à cette servitude avec le refus d'un exploitant de laisser passer les engins pour l'entretien du DPF sur la Ravine des Cafres. Les exploitants plantent la canne à sucre jusqu'en bord de ravine, ce qui complique les interventions d'entretien du DPF.

L'ouverture de la servitude aux cavaliers et aux cyclistes nécessiterait une politique d'entretien généralisé et provoquerait un accroissement de la fréquentation avec risque d'opposition des propriétaires riverains, elle n'est donc pas envisageable.

La DREAL exprime le besoin de clarifier la désignation de la personne publique ou privée qui a la charge de l'entretien de la servitude. Les budgets « DPF » sont orientés vers les actions d'entretien du DPF présentant un enjeu de sécurité publique (zones soumises à de fortes pluies tropicales et à une érosion intense).

Actuellement, l'existence de la servitude est donc préservée dans les lieux où elle est utile à l'entretien du DPF. L'ouverture de la servitude aux piétons et aux pêcheurs est un enjeu secondaire au regard de celui de maintien en état du DPF réunionnais.

5. Questionnaire relatif à la servitude de marchepied

1. Votre département (région) comporte-t-il(elle) des cours d'eau ou lacs domaniaux le long desquels s'exerce (ou devrait s'exercer) la servitude de marchepied ?

- OUI
- NON

2. La servitude de marchepied est-elle globalement (cases à cocher)

- à peu près respectée sur une majorité de cours d'eau,
- théorique et assez peu respectée (nombreuses clôtures installées par les riverains sur la servitude par exemple),
- variable selon les voies navigables ou les cours d'eau rayés de la nomenclature.

Commentaire

3. Avez vous eu à traiter des différends liés à la servitude de marchepied ?

- OUI
- NON

4. De quel ordre ont été ces différends? (cases à cocher)

- Ouverture piétons
- délimitation
- tracé
- contournement
- contentieux
- retraits clôtures

5. Des associations ont-elles été parties prenantes dans l'ouverture au public piétonnier de la servitude de marchepied ?

- OUI
- NON
- si oui sous quelle forme?

6. Des collectivités (ou leur délégataire) de votre département sont-elles parties prenantes dans les servitudes de marchepied ?

- OUI
- NON

si oui (cases à cocher, plusieurs réponses possibles)

- au titre de propriétaire du DPF,

- au titre de gestionnaire du DPF,
- chargé de l'entretien
- autre

Commentaire libre

7. la servitude de marchepied aujourd'hui dans votre département est-elle? (cases à cocher)

	Source de difficulté administrative	Créatrice de loisir et de lien social	Atteinte aux espaces naturels	Acceptée par propriétaires riverains	Source de dépenses publiques pour entretien	Autre
Oui très important						
Oui, important						
Oui, moyennement important						
Oui, peu important						
Oui, très peu important						
Non						

8. Quelle est votre évaluation de longueur approximative de servitude de marchepied aujourd'hui ouverte effectivement au public dans le département ?

- 0 à 10 km,
- 10 à 40 km,
- 40 à 100 km,
- plus de 100 km

10. Le principe de continuité de la servitude de marchepied vous paraît-il réalisable aisément dans un avenir à cinq ans ?

- OUI
- NON

11. Le contournement d'obstacle patrimonial ou naturel vous paraît-il réalisable ?

- Non
- Parfois
- Seulement au cas par cas
- toujours

12. Pouvez-vous citer dans votre département un lieu de parfaite réussite de cette servitude ouverte aux piétons ? O/N et si oui lequel ?

- OUI
- NON

si OUI lequel

13. Pouvez vous citer dans votre département un lieu de conflit important lié à la servitude de marchepied lors de son ouverture aux piétons?

- OUI
- NON

si OUI lequel

14. L'ouverture de cette servitude aux cavaliers est-elle envisageable aisément ?

- OUI
- NON

15. L'ouverture de cette servitude aux cyclistes est-elle envisageable aisément ?

- OUI
- NON

Pour tous, avant de quitter le questionnaire : « souhaitez-vous apporter un commentaire particulier »

6. Les lacs domaniaux dont Annecy et le Léman (74)

Les lacs d'Annecy et du Léman (partie française) sont des lacs domaniaux navigables. La navigation y est essentiellement touristique. Ils ne font pas partie du domaine confié à VNF et restent gérés par les services de l'État (DDT 74), faute de volonté de la région ou des départements de se voir transférer ce DPF. Certaines communes, dont Evian-les-Bains, ont demandé un transfert du DPF, mais uniquement pour la partie des ports concédés susceptibles de produire un revenu. Suivant l'avis de la région Rhône-Alpes, l'État a refusé ces demandes de transferts très ponctuels et manquant de cohérence hydraulique (contentieux en cours).

L'État a renforcé son action en matière de conservation du DPF ces dernières années. À titre d'exemple, une action forte a été menée en matière d'autorisation d'occupation temporaire et, en 2016, 211 mouillages illégaux ont été recensés dont 166 ont été retirés. Un effort a également été fait pour limiter le nombre de pontons, en les regroupant sur des ouvrages communaux, afin de limiter l'impact sur les roselières (en lien avec le programme de restauration mené par le SILA avec l'appui de l'agence de l'eau et du conseil départemental).

6.1 Le lac d'Annecy

Le lac d'Annecy a une longueur de 14,6 km et une largeur moyenne de 3,2 km. L'administration n'y appliquait avant 1964, à l'occasion d'AOT du DPF pour des hangars à bateaux, qu'une servitude de halage de 1,20 mètre. Elle subsiste par endroits.

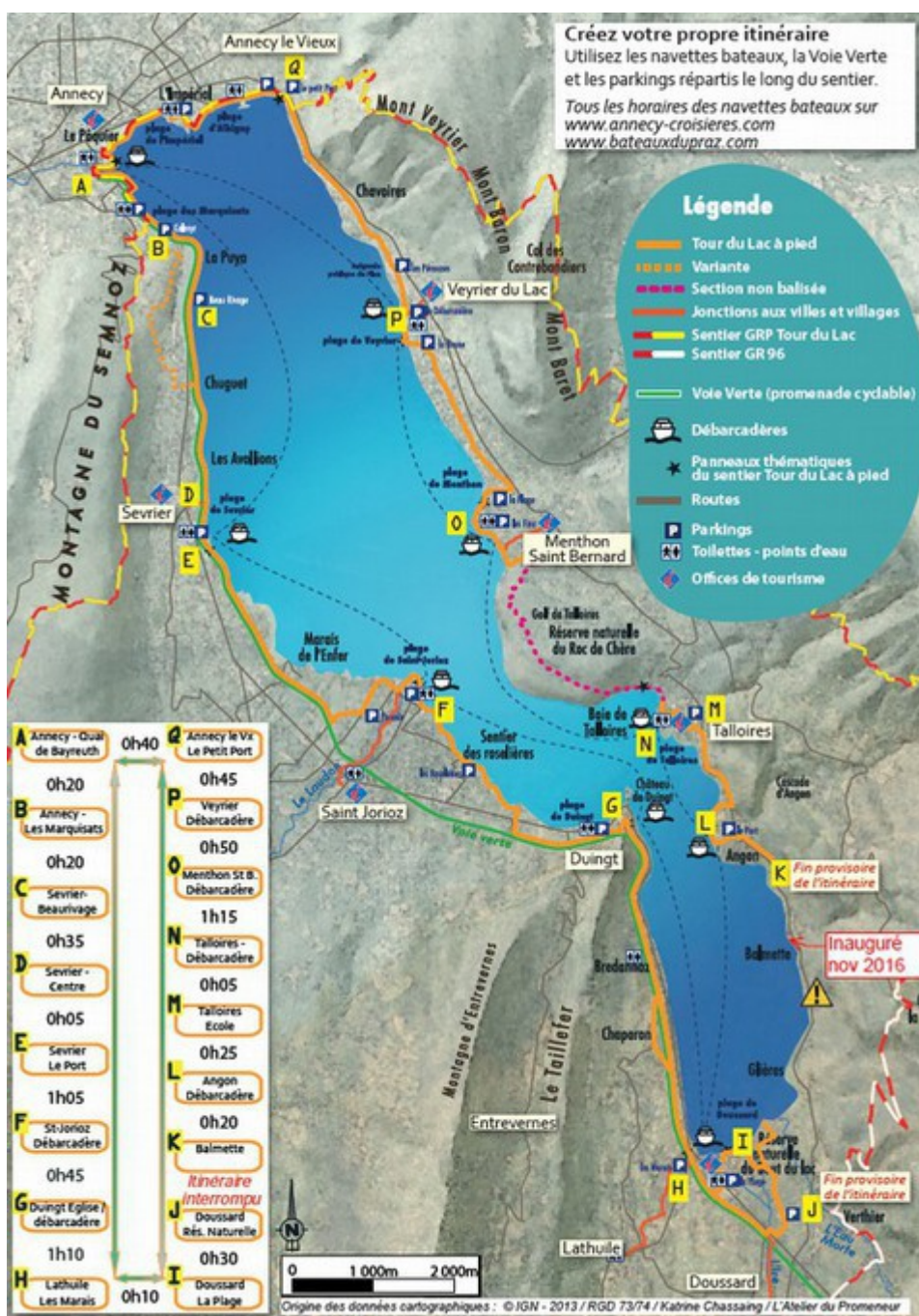
Sentier piéton de largeur réduite à Saint-Jorioz



