

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**N° 1703592**

---

ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU  
PAYS FOUESNANTAIS

---

M. William Desbourdes  
Rapporteur

---

M. Pierre Vennéguès  
Rapporteur public

---

Audience du 14 février 2020  
Lecture du 6 mars 2020

---

26-04-01-01-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Rennes

(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 24 juillet 2017 et 1<sup>er</sup> janvier et 5 février 2020, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 23 janvier 2017 par lequel le préfet du Finistère a approuvé les modifications du tracé et des caractéristiques ainsi que les suspensions de la servitude de passage des piétons le long du littoral de la commune de Fouesnant dans le secteur allant du Sémaphore à la cale de Beg Meil ainsi que la décision de rejet de son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le préfet du Finistère a commis un premier vice de procédure en méconnaissance de l'article L. 123-11 du code de l'environnement en refusant de communiquer le dossier d'enquête publique aux personnes en ayant fait la demande ;
- il a commis un deuxième vice de procédure en méconnaissance de l'article L. 123-9 du code de l'environnement en réduisant à treize jours la durée de l'enquête publique ;
- il a commis un troisième vice de procédure en méconnaissance de l'article L. 123-10 du code de l'environnement en n'ayant pas mis en ligne le dossier d'enquête publique ;
- la modification du tracé sur la parcelle CB 39 n'est pas justifiée ;
- la modification du tracé sur les parcelles CB 42 et 41 a été effectuée sans justification pour être éloignée du tracé légal alors que le bord de la falaise ne présente aucun danger ;

- la modification du tracé sur la parcelle CB 38 est illégale, d'une part, dès lors qu'une passerelle a été construite sans autorisation pour détourner le public de la piscine située sur cette parcelle, et est illégale, d'autre part, dès lors qu'elle conduit à privatiser un point de vue ;
- la modification du tracé sur la parcelle CB 31 n'est pas justifiée, le tracé légal n'étant pas dangereux et une partie du tracé légal étant contourné ;
- la modification du tracé sur la parcelle CB 30 ne peut légalement conduire le promeneur à circuler sur le domaine public maritime alors que la servitude doit être légalement implantée sur les parcelles attenantes ;
- le tracé de la servitude ne peut emprunter le domaine public maritime au droit de la parcelle CB 21 dès lors que ce passage est submersible ;
- de nombreux travaux dénaturant les bords du rivage ont été effectués sans autorisation.

Par trois mémoires, enregistrés les 24 mai 2019 et 27 janvier et 7 février 2020, le préfet du Finistère conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association requérante la somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 123-9, L. 123-10 et L. 123-11 du code de l'environnement sont inopérants, ces dispositions n'étant pas applicables à l'enquête publique organisée en matière de servitude des piétons le long du littoral ;
- les autres moyens soulevés par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Après l'audience du 20 décembre 2019, par courrier du 2 janvier 2020, les parties ont été informées du renvoi de l'affaire à une audience ultérieure.

Par lettre du 23 janvier 2020, les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 14 février 2020 :

- le rapport de M. Desbourdes,
- les conclusions de M. Venneguès, rapporteur public,
- et les observations de Me Busson, représentant l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais.

Le préfet du Finistère n'était ni présent ni représenté.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 9 août 2016, le préfet du Finistère a prescrit l'ouverture d'une enquête publique du 19 septembre au 5 octobre 2016 inclus sur les modifications du tracé et des caractéristiques de la servitude de passage des piétons le long du littoral et les suspensions de cette servitude sur la commune de Fouesnant dans le secteur du sémaphore à la cale de Beg Meil. Le commissaire enquêteur a émis le 26 octobre 2016 un avis favorable. Par délibération du

14 décembre 2016, le conseil municipal de Fouesnant a également émis un avis favorable. Ainsi, par un arrêté du 23 janvier 2017, le préfet du Finistère a approuvé les modifications du tracé et des caractéristiques de la servitude de passage des piétons le long du littoral ainsi que les suspensions de cette servitude dans le secteur susmentionné de la commune de Fouesnant. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les moyens tirés des vices de procédure commis en méconnaissance des articles L. 123-9, L. 123-10 et L. 123-11 du code de l'environnement :

2. Aux termes de l'article R. 121-20 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 6 du décret du 17 mars 2016 relatif à la réutilisation des informations publiques et modifiant le code des relations entre le public et l'administration (dispositions réglementaires) : « *L'enquête mentionnée aux articles R. 121-16 et R. 121-19 a lieu dans les formes prévues par le chapitre IV du titre III du livre Ier du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions particulières édictées aux articles R. 121-21 et R. 121-22* ».

3. Il résulte de ces dispositions que l'enquête publique organisée par l'arrêté du 9 août 2016 du préfet du Finistère n'est pas régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement mais par le chapitre IV du titre III du livre Ier du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions particulières édictées aux articles R. 121-21 et R. 121-22 du code de l'urbanisme. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 123-9, L. 123-10 et L. 123-11 du code de l'environnement doivent être écartés comme inopérants.

