

**UNIVERSITE DE LA REUNION**

**Faculté de Droit et d'Économie**

***La gestion du domaine public maritime  
naturel à La Réunion :***  
***les problèmes juridiques soulevés par la  
« zone des cinquante pas géométriques ».***

**Présenté par**

**Stéphanie BONERE**

**Master 2 « Territoires, Risques et Action Publique »**

**Finalité professionnelle**

**Sous la direction de**

**Monsieur le Professeur Mathieu MAISONNEUVE**

**Professeur Agrégé des universités en Droit Public**  
**Codirecteur du Master 2 Droit Public.**

**Année universitaire 2011-2012.**

**MENTION**

« Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à leur auteur et  
n'engagent pas l'Université de La Réunion ».

## **REMERCIEMENTS**

*Je tiens à remercier tout particulièrement mon directeur de mémoire Monsieur le Professeur Mathieu MAISONNEUVE pour ses conseils.*

*Je remercie grandement aussi Monsieur Christophe THOUY de la Préfecture, Madame Karine LOMBARD de la DEAL et Monsieur Stéphane SCHILT du Domaine pour leur aide et leur disponibilité.*

*Mes remerciements vont enfin à mon parrain Jean et à mes parents, pour leurs encouragements.*

## **SOMMAIRE**

### **INTRODUCTION**

---

**TITRE I – La diversité des situations juridiques au sein de la « zone des cinquante pas géométriques »**.....

**Chapitre 1 : La diversité des qualifications juridiques au sein de la « zone des cinquante pas géométriques »**  
.....

Section 1 : La « zone des cinquante pas géométriques » : dépendance du domaine public maritime naturel.....

Section 2 : La « zone des pas géométriques » : entre propriétés privées et appropriations sans titres.....

**Chapitre 2 : La diversité des régimes juridiques au sein de la « zone des cinquante pas géométriques »**....

Section 1 : La difficile gestion de la réserve domaniale en tant que dépendance du domaine public maritime naturel.....

Section 2 : Les contentieux générés par la diversité des régimes juridiques au sein de la réserve domaniale.....

**TITRE II – La nécessaire évolution juridique de la « zone des cinquante pas géométriques »**.....

**Chapitre 1 : Les nécessaires évolutions générales de la « zone des cinquante pas géométriques »**.....

Section 1 : La redéfinition nécessaire de la réserve domaniale.....

Section 2 : L'intérêt du déclassement des parcelles urbanisées.....

**Chapitre 2 : La nécessaire évolution de l'emprise du chemin de fer réunionnais**.....

Section 1: L'incorporation de l'emprise du chemin de fer au domaine privé de l'État.....

Section 2 : Les autres aménagements juridiques possibles.....

**CONCLUSION**.....  
.....

ANNEXES.....  
.....

BIBLIOGRAPHIE.....  
.....

## INTRODUCTION

Les personnes morales de droit public, telles que mentionnées à l'article L. 1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP)<sup>1</sup> disposent d'un « domaine public » et d'un « domaine privé ». Les biens relevant du domaine public diffèrent de ceux appartenant au domaine privé en ce qu'ils ne sont pas soumis au même régime juridique.

En effet, comme le souligne l'article L. 3111-1 du CGPPP<sup>2</sup>, les biens des personnes publiques qui composent leur domaine public sont inaliénables et imprescriptibles. Le principe de l'inaliénabilité, posé par l'Édit de Moulins de février 1566 signifie que tant qu'un bien relève du domaine public, « son propriétaire ne peut l'aliéner, même partiellement, de manière volontaire ou contrainte, à titre onéreux ou pas, sous réserve (...) des dispositions législatives »<sup>3</sup>. Tout acte de cession portant sur un bien du domaine public est de ce fait nul et inopposable.