Photo mission

Environ 50 % des 38 km de rives du Lac d'Annecy sont accessibles aux piétons, mais essentiellement grâce à des propriétés publiques de l'État ou communales : promenades, routes, plages... Un sentier piétonnier a été aménagé autour du Lac, en bordure là où c'est possible, sinon en s'en éloignant un peu. Une voie cyclable a également été aménagée à l'ouest sur l'emprise d'une ancienne voie ferrée et est en cours d'aménagement par tranches successives à l'est (inauguration de la section Balmettes en novembre 2016).

Sentier piétonnier du tour du lac d'Annecy



Source : syndicat mixte du Lac d'Annecy (SILA) (+ annotation mission)

Concernant les plages publiques, certaines sont payantes l'été afin de compenser les frais de surveillance de la baignade par les communes. Pour éviter de supprimer ainsi l'accès libre et gratuit à la plage, donc aux rives du lac, certaines communes ont choisi de faire payer l'accès au parking pour les voitures, plutôt que l'accès à la plage.

Deux opérations exemplaires ont été engagées par l'État, avec l'appui du conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres (CELRL) et des collectivités :

- **l'aménagement de la promenade des Seines à Sevrier.**

L'État a mis fin aux conventions d'occupation précaire attribuées à des particuliers et a affecté ces parcelles au conservatoire du littoral. La commune a démolé les bâtiments et le conservatoire réalise les travaux pour améliorer la qualité écologique et paysagère des lieux ainsi que l'accueil des promeneurs :

Aménagement de la promenade des Seines à Sevrier



photo mission (+ montage avec la photo du panneau)

- **l'allée de la plage à Duingt :**

Les terrains d'emprise de la servitude font partie du domaine privé de l'État, lequel avait attribué des conventions d'occupation précaire à des particuliers ; l'État a rétabli récemment la servitude de marchepied, non sans difficultés. Celle-ci concernait plusieurs dizaines de propriétaires riverains qui avaient clôturé les terrains, y compris ceux du domaine privé de l'État sans respecter la servitude, et souvent construit des pontons sur le DPF au droit de leur propriété.

Cette opération a fait suite à une action contentieuse de l'association Lac d'Annecy Environnement (ALAE) auprès du tribunal administratif de Grenoble pour enjoindre au Préfet de faire respecter la servitude (voir tableau de jurisprudence en annexe 10). La Cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt n° 13LY02624 du 04/12/2014 a admis « que la volonté ainsi exprimée de tenter de lever les craintes des divers propriétaires et occupants intéressés et de s'assurer ainsi de leur participation volontaire au respect de la servitude de marchepied en mettant en place une procédure amiable, même non prévue par les dispositions applicables du code général de la propriété des personnes publiques constitue un motif d'intérêt général » mais que cela ne pouvait motiver qu'un refus temporaire de constater les contraventions de grande voirie.

La mission a pu vérifier la libération effective de cette servitude, mais souligne qu'une volonté forte doit être maintenue dans le temps, ayant constaté la présence lors de son passage d'un tas de branchage faisant à nouveau obstacle à un bout du sentier.

Sur les 50 % des rives du lac d'Annecy non accessibles, une partie est constituée par des réserves naturelles nationales, dont celle du Roc de Chère à Talloires-Montmin, avec des falaises inaccessibles et celle du bout-du-lac à Doussard, zone de marais protégé par périmètre de protection mais comportant des sentiers aménagés avec des observatoires de la faune. Le marais de l'enfer à Saint-Jorioz est également protégé par un arrêté de biotope et doit être contourné sur des propriétés publiques non riveraines du lac.

Une partie importante des rives inaccessibles au public est constituée de zones urbanisées qui ont fait l'objet de conflits depuis les années 1970⁴⁸. De ce fait, la servitude de marchepied n'a pu être mise en œuvre de manière effective sur la très grande majorité des propriétés privées riveraines du lac d'Annecy.

Comme indiqué, la situation des lacs domaniaux en matière d'application de la servitude de marchepied est particulière, celle-ci n'ayant été instituée légalement que par la loi 16 décembre 1964, ce qui pose la question des murs édifiés avant son entrée en vigueur. Si le Conseil d'État a confirmé l'existence de la servitude de marchepied, il n'existe pas de jurisprudence sur la possibilité et les conditions, notamment financières, de démolition de murs construits avant 1964, ce type de conflits se réglant éventuellement à l'amiable. De plus, certaines habitations, souvent antérieures à 1964 (en particulier sur Doussard-Brédennaz) sont construites sur la servitude même ou à moins de quinze mètres du bord de l'eau.

Certaines constructions sont postérieures à 1964 (en particulier sur Veyrier-du-Lac, Talloires, Duingt...), ce qui révèle un défaut de prise en compte de la servitude de marchepied en matière d'urbanisme, et l'impérieuse nécessité d'y veiller à l'avenir. Des solutions alternatives pour le passage des piétons doivent être étudiées dans ces cas particuliers, même si le passage derrière les maisons, ou « derrière les haies de thuyas », est évidemment moins agréable que sur le bord du lac. Dans ce cas, le passage se fait hors des propriétés grevées par la servitude de marchepied.

Exemple de maisons construites directement sur la servitude de marchepied



Photo à Doussard-Bredennaz (74) : source DDT 74

⁴⁸ Ces conflits ont contribué à la constitution de l'association des propriétaires riverains du lac (APRIL).

Une zone de conflit mérite d'être évoquée : le quai de Chavoire à Veyrier-du-Lac.

Le quai de Chavoire à Veyrier-du-Lac a été construit par les riverains en 1920 sur le DPF pour faciliter la culture des vignes riveraines (aujourd'hui remplacées par des habitations). Bien que d'une largeur inférieure à 1,50 mètre, ce quai a servi d'emprise pour la servitude de marchepied après 1964. Toutefois, les riverains se plaignaient de ce que des usagers se servaient du quai comme d'une plage et y stationnaient longuement, gênant le passage, ainsi que de troubles de voisinage nocturnes liés à la proximité d'établissements de nuit.

Suite à des effondrements de parties du quai, le maire avait pris un arrêté municipal le 28 juin 2008 pour interdire l'accès au public du quai de Chavoire et l'avait fait fermer aux extrémités par des grilles. Saisi par l'ALAE, le préfet avait refusé de faire dresser une contravention de grande voirie pour des raisons de sécurité publique. Un jugement du tribunal administratif de Grenoble du 28 novembre 2011, devenu définitif, a validé la décision préfectorale, « cet ouvrage présentant en plusieurs points un état de délabrement qui rend son usage dangereux pour le public et justifiait que son accès en soit totalement interdit ». Par contre, le tribunal a annulé le refus de dresser des contraventions de grande voirie à l'égard de dispositifs litigieux autres que ceux installés aux deux extrémités du quai (retirés depuis).

Le quai de Chavoire à Veyrier-du-Lac : parties délabrées



Photo source DDT 74

Aucun accord n'a pu être trouvé à ce jour pour restaurer la servitude de marchepied :

- les riverains ne sont pas tenus d'entretenir la servitude de marchepied ;
- l'État pourrait le faire en application des articles 697 et 698 du code civil pour user de cette servitude et pour la conserver. Toutefois, il a estimé que ce n'était pas utile pour la navigation et n'a pas souhaité financer ;
- la commune n'a pas souhaité prendre la restauration en charge ;
- le report de la servitude à l'intérieur des propriétés privées se heurte à l'existence de murs antérieurs à 1964 (cf. ci-dessus).