4. En tout état de cause, d'une part, aucune disposition du code des relations entre le public et l'administration ou du code de l'urbanisme ne prévoit, pour la procédure en cause, une obligation de communication du dossier d'enquête aux personnes en faisant la demande avant que l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête ne soit rendu, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration. Au demeurant, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais se borne à faire valoir que le préfet du Finistère aurait refusé de communiquer le dossier d'enquête mais ne produit aucune pièce permettant d'attester d'un tel refus ni ne communique aucune preuve de saisine du préfet d'une telle demande.

5. D'autre part, les dispositions de l'article R. 134-10 du code des relations entre le public et l'administration fixent à quinze jours la durée minimale de l'enquête publique. Or, l'enquête publique organisée par le préfet du Finistère s'est tenue du 19 septembre au 5 octobre 2016 inclus, soit pendant dix-sept jours, conformément à ces dispositions.

6. Enfin, il ne résulte d'aucune obligation légale ou réglementaire que le dossier soumis à l'enquête publique pour l'approbation des modifications du tracé et des caractéristiques ainsi que des suspensions d'une servitude de passage des piétons le long du littoral doive être publié sur un site internet.

En ce qui concerne les moyens tirés des erreurs commises par le préfet du Finistère dans la détermination des modifications et des suspensions du tracé :

7. Aux termes de l'article L. 121-31 du code de l'urbanisme : « *Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons* ». Aux termes de l'article L. 121-32 du même code : « *L'autorité administrative compétente de l'Etat peut, par décision motivée prise après avis de la ou des communes intéressées et au vu du résultat d'une*

*enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation : / 1° Modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude, afin, d'une part, d'assurer, compte tenu notamment de la présence d'obstacles de toute nature, la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, d'autre part, de tenir compte des chemins ou règles locales préexistants. Le tracé modifié peut grever exceptionnellement des propriétés non riveraines du domaine public maritime ; / 2° A titre exceptionnel, la suspendre ». Aux termes de l'article R. 121-13 de ce même code : « A titre exceptionnel, la servitude de passage longitudinale peut être suspendue, notamment dans les cas suivants : / 1° Lorsque les piétons peuvent circuler le long du rivage de la mer grâce à des voies ou passages ouverts au public ; (...) ».*

8. En premier lieu, s'agissant des parcelles cadastrées CB 39, 41 et 42, le sentier est modifié pour tenir compte de l'obstacle à la circulation des piétons que constitue la falaise de trois à quatre mètres de hauteur située à la limite des parcelles concernées avec le domaine public maritime. Si les requérants font valoir que la falaise est pourtant « en bon état », une telle affirmation, qui n'est étayée par aucun élément, ne suffit pas à caractériser l'absence de risque pour la circulation des piétons au bord de cette falaise. Au demeurant, il ressort des pièces du dossier que l'adoption du tracé légal de la servitude obligerait l'État à supprimer les haies bordant la falaise, lesquelles ont été repérées comme une végétation arbustive contribuant à la stabilité de cette falaise. Par ailleurs, une modification du tracé de la servitude ne peut être légalement motivée par la volonté d'offrir un point de vue aux piétons qui l'empruntent mais est uniquement destinée à assurer la continuité de leur passage le long du rivage ou leur libre accès au rivage de la mer. En outre, il n'appartient pas au juge de se prononcer sur l'opportunité du tracé retenu parmi ceux qui étaient légalement envisageables. Par suite, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais n'est pas fondée à soutenir que le préfet du Finistère aurait commis une erreur d'appréciation dans la détermination du tracé retenu sur les parcelles CB 39 et 41, lequel permet aux piétons de circuler le long du rivage de la mer.

9. En deuxième lieu, s'agissant de la parcelle cadastrée CB 38, l'association requérante soutient que le propriétaire de cette parcelle, avec l'aide du préfet, a illégalement privatisé un point de vue sans aucune justification. Toutefois, d'une part, il ne ressort pas des pièces du dossier que les piétons puissent circuler sans obstacle sur la servitude légale à l'endroit où un point de vue pourrait être offert sur la mer. D'autre part, une modification du tracé de la servitude ne peut être légalement motivée par la volonté d'offrir un point de vue aux piétons qui l'empruntent mais est uniquement destinée à assurer la continuité de leur passage le long du rivage ou leur libre accès au rivage de la mer. Enfin, il n'appartient pas au juge de se prononcer sur l'opportunité du tracé retenu parmi ceux qui étaient légalement envisageables. Par ailleurs, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais soutient qu'une passerelle a été irrégulièrement édifiée afin de permettre au propriétaire de la parcelle CB 38 d'écarter la servitude de passage de sa piscine. Toutefois, l'association requérante n'assortit pas ses allégations relatives à l'irrégularité de cette installation des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Au demeurant, tant que cette passerelle existe et dès lors qu'elle permet la continuité du cheminement des piétons le long du rivage de la mer, le préfet du Finistère peut légalement décider que le tracé de la servitude l'empruntera. Par suite, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais n'est pas fondée à soutenir que le préfet du Finistère aurait commis une erreur d'appréciation dans la détermination du tracé retenu sur la parcelle CB 38.