Le principe de l'imprescriptibilité, issu de l'Édit de Colbert de 1667 fait, lui, référence à l'impossibilité de bénéficier d'une prescription acquisitive ou extinctive sur le domaine public. Les personnes privées ne peuvent donc pas exercer d'action possessoire, tandis que les personnes publiques peuvent indéfiniment exercer une action en revendication et obtenir réparation des dommages causés au domaine public.

Selon l'article L. 2111-1 du CGPPP : « *Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ». Un bien appartenant à une personne publique relève donc de son domaine public, soit par détermination de la loi, soit parce qu'il remplit les conditions d'affectation fixées par la jurisprudence<sup>4</sup>.

Le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques recense les différentes dépendances du domaine public telles que déterminées par la loi. C'est le cas du domaine public maritime<sup>5</sup>, qui peut être naturel ou artificiel. Le domaine public maritime artificiel fait référence à un domaine « accessoire »<sup>6</sup>, formé par les ouvrages artificiels nécessairement implantés dans le cadre de l'utilisation de la mer (ports maritimes, phares, balises...) et peut être selon les cas, propriété de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements ou des établissements publics.

A l'inverse, le domaine public maritime naturel est la propriété exclusive de l'État. Il est composé de plusieurs dépendances citées à l'article L. 2111-4 du CGPPP, parmi lesquelles figure « *la zone bordant le littoral définie à l'article L. 5111-1 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion* ». Il s'agit de la réserve domaniale dite « zone des cinquante pas géométriques », qui était autrefois nommée « cinquante pas du roi ».

Cette zone, dont l'appartenance au domaine public maritime naturel de l'État est posé à l'article L. 5111-1 du CGPPP<sup>7</sup> est constituée par une bande de terrain délimitée, située au bord du rivage dans les départements d'Outre Mer<sup>8</sup> (DOM), ainsi qu'à Saint-Martin. Elle présente une largeur de 81, 20 mètres<sup>9</sup> (« 50 pas ») comptée à partir de la limite supérieure du rivage de la mer (Annexe n°1), sauf à La Réunion, où en raison du relief très escarpé des côtes, la délimitation s'est faite différemment<sup>10</sup>.

La réserve domaniale dite « des cinquante pas géométriques » a été instituée à l'époque coloniale. Tout d'abord incorporée au Domaine de la Couronne en 1674<sup>11</sup>, l'inaliénabilité de la zone a été reconnue par un arrêté du capitaine général Decaen du 5 mai 1807<sup>12</sup> (Annexe n°2), et réaffirmée dans une ordonnance organique du 21 août 1825 (Annexe n°3).

La « zone des cinquante pas géométriques » est par la suite rattachée au domaine public maritime naturel de l'État par l'arrêté Gubernatorial du 4 mai 1876 (Annexe n°4). Cependant, le décret du 13 janvier 1922, spécifique à l'île de La Réunion, permet l'aliénation sous conditions de certaines parcelles<sup>13</sup> (Annexe n°5), ce qui a conduit la Cour de Cassation à conclure au déclassement de la zone et à son rattachement au domaine privé dans ce département<sup>14</sup>. Le décret-loi du 30 juin 1955 parachève l'œuvre du décret de 1922 en déclassant la « zone des cinquante pas géométriques » pour l'ensemble des DOM (Annexe n°6).

C'est par le biais de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 dite loi « Littoral »<sup>15</sup> que la zone redevient une dépendance du domaine public maritime naturel, afin de renforcer la protection du littoral dans les départements d'outre-mer face à une pression immobilière accrue et conformément à une volonté d'ouvrir les bords de mer au plus grand nombre.

Elle n'est cependant pas soumise entièrement à la domanialité publique, puisque trois exceptions existent, listées à l'article L. 5111-4 du CGPPP. Il s'agit « *des parcelles appartenant en propriété à des personnes publiques ou privées qui peuvent justifier de leurs droit* »<sup>16</sup>, « *des immeubles qui dépendent soit du domaine public autre que maritime, soit du domaine privé de l'État affecté aux services publics* » et « *des terrains domaniaux gérés par l'Office National des forêts (...)* ».