Seules, une volonté communale et une reprise du dialogue seraient à même de résoudre ce conflit.

Un nouveau conflit est en cours sur les rives du lac d'Annecy au lieu dit « Bout du lac » à Doussard. Suite à un recours de l'Association Lac Annecy Environnement, le tribunal administratif de Grenoble annule la décision de refus du préfet de la Haute-Savoie d'engager les poursuites prévues en matière de contravention de grande voirie, estimant que la complexité invoquée par le préfet ne constituait pas une menace particulière pour les espaces sensibles et/ou des difficultés particulières pour les projets d'aménagement à cet endroit, mettant en cause les bonnes conservations et gestion du lac. Le préfet a donc été contraint de dresser les contraventions de grande voirie.

Cette décision, qui ne concerne que cinq parcelles proches d'un restaurant et alors même que la commune a sécurisé le passage des piétons le long de la RD 1508 sur environ 800 mètres, est ressentie comme une injustice par les propriétaires et la commune (mais l'argument que d'autres infractions sont commises ailleurs par d'autres propriétaires n'est jamais retenu par les tribunaux).

6.2 Le lac Léman

Le Lac Léman a une longueur de 72,3 km et une largeur moyenne de 8 km. Les 58 km de rives françaises sont accessibles et utilisables par le public sur environ 60 %, comme l'indique la carte des discontinuités publiée par l'association « Le lac pour tous » qui figure en annexe 9 ci-après. Cette association milite pour un accès public aux rives du lac et pour l'application effective de la servitude de marchepied, ainsi que pour permettre le raccordement entre eux des tronçons déjà accessibles. Plusieurs points de blocage actuel sont en cours d'étude, en lien étroit avec les maires intéressés, pour réaliser de telles liaisons. Un travail commun avec l'association suisse équivalente « Rives Publiques » est en cours. Un travail est également prévu avec la CIPEL sur les accès publics au lac, les parkings, plages, toilettes...

L'action exemplaire de la commune d'Anthy-sur-Léman mérite d'être citée en exemple de bonnes pratiques. Elle agit depuis plus de dix ans au jour le jour pour inciter les propriétaires riverains à maintenir ou rétablir la servitude de marchepied. Elle met en place une signalisation pour rappeler les consignes s'agissant d'une servitude sur terrains privés ouverte au public mais exclusivement aux piétons dans la bande de 3,25 mètres, sans stationner, avec l'obligation de tenir les chiens en laisse et de ne pas laisser de détritrus.

Servitude de passage sur la commune d'Anthy-sur-Léman



Photos et montage mission

Cette négociation avec les propriétaires riverains est essentielle dans la durée et ne peut réussir que si elle est menée par les élus locaux ou, a minima, avec un soutien fort de leur part. La servitude est ainsi appliquée sur la totalité des rives de la commune d'Anthy-sur-Léman, ce qui est exceptionnel.

Le maire demande aux agents de la police municipale de contribuer à la surveillance de la servitude et de l'application des règles. Il est en effet indispensable, dès lors que la servitude sur terrains privés est ouverte légalement au public, que la police municipale s'y applique comme sur les autres voies publiques. Toutefois, la commune, qui dispose de moyens limités, n'a pas souhaité prendre en charge financièrement l'entretien de cette servitude, très utilisée par ses habitants mais aussi par ceux des communes voisines.

Des discontinuités de la servitude de marchepied existent en zone urbaine, notamment à Thonon-les-Bains et Évian-les-Bains, parfois même sur des propriétés publiques.

Certaines portions de la servitude ont été closes avec des portillons, mais qu'il suffit de pousser. Toutefois, la DDT a parfois dû faire des rappels à des propriétaires qui laissaient ouverts ces portillons la majeure partie de l'année, mais avaient tendance à les fermer à clé pendant 15 jours, le temps de leur séjour dans leur résidence secondaire. La présence de certaines de villas très luxueuses ne facilite pas toujours le dialogue entre l'administration et leurs propriétaires français ou étrangers.

6.3 Les autres lacs domaniaux

La mission ne s'est pas rendue sur les autres lacs domaniaux mais a obtenu des renseignements de la part des services locaux, résumés ci-dessous.

Le lac domanial navigable du Bourget en Savoie a une longueur de 18 km et une largeur comprise entre 1,6 et 3,5 km. La topographie et la présence d'infrastructures routière et ferroviaire en proximité font que la servitude n'a pu être mise en œuvre de manière effective dans de nombreux secteurs :

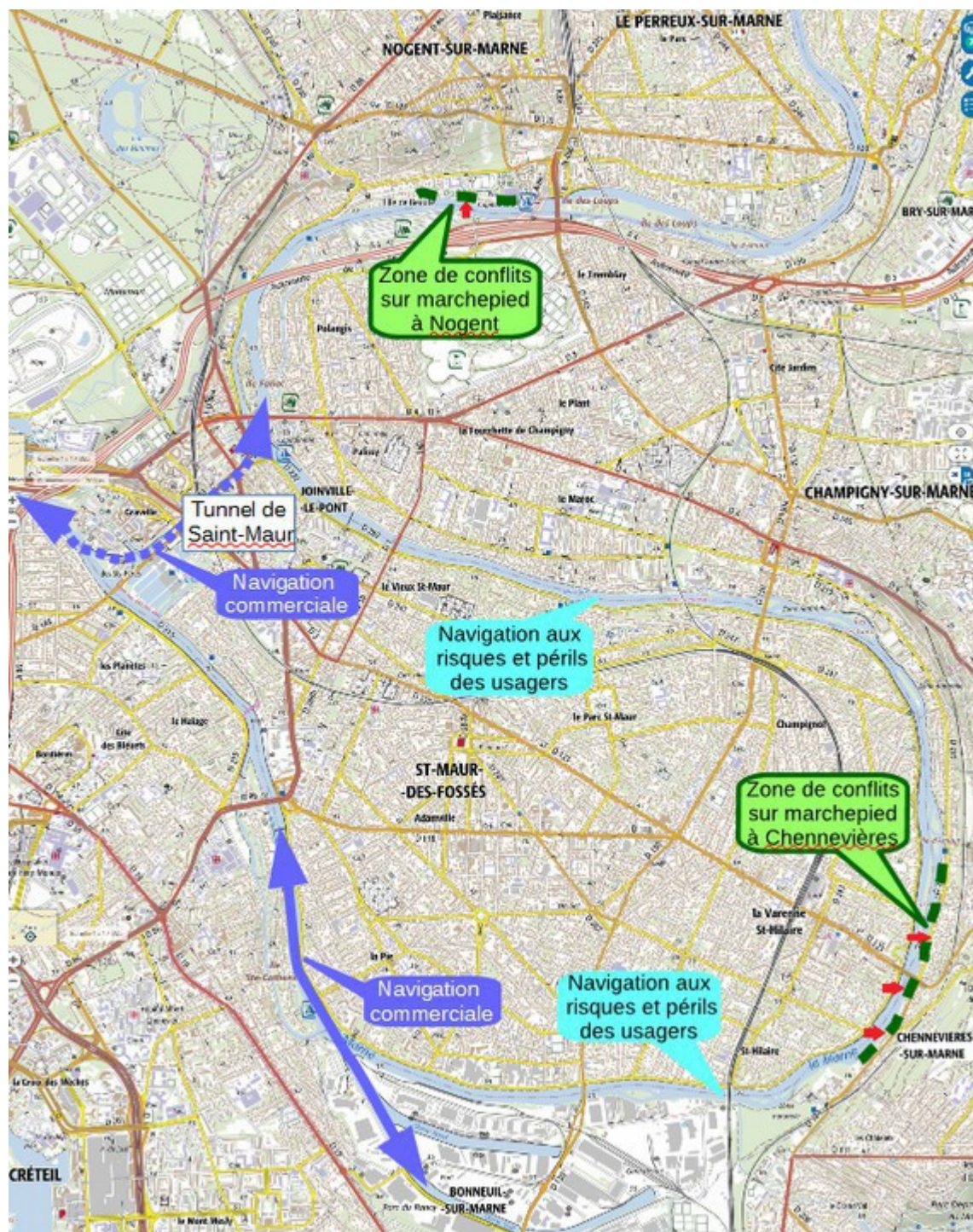
- sur la partie ouest : côté très sauvage avec des reliefs abrupts sur 10 km ne permettant pas le passage dans des conditions de sécurité suffisantes ;
- sur sa partie sud-ouest : existence d'une route départementale avec trottoir et quai à l'aplomb du DPF ;
- sur la partie sud : existence d'un arrêté préfectoral de protection du biotope (interdit de pénétrer), mais un chemin de contournement existe ;
- sur la partie est : premier tiers sud / requalification du bord du lac avec cheminement piétonnier + piste cyclable (convention de superposition d'affectation) sur 10 km puis arrivée à Aix les Bains (tentatives de privatisation ponctuelle (restauration – plage), puis création d'un « chemin lacustre » permettant le cheminement le long du lac sur quelques km (espace contraint en raison de la voie ferrée Chambéry-Culoz qui longe le lac), à l'est, enfin les contraintes d'infrastructures routière et ferroviaire ne permettent pas un cheminement aisé et sécurisé ;
- pour la partie nord : zone des marais de Chautagne, difficilement praticable, quelques tensions sur des zones urbanisées (résidence secondaire) en bordure du lac (secteur Chindrieux).