10. En troisième lieu, s'agissant de la parcelle CB 31, il ressort des pièces du dossier, notamment d'une étude réalisée en février 2016 pour le préfet du Finistère, que la falaise située au droit de la parcelle CB 31 subit un important phénomène d'érosion, caractérisé par la présence, notamment, d'une cavité d'érosion marine de 5,5 mètres de haut et de 2,8 mètres de profondeur, d'une encoche d'érosion marine de 1,8 mètres de large et par la chute de quelques blocs et glissements rocheux. Dès lors, en modifiant le tracé pour tenir compte de ces phénomènes d'érosion et assurer en conséquence la sécurité du cheminement des piétons, il n'apparaît pas que le préfet du Finistère aurait commis une erreur d'appréciation. Par ailleurs,

ainsi qu'il a déjà été dit, une modification du tracé de la servitude ne peut être légalement motivée par la volonté d'offrir un point de vue aux piétons qui l'empruntent mais est uniquement destinée à assurer la continuité de leur passage le long du rivage ou leur libre accès au rivage de la mer et il n'appartient pas au juge de se prononcer sur l'opportunité du tracé retenu parmi ceux qui étaient légalement envisageables. Par suite, dès lors que ce kiosque ne dispose pas d'un accès à la mer et que son contournement n'est pas obligatoire pour permettre aux piétons de circuler le long du rivage de la mer, il n'était pas nécessaire pour le préfet du Finistère de faire passer la servitude autour du kiosque édifié sur la parcelle CB 31 sur un aplomb rocheux. Au demeurant, il ne ressort pas des pièces du dossier que le chemin permettant de circuler autour du kiosque présente des conditions de sécurité suffisantes pour le passage des piétons. Enfin, dès lors que le tracé retenu par le préfet du Finistère n'est pas entaché d'erreur d'appréciation, la circonstance que le kiosque ait été ou non irrégulièrement édifié ne peut être utilement soulevée dans le cadre de présente instance. Par suite, le moyen relatif à la parcelle CB 31 doit être écarté.

11. En quatrième lieu, s'agissant des parcelles CB 30 et 21, le tracé est suspendu au droit de ces parcelles au motif que la commune a aménagé un terre-plein maçonné améliorant le fonctionnement des mouillages et permettant en outre la libre circulation des piétons le long du rivage. L'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais soutient que cette suspension conduit les piétons à emprunter le domaine public maritime à un endroit où celui-ci est submersible. Toutefois, il ressort des pièces du dossier, notamment des photographies prises par les services de la préfecture par fort coefficient de marée que les installations construites sur le domaine public maritime peuvent être empruntées sans heurt par les piétons. S'il est au contraire dangereux d'emprunter ces mêmes installations par tempête, cette circonstance ne permet pas à elle seule de caractériser une erreur dans la définition du tracé retenu, dès lors que, pour la sécurité des piétons, les sentiers littoraux n'ont pas vocation à être empruntés dans des conditions météorologiques exceptionnelles. Par suite, le moyen relatif aux parcelles CB 30 et 21 doit être écarté.

12. En dernier lieu, l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais produit plusieurs clichés photographiques faisant état de l'ampleur des travaux réalisés en bordure du rivage de la mer pour l'aménagement de la servitude et soutient que ces travaux ont été réalisés sans autorisation. Toutefois, d'une part, la contestation de la détermination du tracé d'une servitude et les conditions de réalisation des travaux pour la mettre en œuvre constituent deux litiges distincts. D'autre part, pour l'application des dispositions de l'article L. 121-32 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente pour modifier le tracé de la servitude instituée à l'article L. 121-31 du même code, peut valablement tenir compte des chemins et installations existants à la date de sa décision pour y conduire le tracé modifié. Ainsi, tant que le juge judiciaire, pour les parcelles privées, ou le juge administratif, s'agissant du domaine public, n'auront pas ordonné la démolition des constructions et installations litigieuses, le préfet du Finistère pourra légalement y faire passer le tracé modifié de la servitude de passage des piétons le long du littoral.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions présentées par l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais à fin d'annulation doivent être rejetées.

#### Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'État, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais la somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

15. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais une somme à verser à l'État au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D É C I D E :**

Article 1er : La requête de l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le préfet du Finistère au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour la sauvegarde du pays fouesnantais et au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Finistère.

Délibéré après l'audience du 14 février 2020 à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,  
Mme Plumerault, premier conseiller,  
M. Desbourdes, conseiller.

Lu en audience publique le 6 mars 2020.

Le rapporteur,

*signé*

W. DESBOURDES

Le président,

*signé*

C. RADUREAU

Le greffier,

*signé*

N. JOSSERAND

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.