La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996<sup>17</sup> qui intervient par la suite ne revient sur l'appartenance de la « zone des cinquante pas géométriques » au domaine public maritime naturel de l'État. Son principal apport est la mise en place -uniquement dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique- une « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques », établissement public d'État dont la mission est de vérifier la validité des titres de propriété délivrés antérieurement au décret-loi de 1955<sup>18</sup>.

La « zone des cinquante pas géométriques » de La Réunion est donc passée, au cours de son histoire, d'un régime exorbitant du droit commun propre aux biens du domaine public à un régime de droit commun, permettant l'aliénation. Cette particularité explique l'existence aujourd'hui d'une réelle inadéquation entre la qualification domaniale posée par le CGPPP et le Code du Domaine de l'État, et la « réalité du terrain » qui témoigne d'une réserve domaniale « mitée » par de l'urbanisation et confrontée à des cas d'appropriations sans titres.

Ce « mitage » -qui crée en pratique de l'insécurité juridique en diluant la limite entre propriété publique et propriété privée sur la zone- est le fruit de cet enchaînement de



normes législatives et réglementaires contradictoires sur l'Île. La « zone des pas géométriques » est une partie intégrante du littoral, zone particulièrement sensible. Elle est par conséquent soumise à de nombreuses législations, tant urbanistiques que protectrices de l'environnement<sup>19</sup>.

Les autorités gestionnaires du domaine public maritime naturel, en particulier la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL), sont chargées de la gestion durable et intégrée du littoral, comme le rappelle la circulaire du 20 janvier 2012<sup>20</sup>. Cependant, à La Réunion, les changements successifs de qualifications juridiques de la « zone des cinquante pas géométriques » entre 1723 et 1986 pose de nombreux problèmes.

La gestion durable et intégrée de la réserve domaniale telle qu'elle se présente dans les faits est difficile, et de nombreux contentieux relatifs à la propriété du foncier apparaissent, du fait également de l'absence de cadastre dans l'Île avant 1970. Ces contentieux concernent notamment les terrains sur lesquels se situent l'emprise du chemin de fer de La Réunion (CFR) datant du XIXe siècle. Ils sont source d'une insécurité juridique qui affecte tant les personnes privées que les administrations concernées (Préfecture, DEAL, Services locaux du Domaine, ou encore Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres<sup>21</sup>).

Faits et droit sont deux notions différentes, comme en témoigne la distinction émise par Hans Kelsen<sup>22</sup> « entre le monde du *Sollen* (l'univers du symbolique où se situent les textes juridiques destinés à régir la conduite des hommes) et celui du *Sein* (l'univers concret où se déploient les comportements humains)<sup>23</sup> ».

Toutefois, ils sont intrinsèquement liés, le premier étant le sujet du second. La règle de droit est édictée afin de régir les rapports sociaux, la loi peut être perçue aussi bien comme le « reflet » ou le « moyen » de l'ordre. Par conséquent, les règles juridiques pour demeurer pertinentes et efficaces ne peuvent être éloignées de la réalité des faits qu'elles régissent. Aussi, réfléchir aux modifications juridiques possibles afin de permettre une meilleure adaptation du droit aux faits revêt un intérêt certain.

Les difficultés que pose aujourd'hui la « zone des cinquante pas géométriques » de La Réunion sont conséquences de la pluralité des situations juridiques existant sur cette réserve domaniale (Titre I). Afin de solutionner les difficultés de gestion du domaine public maritime naturel qui se présentent, une évolution juridique de cette zone est donc nécessaire, évolution caractérisée par sa redéfinition et l'incorporation de certaines de ces parcelles (dont l'emprise du CFR) au domaine privé de l'État (Titre II).