Le lac des Settons dans la Nièvre est situé sur la partie non domaniale de la Cure (affluent de l'Yonne). Long de 5 km et large de 2 km, il a été constitué par la construction de 1854 à 1861 d'un barrage de 20 m de haut afin de réguler la navigation sur l'Yonne et de faciliter le flottage du bois jusqu'à Paris, ce qui a justifié son caractère domanial. L'État gère le barrage mais a concédé la gestion du lac aux collectivités qui ont développé la navigation touristique (nombreux pontons). De fait, il existe suffisamment d'espaces sur la propriété acquise pour permettre la promenade autour du lac, les collectivités ayant de plus installé une passerelle au bout du lac. Des chemins de contournement ont été aménagés dans les secteurs d'accès difficile ou dangereux.

Le lac de Saint-Point dans le Doubs est un lac naturel sur la partie non domaniale du haut-Doubs, mais dont le niveau a été surélevé par la construction d'un barrage (2 mètre de haut) dans le cadre d'une concession hydroélectrique arrivée à échéance en 2003. L'objectif était de réguler le débit sur l'aval du Doubs pour faciliter la navigation et conforter la production hydroélectrique, ce qui a justifié son caractère domanial. Le plan d'eau, alimenté par le Doubs, a une longueur de 7,2 km et une largeur de 0,8 km.

La servitude de marchepied ne s'appliquait pas aux lacs domaniaux à l'époque de la création du barrage. De plus, son emprise, le long du DPF « naturel », se trouverait noyée sous la retenue. Les terrains acquis dans le cadre de la concession et retournés à l'État ne sont pas suffisants pour permettre partout un sentier piétonnier en bordure immédiate du lac. De nombreuses activités nautiques ont été développées sur le lac par les collectivités et un sentier du « tour du lac » a été aménagé. Il longe au plus près le lac mais prend aussi parfois un peu de hauteur et de distance par rapport à l'ouvrage, ce qui dégage des vues panoramiques sur celui-ci.

7. Carte de la Marne dans le secteur de Chennevières-sur-Marne et Nogent-sur-Marne



8. Proposition d'éléments de doctrine pour les services gestionnaires des cours d'eau domaniaux

Nonobstant la recherche d'une application la plus homogène de la loi sur le terrain, la mission propose des éléments de doctrine pour les services gestionnaires des cours d'eau domaniaux. Cette doctrine aura bien entendu vocation à évoluer en fonction des textes et de la jurisprudence, ainsi que des situations particulières rencontrées par les services gestionnaires du DPF.

La mission recommande la mise en place d'un groupe d'échanges animé par la DEB, sur les bonnes pratiques, les méthodologies utilisées pour la délimitation du DPF ou les exemples de résolution de conflits.

L'implication des élus compétents en matière d'aménagement du territoire (département au niveau du PDIPR, commune au niveau local) est déterminante pour assurer une mise en œuvre apaisée de la servitude de marchepied. Bien entendu, les services gestionnaires du DPF doivent accompagner ces élus volontaires.

- **Une exigence élémentaire : délimiter l'espace grevé de la servitude de marchepied et identifier le gestionnaire**

▲ Délimitation technique et administrative (cf. § 2.1.1)

La délimitation du DPF est un préalable indispensable, tant pour l'action de conservation de ce domaine, tâche prioritaire des services, que pour la fixation de l'emprise de la servitude de marchepied (3,25 mètres à compter de la limite du DPF, sauf exceptions liées à des obstacles naturels ou patrimoniaux).

L'analyse des statistiques de débit de crue, l'examen de photos aériennes ou prises par satellites, la réalisation de relevés topographiques sont nécessaires. Pour appuyer les décisions de l'administration, souvent contestées devant la justice administrative, l'appui d'un bureau d'étude est utile, ce qui est difficile dans un contexte de rareté des crédits pour la gestion des cours d'eau domaniaux, et nécessite d'échanger entre les services pour aider à la mise au point des cahiers des charges d'appel d'offres.

Il est conseillé d'utiliser les éléments techniques ainsi développés pour délimiter le DPF au droit d'une propriété (litige sur l'occupation sans autorisation du domaine ou en cas d'obstacle à la circulation sur le marchepied), sur la base d'une doctrine interne bien établie.

L'engagement d'une délimitation plus globale, après enquête publique, peut être envisagée dans un second temps, mais la mission souligne l'importance du temps d'explication et de concertation préalables pour aboutir à une appropriation de la démarche par les propriétaires riverains et les associations en présence.

▲ Comment prendre en compte la mobilité des cours d'eau domaniaux (cf. § 2.1.3)

En cas d'érosion des berges d'un cours d'eau domanial, la limite du domaine public fluvial recule, ce qui entraîne de facto un recul de l'emprise de la servitude de marchepied et une diminution de la surface de la propriété privée non grevée de servitude. À l'inverse, dans d'autres secteurs, l'alluvion profite au riverain.

C'est le cas le plus sensible à gérer, en particulier dans des zones urbanisées où les propriétés sont proches du cours d'eau. Au coup par coup, dans les cas les plus sensibles, sur demande des propriétaires ou à l'occasion de mutations de propriété, la prise en compte de l'évolution des berges et les nouvelles limites de la servitude peuvent être reconnues par l'autorité administrative.

Afin d'éviter des situations pénibles, il convient d'adopter une attitude préventive consistant, pour le gestionnaire du DPF et pour les riverains, à surveiller les berges et les conserver dans leur état le plus naturel. Lorsque le propriétaire riverain souhaite ainsi procéder à leur protection, il lui appartient cependant d'en demander préalablement l'autorisation et d'effectuer d'éventuels travaux en privilégiant des méthodes végétales et en tenant compte des préconisations et réserves formulées, afin d'éviter de générer d'autres dommages et une artificialisation non souhaitable des berges.

▲ Le cas des îles (cf § 2.1.4)

Les îles fluviales présentent des situations très différentes quant à l'existence matérielle de la servitude de marchepied et la possibilité de la pratiquer.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue la vocation première de la servitude de marchepied, de nature sécuritaire. En dehors des cours d'eau navigables, quand il n'existe pas ou plus de chemin de halage, mais en présence d'une fréquentation récréative ou sportive, elle peut s'avérer tout aussi utile pour les secours. Concernant l'accès des piétons, la mission pose à l'attention des services gestionnaires et des élus les éléments de doctrine suivants, à considérer localement au cas par cas si nécessaire, dès lors que la délimitation n'a pas été effectuée et en l'absence d'indications suffisantes fournies par les documents d'urbanisme et le cadastre :

- un critère d'appréciation de l'existence de la servitude peut être celui du moyen d'accès à l'île : s'il y a un accès public fixe ou organisé (pont, navettes fluviales), il y a présomption d'existence de la servitude. En revanche, le fait qu'une île reste isolée de la berge, sans aménagement et sans desserte officielle, conduit à estimer qu'il n'existe pas de servitude de marchepied ouverte à un cheminement piétonnier ;
- un autre critère est celui de la configuration des lieux, de leur état et de la réglementation qui s'y applique : en présence, par exemple, d'une île totalement naturelle, comportant une réserve naturelle instaurée par un décret en Conseil d'État, il faut considérer qu'il n'y a pas de servitude destinée à l'accueil des promeneurs. Il faut aussi tenir compte, lorsqu'une île est au contraire bâtie, sur de petites parcelles, de l'impossibilité de passage à moins de 15 mètres des habitations, et renoncer à y imposer la servitude ;
- enfin, le constat de la situation historique est également un élément indicateur : lorsque la servitude a déjà été établie, au moins en partie, ou utilisée, même en l'absence de lien fixe avec la berge, la servitude peut être réputée existante et ouverte aux piétons. Si cela n'a jamais été le cas, il convient de considérer qu'elle n'existe pas et de ne pas la mettre en œuvre.

▲ Le cas des barrages construits pour d'autres usages sur des cours d'eau domaniaux rayés de la nomenclature (cf. § 2.1.5)

Dans le cas de constructions de barrages sur le domaine public fluvial (hydroélectricité ou autre), l'État ou son concessionnaire a procédé à l'acquisition des terrains jusqu'à la cote des plus hautes eaux (PHE) correspondant à une crue de projet au moins centennale. Cette cote des PHE est supérieure à celle correspondant au débit de plein bord (crue hors précipitations exceptionnelles), ce qui dégage un espace autour du plan d'eau.

Il convient de vérifier si cet espace est suffisant pour le passage des piétons et que ce passage n'est pas interdit par une réglementation prise au titre de la sécurité publique. À défaut, l'imposition d'une servitude de marchepied sur les propriétés riveraines du nouveau plan d'eau peut difficilement être invoquée, faute d'indemnisation préalable.

Des « sentiers du tour du lac » ont parfois été aménagés par les collectivités par convention avec les propriétaires ou acquisition. Ces pratiques méritent d'être encouragées.

Lors du renouvellement des concessions arrivant à échéance, ce point demande à être pris en compte dans les cahiers des charges, comme mesure d'accompagnement encouragée par l'État, lorsqu'il y a un enjeu touristique important.

• Contourner les obstacles et éviter les conflits

▲ Définition d'un obstacle naturel ou patrimonial justifiant un détournement (cf. § 2.2.1)

Les obstacles installés délibérément par des propriétaires riverains pour dissuader ou obstruer le passage doivent être enlevés et non contournés, qu'ils soient constitués d'éléments naturels (branchages, troncs d'arbres...) ou autres.

Les obstacles véritablement naturels sont assez facilement identifiables, et peuvent souvent être supprimés dès lors qu'ils ont une dimension réduite (arbres et arbustes, taillis, racines...). En revanche, des entités de plus grande taille, qui ne se prêtent pas à être éliminées (falaises en à pic, marais, tourbières, boires, arbres anciens...), ne peuvent faire l'objet que d'installations de franchissement appropriées (passerelles par exemple) ou d'un détournement. Celui-ci est facilité lorsqu'il existe à proximité des sentiers déjà dévolus à la promenade ou aux sports de nature facilement accessibles. Au niveau du territoire communal, un inventaire et des exemples de traitement des situations de rupture d'itinéraires établis en prévision d'éventuels conflits peuvent aider à se prémunir de ceux-ci ou à les régler en toute impartialité.

Les obstacles patrimoniaux sont d'abord de nature historique (châteaux, demeures, ruines, monuments, statues...), sans ambiguïté lorsqu'ils figurent à l'inventaire des monuments historiques. Peuvent y être rattachés des éléments construits, comme des murets longeant les rives ou perpendiculaires à celles-ci, installés de longue date (parfois antérieurs à la mise en œuvre de la servitude), vernaculaires, voire des ouvrages comme le pont soutenant la voie ferrée entre La Chapelle-sur-Erdre et Sucé-sur-Erdre (Loire-Atlantique). Respectés lorsque protégés par le dispositif législatif ou tolérés en raison de leur ancienneté et de la possibilité réelle d'assurer le détournement, ces obstacles méritent d'être appréhendés de la même manière que les obstacles naturels.

▲L'apport de la jurisprudence pour l'esquisse d'une doctrine (cf. § 2.5.3)

Les contentieux portés aux différents niveaux de la juridiction administrative, Conseil d'État, Cour administrative d'appel (Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes, Paris), tribunal administratif (Grenoble, Nantes), mettent en avant la prise en compte, à travers leurs considérations quasiment constantes, plusieurs points permettant de poser des principes de doctrine élémentaires :

- les obstacles posés de main d'homme (ou liés à un manque d'entretien ayant entraîné une végétation dense et gênante), le plus souvent des clôtures métalliques, grillagées ou en béton, fils barbelés, piquets, grilles, barrières, haies, constituent une infraction. Ils doivent être supprimés, et « les lieux retrouver leur état primitif », afin de se conformer à la servitude ;
- les constructions sur l'emprise de la servitude, notamment les constructions nouvelles postérieures à l'établissement de la servitude (lacs d'Annecy et du Léman), sont interdites. Lorsque des permis de construire ont été accordés, ils font l'objet d'une annulation, confirmée, en cas d'appel de la décision, par la juridiction supérieure. Les occupations sans titre doivent cesser ;
- la configuration des lieux est prise en compte dans l'appréciation des litiges, le plus souvent en lien avec le risque que peuvent encourir les usagers de la servitude, ce qui vaut aussi pour les sentiers situés plus loin. Il est fréquemment rappelé que « Le marchepied doit être praticable, sans danger ni difficulté ». Il convient d'estimer la situation en fonction de « la nature du terrain » ou « de la configuration des lieux ». Ainsi, par exemple, le constat qu'il y a « un unique passage pouvant être praticable sans danger » (en raison de la présence concomitante d'une végétation touffue et d'une falaise), qu'un passage est « délicat », ou qu'il se produit « une réduction dangereuse » de la servitude, influe sur la décision du juge administratif ;
- au-delà de la dangerosité, l'intérêt général ou « d'autres intérêts généraux » sont mis en avant, parmi lesquels « les nécessités de l'ordre public » et leurs limites, ou encore l'intérêt d'un territoire et de ses habitants dans leur ensemble (« intérêt de la promenade publique aménagée pour l'ensemble de l'agglomération nantaise » par exemple) ;
- subsidiairement, les questions environnementales sont abordées. La sensibilité du site est parfois évoquée, un tribunal conclut à « l'absence de menace pour les espaces sensibles » du fait de l'existence de la servitude, pour un autre « il n'est pas établi qu'il en résulterait une dégradation des espèces végétales protégées ».

Certains éléments de jurisprudence font en outre le lien avec les pratiques locales de conservation et de gestion des lieux, ont trait à des arrêtés municipaux (attaqués), ou évoquent le bénéfice de procédures amiables.

À la lumière des décisions prononcées par le juge administratif, afin d'éviter les contentieux et, dans l'hypothèse de leur formation, de conforter les actes administratifs mis en cause, la mission invite les représentants des autorités locales (services administratifs, gestionnaires, élus) à veiller particulièrement à la suppression des obstacles au cheminement continu sur la servitude de marchepied et au refus systématique de nouvelles demandes d'autorisations d'urbanisme. Il convient aussi d'apprécier dans chaque cas les limites et possibilités liées à la configuration des lieux, leur dangerosité, l'intérêt global pour le territoire, et d'initier les moyens d'une gestion appropriée.

▲ Concilier l'exigence de continuité et le respect de la vie privée (cf. § 2.2.2)

La servitude de marchepied ne peut s'écarter qu'exceptionnellement du bord des cours d'eau. Toutefois, son utilisation par les piétons peut parfois porter atteinte à l'intimité des habitations. La mission propose une évolution législative permettant le respect de la vie privée en n'autorisant pas, sauf exceptions, le libre passage des piétons à moins de 15 mètres des habitations, comme cela se fait pour le sentier du littoral.

En l'attente d'une éventuelle modification législative, il est recommandé aux services gestionnaires du DPF pour les futures délimitations de la servitude de marchepied, dans les secteurs où elle n'a pas d'existence marquée sur le terrain, d'identifier chaque cas d'habitation située à moins de quinze mètres de celle-ci. Dans les cas où les propriétaires concernés invoquent que leur habitation pourrait constituer un obstacle patrimonial, il est conseillé aux services gestionnaires de se rapprocher du département, s'il s'agit d'un itinéraire inscrit au PDIPR ou, à défaut, du maire, afin de voir s'il existe un cheminement alternatif conciliant au mieux l'exigence de continuité et le respect de la vie privée avant toute décision sur le caractère d'obstacle patrimonial ou non.