## **Titre I – La diversité des situations juridiques au sein de la zone des cinquante pas géométriques.**

Selon l'article L. 5111-1 du CGPPP, la réserve domaniale des « cinquante pas géométriques » fait partie du domaine public maritime de l'État. Toutefois, l'État n'est pas le seul propriétaire des parcelles situées sur cette zone. Son intégration au domaine privé de l'État -susceptible d'aliénation, comme en témoigne l'article L. 3211-1 du CGPPP<sup>24</sup>- puis son reclassement dans le domaine public maritime naturel explique l'existence aujourd'hui en son sein, d'une diversité de qualifications (Chapitre 1) et de régimes juridiques (Chapitre 2).

### **Chapitre 1 : La diversité des qualifications juridiques au sein de la « zone des cinquante pas géométriques ».**

La « zone des pas géométriques » est marquée par la diversité des qualifications juridiques existant sur les parcelles qui la composent : domanialité publique (Section 1), propriétés privée et appropriations sans titres (Section 2).

### Section 1 : La « zone des cinquante pas géométriques » : dépendance du domaine public maritime naturel.

La « zone des pas géométriques » fait, selon la loi, partie du domaine public maritime naturel, une qualification qui est historique (Paragraphe 1). La jurisprudence intègre l'emprise du chemin de fer réunionnais à cette zone, ce qui en fait également une dépendance dudit domaine public (Paragraphe 2).

#### *§1 : Une qualification domaniale historique.*

L'institution de la zone des "cinquante pas du roi" est ancienne. Née aux Antilles, elle a été introduite par la suite aux Mascareignes (îles de France et de Bourbon, devenues îles Maurice et île de La Réunion). Il en est fait pour la première fois mention, selon plusieurs auteurs<sup>25</sup>, dans des textes datés de la seconde moitié du XVIIe siècle. Toutefois, ceux-ci ne font qu'en confirmer l'existence, ce qui permet de penser que l'institution de la zone est le fruit de la coutume.

Son intégration au Domaine de la Couronne en 1674 répondait principalement à des nécessités d'ordre militaire, à savoir assurer la défense des îles en permettant aux troupes d'avoir la libre disposition du littoral pour y installer des fortifications et du matériel d'artillerie. Elle avait également pour but "*de préserver la libre circulation le long du bord de mer*" ou encore de "*constituer des réserves de bois pour l'entretien et la réparation des navires*". Enfin, elle permettait de donner aux pêcheurs, charpentiers et artisans la possibilité de construire des habitations à titre précaire et provisoire, ladite zone étant considérée comme insusceptible de propriété privée.

L'appartenance de la zone au domaine public maritime a donc un fondement historique, lié à la protection de l'Île Bourbon peu après son occupation définitive en 1663<sup>26</sup>. Sa délimitation est tout aussi ancienne, puisqu'elle est le fait de l'arrêté Gubernatorial du 4 mai 1876<sup>27</sup>. Excepté dans les zones les plus escarpées, la largeur de la réserve des pas géométriques est de 81, 20 mètres. Cette largeur reste "comptée à partir de la ligne des rivages baignés par la haute mer dans les grandes marées" tel que le fixe l'arrêté Decaen du 5 mai 1807.

Après le déclassement partiel de certaines dépendances par le décret de 1922 puis le déclassement complet de la zone par le décret-loi de 1955, elle réintègre en 1986 le domaine public maritime naturel de l'État afin de protéger l'environnement du littoral. Toutefois, ce reclassement dans le domaine public s'est fait sans tenir compte des évolutions subies par la zone durant les années où elle a été propriété privée de l'État.

Son appartenance au domaine public maritime naturel pose donc -et notamment du fait de la définition actuelle qui en est donnée- diverses difficultés. Il en va de même concernant l'emprise du chemin de fer réunionnais, que la jurisprudence a intégré à la "zone des cinquante pas géométriques", et donc au domaine public maritime.