▲ Identifier l'autorité compétente et utiliser la procédure appropriée pour fixer un éventuel contournement (cf. § 2.3)

Les limites du DPF sont fixées par arrêté du préfet de département pour le domaine de l'État et par arrêté de l'autorité compétente de la collectivité propriétaire pour le domaine des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Il est proposé que lorsque la ligne délimitative de la servitude de marchepied doit s'écarter de celle du DPF pour être praticable sans danger, en restant sur la propriété riveraine, ce détournement fasse l'objet d'un arrêté du préfet de département, pour le DPF de l'État, ou d'un arrêté de l'autorité compétente de la collectivité propriétaire pour le domaine des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Au-delà d'une nécessaire concertation préalable informelle avec les propriétaires, la mission recommande d'adresser à titre contradictoire aux propriétaires privés concernés le projet d'arrêté de délimitation du tracé de contournement des obstacles 15 jours au moins avant la signature de l'acte.

• Les limites de l'applicabilité de la loi

▲ Exemple de difficultés liées au franchissement d'affluents (cf. § 2.4.2)

Le franchissement d'affluents est souvent source de difficultés dès qu'ils sont de taille notable. Il n'appartient pas au service gestionnaire de la voie navigable de réaliser des aménagements ou passerelles pour le seul besoin des piétons.

La loi a ouvert la possibilité aux communes, groupements de communes, départements ou syndicat mixte de procéder à l'entretien de la servitude, ce qui emporte le droit de faire tous les ouvrages nécessaires pour en user et pour la conserver. Toutefois, la construction de passerelles, outre leur coût, paraît excéder la notion d'entretien ordinaire et la mission ne peut que conseiller aux collectivités qui le

souhaitent d'obtenir un accord du propriétaire, de préférence sous forme de convention définissant les caractéristiques du projet et les modalités d'entretien et de signalisation.

▲ Exemple de contournement d'une zone habitée (cf. § 2.4.3)

Comme indiqué ci-dessus, le contournement de certaines zones habitées posant problème ne peut pas toujours être réalisé uniquement sur les propriétés riveraines. Un contournement « large » peut nécessiter, pour la collectivité, soit d'établir des conventions de passage avec les propriétaires riverains ou non, soit d'acquérir les terrains à l'amiable ou par expropriation.

Le département a une compétence large dès lors que l'itinéraire est inscrit au PDIPR. Il peut donc solliciter du préfet une DUP en cas de désaccord des riverains pour réaliser un sentier piétonnier de contournement, y compris sur des propriétés non riveraines du cours d'eau ou du lac. À défaut, la commune est compétente pour aménager des sentiers piétonniers pour faciliter l'accès aux cours d'eau.

S'agissant d'une compétence d'aménagement du territoire plus que de « droit de l'eau », la mission préconise de se rapprocher du département si l'itinéraire est inscrit au PDIPR ou, à défaut, la commune, pour l'étude de tels sentiers alternatifs pour le passage des piétons. Contrairement à l'exemple du sentier du littoral, la servitude de marchepied doit subsister en bordure du cours d'eau pour les besoins de la navigation (en cas d'urgence) et l'entretien du DPF.

• Autres questions

▲ L'entretien de la servitude (cf. § 2.6)

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 celle-ci.

Le gestionnaire du DPF (État ou collectivité) peut entretenir la servitude de marchepied, s'il le juge utile pour ses propres besoins d'utilisation de la voie navigable, mais il n'est pas tenu de le faire pour les besoins spécifiques des piétons.

La commune peut entretenir la servitude si elle le souhaite (ou le groupement, le département ou le syndicat mixte). Dans ce cas, il est préférable 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. Les modalités d'entretien doivent se faire dans le respect de la propriété privée. Dans le cas d'aménagements dépassant le simple entretien, l'établissement d'une convention avec les propriétaires est souhaitable.

▲ Les conventions de superposition d'affectations (cf. § 2.7)

La convention de superposition d'affectations (CSA) ne s'applique que sur les canaux de navigation pour lesquels l'État (ou la collectivité s'il y a eu transfert du DPF) est propriétaire des chemins de halage et de contre-halage. Ces canaux font en effet partie du DPF artificiel, alors que les cours d'eau et lacs font partie du DPF naturel. La servitude de marchepied sur terrains privés ne s'applique qu'au DPF naturel. La possibilité d'une superposition d'affectation ne peut donc pas s'appliquer sur les terrains privés sur l'emprise de la servitude de marchepied. En revanche, les

propriétaires privés peuvent signer individuellement une convention avec la collectivité pour autoriser la réalisation d'aménagements qui iraient au-delà du simple entretien de l'emprise de la servitude de marchepied.

Les CSA règlent les modalités techniques et financières de gestion de l'accord, en prenant en compte la nouvelle affectation ainsi que les questions d'indemnisation éventuelle à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour le gestionnaire.

En particulier, les dépenses de premier établissement et d'entretien des sentiers piétonniers ou des pistes cyclables ou cavalières sont à la charge de la collectivité bénéficiaire de la convention. Celle-ci prend également à sa charge la signalisation réglementaire, informative et touristique rendue nécessaire et assume la responsabilité en cas d'accident lié à un défaut d'entretien de sa part. Le gestionnaire de la voie navigable reste responsable de l'entretien pour l'intérêt de la navigation.

Les pouvoirs de police (réglementation et répression) sont exercés par chacun des affectataires, au regard et dans les limites de chacune des affectations domaniales respectives et de ses compétences.

▲ Les responsabilités (cf. § 2.5.2)

La question des responsabilités peut se poser sous deux aspects : la survenue d'accidents et le constat d'une dégradation des lieux.

Si les règles générales du droit civil s'appliquent, chacun étant ainsi responsable non seulement du dommage qu'il cause par son propre fait, mais aussi des choses qu'il a sous sa garde, il ressort des dispositions législatives applicables à la servitude de marchepied que les propriétaires riverains ne sont responsables civilement qu'en cas d'actes fautifs de leur part. Sauf nécessité d'appréciation par les tribunaux d'une situation complexe litigieuse, seuls des actes intentionnels de dissuasion provoquant des accidents sont donc en principe susceptibles d'être imputables aux propriétaires. Il est cependant préférable de veiller à un entretien suffisant des arbres en bordure de la servitude pour éviter le cas de chutes de branches pouvant blesser accidentellement les piétons.

Ceux-ci se déplacent sur la servitude à leurs risques et périls. Si les conditions sont difficiles, avec des ornières, des racines, des obstacles à franchir (murettes, escaliers ou passerelles entre deux propriétés ou empiétant sur l'eau par exemple) et que cela donne lieu à des accidents avec blessures, la responsabilité du propriétaire ne peut être mise en cause.

Lorsque des aménagements sont réalisés, par un gestionnaire ou une collectivité, la responsabilité de leurs auteurs peut être invoquée en cas d'accident. En outre les pouvoirs et obligations du maire sur son territoire, s'agissant de sécurité publique notamment, ne peuvent être occultés, surtout lorsqu'il y a des conventions entre la commune et les propriétaires, et dans les cas d'incivilité sur cet espace ouvert au public. Les élus doivent donc être invités à utiliser les outils permettant de limiter les risques d'accidents et par la suite les recours, en particulier la signalétique informative. Dans le cas par exemple de la pose de passerelles de franchissement en bois, glissantes par temps de pluie, mieux vaut au minimum apposer un panneau incitant à la prudence. De même des panneaux rappelant ce qui est autorisé, à éviter ou interdit sur l'emprise de la servitude, peuvent prévenir les actes d'incivilité et les conflits.

Les dégradations à l'égard des propriétés sont répréhensibles de la même manière ici que sur tout autre espace ouvert au public.

Enfin, à l'instar de certains éleveurs et forestiers dans les zones rurales, les propriétaires peuvent souscrire des assurances pour couvrir leur responsabilité, mais cela n'est pas obligatoire.

9. Carte de l'accessibilité des rives du lac Léman

Les 58 km de rives françaises du lac Léman sont accessibles au public sur environ 75 %, comme l'indique la carte des discontinuités publiée par l'association « Le lac pour tous ». Toutefois, il est considéré que pour être réellement utilisable par le public une longueur minimale d'au moins 800 mètres est nécessaire. Le pourcentage de longueur de rives réellement utilisable par le public sur la rive française du Léman est ainsi de 60 %.

Carte interactive de l'accessibilité des rives du lac Léman



Source : association "Le lac pour tous" - <http://lelactpourtous.weebly.com/cartes.html> + annotations mission

10. Tableau synthétique de jurisprudences sur la servitude de marchepied (classées par dates)

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
Conseil d'État	15/05/1953	Recueil Lebon p. 232	Ministre des travaux publics c/ Chapelle	La servitude de halage des bateaux établie sur la Marne par une ordonnance de décembre 1672 n'avait plus d'utilité pour le tirage des bateaux à la date du procès-verbal du 10 juin 1949. Le Conseil en a déduit, qu'à la date précitée, la propriété ne pouvait plus être considérée comme grevée de la servitude de halage. Cependant, le Conseil d'État a jugé que la servitude de marchepied subsistait, aussi longtemps que la rivière restait navigable. Toutefois, la clôture litigieuse étant à une distance supérieure à 3,25 m du bord de la rivière, le Conseil a confirmé la relaxe.
Conseil d'État	9/02/1955	Recueil Lebon p. 75	Ministre des travaux publics c/ Vivier	Bien que la Charente, dans la section considérée, ait été rayée de la nomenclature des voies navigables, cette radiation n'avait pu avoir pour effet de supprimer la servitude de marchepied qui existait antérieurement. Le Conseil considère que cette servitude n'aurait pu cesser d'être imposée que si la rivière avait cessé d'être navigable au droit de la propriété. Il ressortait de l'examen du dossier que si la Charente à cet endroit avait été délaissée par la batellerie, elle n'en demeurerait pas moins susceptible d'une navigation de transport, notamment au moyen de gabarres d'un faible tirant d'eau. Le Sieur Vivier ayant établi sans autorisation et laissé subsister une clôture métallique, a été condamné à remettre les lieux en leur état primitif.
Cour de cassation chambre civile 1	31/01/1968		Pasquet et Association des pêcheurs à la ligne de Château-Gontier c/ Provost	L'association de pêcheurs de Château-Gontier assignait un propriétaire en démolition de tous ouvrages faisant obstacle au libre usage de la servitude marchepied dont serait grevée sa propriété située sur une île de la Mayenne reliée à la rive par un pont. La Cour s'appuie sur le constat de la Cour d'appel du fait que « la berge litigieuse est encombrée d'arbres et de taillis à l'aplomb de l'eau, de telle sorte qu'il n'existe même pas de chemin de marchepied et que cette situation est antérieure à l'introduction de l'instance en date du 14 décembre 1964 ». Elle confirme que « la Cour d'Appel en a déduit à bon droit que la servitude de halage ou de marchepied ne s'appliquant pas aux lieux considérés avant la promulgation de la loi du 28 mai 1965, Pasquet et l'association qu'il représente ne peuvent revendiquer un droit de pêche en un endroit où il n'existe pas de passage établi en vertu de la servitude susvisée. »

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
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 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	28/02/1994	128887	Rivière l'Allier	Des propriétaires contestaient l'arrêté du préfet de l'Allier en date du 22 février 1990 fixant les limites du domaine public fluvial sur la rivière Allier . Le Conseil d'État rappelle que: <i>"Les limites des cours d'eau domaniaux sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder"</i> et « <i>que ces prescriptions doivent être entendues comme fixant la limite du domaine public fluvial au point où les plus hautes eaux peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles.</i> » Il valide la méthodologie appliquée consistant à « <i>déterminer le point le plus bas des berges du cours d'eau pour chaque section de même régime hydraulique, sans prendre en compte les points qui, en raison de la configuration du sol ou de la disposition des lieux, doivent être regardés comme des points exceptionnels à négliger pour le travail d'ensemble de la délimitation ; que, par le point le plus bas ainsi déterminé, il y a lieu de faire passer un plan incliné de l'amont vers l'aval parallèlement à la surface du niveau des hautes eaux observé directement sur les lieux ; que la limite du domaine public fluvial doit être fixée à l'intersection de ce plan avec les deux rives du cours d'eau</i> ».

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
CAA Lyon	1/06/1994	93LY00013	Bord du lac Léman	Le maire de la commune de Lugrin avait délivré le 6 juillet 1988 un permis de construire relatif à la transformation d'un hangar à bateau en maison comprenant deux logements. Le tribunal administratif de Grenoble avait annulé ce permis de construire aux motifs, d'une part, que l'opération en cause ne pouvait être assimilée à un simple aménagement, contrairement à ce qui était indiqué dans la demande, et, d'autre part, que cette construction méconnaissait la servitude dite de "marchepied". La Cour constate que ces travaux qui n'ont pas pour objet d'améliorer la conformité de l'immeuble avec la servitude de "marchepied" et auraient pour effet de rendre plus difficile la mise en conformité du bâtiment avec l'article 15 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, ne peuvent être regardées comme sans effet à leur égard au sens des dispositions de l'article 4.2 du plan d'occupation des sols précité. Elle confirme l'annulation du permis de construire.
CAA Lyon	10/07/2001	97LY21268	Rives de l'Yonne à AUGY (Yonne)	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 ; 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.
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. Le procès-verbal de contravention dressé le 10 mai 1993, ni les conclusions subsidiaires de VNF, ne comportaient d'indication relative à un empiètement des clôtures édifiées sur l'espace réservé pour l'exercice de la servitude de marchepied. Rejet de l'appel de la relaxe formé par VNF.
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.

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
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 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 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.
TA Grenoble	29/11/2011	1000502	Lac d'Annecy : le quai de Chavoire	Les autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public sont tenues de veiller à l'utilisation normale des bords des cours d'eaux et lacs domaniaux et d'exercer à cet effet les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur, y compris celui de saisir le juge des contraventions de grande voirie, pour faire cesser de telles contraventions ; l'obligation faite à ces autorités trouve, toutefois, sa limite dans les autres intérêts généraux dont elles ont la charge et, notamment, dans les nécessités de l'ordre public. Dans le cas d'espèce, le maire de Veyrier-du-Lac avait pris un arrêté municipal pour interdire l'accès au public du quai de Chavoire et l'avait fait fermer aux extrémités par des grilles. Le préfet avait refusé de faire dresser une contravention de grande voirie pour des raisons de sécurité publique. Le jugement valide la décision préfectorale selon les motifs suivants : <i>« Considérant que le quai de Chavoire constitue une partie du siège de la servitude de marchepied grevant les rives du lac d'Annecy ; qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de l'étude du 26 avril 2010 produite par le préfet de la Haute-Savoie, qui n'est pas insuffisante et dont les résultats ne sauraient être contredits par les seules affirmations non démontrées de l'association, que cet ouvrage présente en plusieurs points un état de délabrement qui rend son usage dangereux pour le public et justifiait que son accès en soit totalement interdit ; que, dans les circonstances de l'espèce, il apparaît que la pose de barrières aux deux extrémités du quai était nécessaire pour</i>

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
				assurer le respect de cette interdiction et le maintien de l'ordre public ; que, par suite, le préfet de la Haute-Savoie a pu à bon droit refuser de mettre en œuvre la procédure de contravention de grande voirie à l'encontre de l'auteur des obstacles installés aux deux extrémités du quai pour en interdire l'accès ; qu'en outre, il n'est pas établi que la décision du préfet de la Haute-Savoie aurait pour objet de favoriser des intérêts privés et serait, ainsi, entaché de détournement de pouvoir ; « Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'ASSOCIATION LAC D'ANNECY ENVIRONNEMENT n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du préfet de la Haute-Savoie refusant de faire cesser la contravention de grande voirie constituée par la pose de barrières aux extrémités du quai de Chavoire ; » Toutefois, les juges ont observé que d'autres obstacles avaient été mis en place sur ce quai, sans justification d'ordre public, et ont annulé la décision du préfet en tant qu'elle concerne les obstacles autres que ceux situés aux deux extrémités du quai (ce qui a été fait depuis lors).
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.

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
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 encourt.
CAA Nancy	16/05/2013	12NC01819	Bord de la Vezouze, à Lunéville	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 par l'État).
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].
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.
CAA Lyon	04/12/2014	13LY02624	Bord du lac d'Annecy	À la demande de l'association Lac d'Annecy Environnement, le Tribunal administratif de Grenoble avait, 5 août 2013, annulé la décision du 3 août 2012 par laquelle le préfet de la Haute-Savoie a refusé d'engager les poursuites prévues en matière de contravention de grande voirie à l'encontre des propriétaires riverains ayant édifié des clôtures sur le domaine public de la commune de Duingt, secteur dit « allée de la plage ». Sur l'appel d'une association représentant les riverains, la Cour administrative d'appel de Lyon a

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
				rappelé que les autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public fluvial sont tenues, par application des principes régissant la domanialité publique, de veiller à l'utilisation normale des rivages du lac et d'exercer à cet effet les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur, y compris celui de saisir le juge des contraventions de grande voirie, pour faire cesser les occupations sans titre et enlever les obstacles installés en méconnaissance de la servitude de marchepied, qui s'opposent à l'exercice par le public, de son droit à l'usage de ce domaine; que l'obligation ainsi faite à ces autorités trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont elles ont la charge et, notamment, dans les nécessités de l'ordre public ; qu'en revanche, elles ne sauraient légalement s'y soustraire pour des raisons de simples convenances administratives. Cependant, la Cour a pris en compte le fait que la décision attaquée était motivée par un motif d'intérêt général, tiré de la sensibilité environnementale du site, de la volonté, pour éviter sa sur-fréquentation, de retarder la mise en œuvre effective de la servitude de marchepied jusqu'à la réalisation des aménagements programmés dans le cadre de la mise en œuvre du cheminement piéton autour du lac et du souhait de mettre en œuvre une procédure amiable avec les riverains concernés. La Cour a considéré que la volonté ainsi exprimée de tenter de lever les craintes des divers propriétaires et occupants intéressés et de s'assurer ainsi de leur participation volontaire au respect de la servitude de marchepied en mettant en place une procédure amiable, même non prévue par les dispositions applicables du code général de la propriété des personnes publiques constitue un motif d'intérêt général, dans le contexte particulier de l'espèce, de nature à justifier un refus temporaire d'édicter une contravention de grande voirie sans préjudice de l'obligation pour l'administration de prendre les diligences nécessaires pour mettre en œuvre la procédure de contravention de grande voirie à l'expiration d'un délai raisonnable en cas d'échec des négociations annoncées ; que, par suite, le motif d'intérêt général invoqué par le préfet pour refuser provisoirement de mettre en œuvre la procédure de contravention de grande voirie n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation. La Cour a ensuite, pour ces motifs, annulé le jugement du TA de Grenoble.
CAA Lyon	08/01/2015	13LY01481	Bord du lac Léman	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.

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
CAA Lyon	30/04/2015	14LY00852	Bord du lac Léman	<i>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 ;</i> <i>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 ;</i> Confirmation pour la partie est du terrain d'une amende et d'injonction de remise en état sous astreinte.
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).

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
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.
TA Grenoble	20/09/2016	1404211	rives du lac d'Annecy au lieu-dit « Bout du lac » à Doussard	Suite à un recours de l'Association Lac Annecy Environnement, le tribunal administratif de Grenoble annule la décision de refus du préfet de la Haute-Savoie d'engager les poursuites prévues en matière de contravention de grande voirie. Le Préfet justifiait sa décision par la complexité de l'application de la servitude de marchepied sur les bords du lac d'Annecy, au vu de la particularité du site (urbanisation, relief, axes routiers), de la protection d'espaces sensibles tels que la roselière et des projets émergents de cheminement piétonnier et aménagement de sites proches du rivage en cours ou en projet et de la mise en oeuvre d'une politique volontariste et équitable de bonne conservation et gestion de ce lac d'exception. Le tribunal estime que, cependant, il ne ressort pas des pièces du dossier que le rétablissement de la servitude de marchepied sur les rives du lac d'Annecy au lieudit « Bout du lac » à Doussard occasionnerait une menace particulière pour les espaces sensibles et/ou des difficultés particulières pour les projets d'aménagement à cet endroit, mettant en cause les bonnes conservation et gestion du lac.
Autres jurisprudences (entretien des chemins ruraux, expropriation pour cause d'utilité publique pour la création de sentiers pédestres)				
Conseil d'État	20/11/1964	60842	Ville de Carcassonne	Les chemins ruraux font partie du domaine privé d'une commune et celle-ci n'a pas d'obligation de les entretenir. Toutefois, la ville de Carcassonne avait aménagé un chemin pour la circulation, ce qui est considéré par ce Conseil comme une acceptation de continuer, en fait, à en assurer l'entretien. L'accident d'un camion étant lié à une mauvaise conception de l'aménagement (l'extrême gauche de la chaussée étant constitué d'une couche de goudron de cinq centimètres d'épaisseur répandu directement sur la terre végétale) et en l'absence de signalisation appropriée, la ville de Carcassonne a été reconnue responsable des conséquences dommageables de l'accident.

Juridiction	Date	N0	affaire	observations
Conseil d'État	11/04/1988	287526	Commune de la Chapelle-sur-Erdre et Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire	La CAA de Nantes avait annulé la déclaration d'utilité publique concernant la création d'un sentier pédestre par la commune de la Chapelle-sur-Erdre. Le Conseil d'État annule ce jugement et confirme le caractère d'utilité publique de la création de ce chemin pédestre : « les atteintes susceptibles d'en résulter pour l'environnement ne sauraient être que de très faible importance ; que, pour sensibles qu'elles soient pour leur part, les atteintes qui en résultent pour la propriété privée appartenant à Mme S., du fait de l'amputation d'une petite partie du parc du château de la Gascherie et de l'altération, tant sur le plan de l'agrément que de l'exploitation économique, des conditions d'occupation de cette propriété, ne sont pas excessives, compte tenu notamment des aménagements prévus par le projet pour préserver au mieux l'esthétique de la perspective entre le château et l'Erdre et limiter les risques d'intrusion sur le domaine, au regard de l'intérêt que présente, pour l'ensemble de l'agglomération nantaise, la réalisation de la promenade publique envisagée » .
CAA Nantes	01/07/2016	15NT00425	Sécurisation du sentier autour du plan d'eau de l'Arguenon	Le Préfet des Côtes d'Armor a, par arrêté du 16 mars 2012, déclaré d'utilité publique la sécurisation du sentier autour du lac d'Arguenon (inscrit au PDIPR) par le département des Côtes-d'Armor. La CAA confirme que l'opération d'acquisition envisagée présente un caractère d'utilité publique en ce qu'elle vise une finalité d'intérêt général, en l'occurrence sécuriser les itinéraires de randonnée inscrits au PDIPR afin de garantir un accès à tous les publics dans des conditions satisfaisantes. En outre, les requérants ne démontrent pas que l'expropriant (le département) était en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation. La cour relève sur ce point que les travaux envisagés, qui portent sur l'assise du chemin existant, marquée par un dévers prononcé du côté du lac, excèdent de simples travaux d'entretien susceptibles de donner lieu à la passation de conventions avec les propriétaires privés sur le fondement de l'article L. 361-1 susvisé du code de l'environnement. Enfin, il n'est pas non plus démontré que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

11. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ALAE	Association Lac d'Annecy Environnement
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APRIL	Association des propriétaires riverains du lac (Annecy)
CAA	Cour administrative d'appel
CDPFNI	Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure
CELRL	Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CIPEL	Commission internationale pour la protection des eaux du Léman
CAA	Cour administrative d'appel
CNR	Compagnie nationale du Rhône
CSA	Conventions de superposition d'affectations
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement
DDT(M)	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
DRIEE	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie Île-de-France
DUP	Déclaration d'utilité publique
ENS	Espace naturel sensible
Epidor	Établissement public territorial du bassin de la Dordogne
EPTB	Établissement public territorial de bassin
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
km	Kilomètre
NGF	Nivellement général de la France
PDESI	Plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature
PDIPR	Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée
PHE	Plus hautes eaux
PK	Point kilométrique

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
PLU	Plan local d'urbanisme
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SILA	Syndicat mixte du Lac d'Annecy
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UPBMH	Union pour la protection de la boucle de Moisson et ses habitants
VNF	Voies navigables de France
ZNIEFF	Zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPS	Zone de protection spéciale