### §2 : La qualification domaniale de l'emprise du chemin de fer Réunionnais.

La loi du 23 juin 1877 fait état du projet de construction et d'exploitation d'un port à la Pointe-des-Galets ainsi qu'à l'établissement d'un chemin de fer destiné à relier ce port à tous les quartiers producteurs de l'Île, de Saint-Pierre jusqu'à Saint-Benoît, en passant par Saint-Denis (Annexe n° 7).

Suite à sa fermeture et au déclassement de son emprise dans les années 50, le chemin de fer de La Réunion faisait partie du domaine privé de l'État. Toutefois, le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, dans un jugement en date du 22 novembre 1995<sup>28</sup> a décidé que le terrain correspondant à l'emprise de l'ancien chemin de fer réunionnais appartenait à l'État et a fixé la limite entre la propriété des requérants et le domaine public maritime.

Cette décision a été confirmée par la suite, au sujet de la même affaire par l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux du 15 février 1999<sup>29</sup> et l'arrêt du Conseil d'État du 25 juin 2001, M. et Mme Kichenin<sup>30</sup>. Cette incorporation de l'emprise du chemin de fer au domaine public maritime entraîne des contentieux divers, ainsi que la présence aujourd'hui au sein de la zone de propriétés privées et de cas d'appropriations sans titres.

## Section 2 : La « zone des pas géométriques » : entre propriétés privées et appropriations sans titres.

Le décret du 13 janvier 1922, spécifique à l'Île de La Réunion a permis l'aliénation de terrains de la « zone des cinquante pas géométriques ». Par la suite, celle-ci a été déclassée en totalité par le biais du décret-loi du 30 juin 1955. Cette sortie du domaine public maritime explique l'existence aujourd'hui d'une réserve domaniale « mitée » par de nombreuses propriétés privées (Paragraphe 1) et touchée par des cas d'appropriations sans titres (Paragraphe 2).

### §1 : Une réserve domaniale « mitée » par l'existence de nombreuses propriétés privées.

Aux termes de l'article 1er du décret du 13 janvier 1922 « *sont modifiées (...) les dispositions aux termes desquelles, à La Réunion, aucune portion des cinquante pas géométriques réservés sur le littoral, ne peut être échangée ni aliénée* ». Dès lors, les détenteurs de terrains bâtis, qui étaient jusqu'à lors bénéficiaires d'autorisations d'occupation provisoires et révocables, ont pu bénéficier de titres de propriété « définitifs » et « incommutables », tel que le souligne l'article 2 du même décret.

La remise des titres s'est effectuée en échange du versement par les intéressés d'une somme égale à la plus-value des propriétés concernées au Trésor. Les terrains non bâtis ont pour leur part, été mis aux enchères publiques dans les formes prévues pour la vente des immeubles de l'État et le cahier des charges<sup>31</sup> (Annexe n°8).

Pour la Cour de Cassation, le décret par son article 4 tout particulièrement, « *procède expressément au déclassement général de la zone des cinquante pas géométriques en la rangeant dans le domaine privé de l'État* »<sup>32</sup>. Du fait de ce texte et du décret-loi de 1955, de nombreuses propriétés privées se sont érigées sur des parcelles situées sur la « zone des cinquante pas géométriques ».

Redevenue dépendance du domaine public maritime naturel par le biais de la loi « Littoral » de 1986, la réserve domaniale, qui doit être protégée notamment d'un point de

vue environnemental, est parcourue d'espaces urbanisés, ce qui ne permet pas aux autorités compétentes de gérer cette parcelle du littoral de façon uniforme, durable et « intégrée »<sup>33</sup>. Les autorités locales sont également confrontées à de nombreux cas d'appropriations sans titres.

§ 2 : Une réserve domaniale touchée par de nombreuses appropriations sans titres.

L'appartenance du rivage de la mer aux "*res communis*", les « choses communes » qui ne peuvent faire l'objet d'appropriation privée, ainsi que sa gestion par la puissance publique, viennent de l'époque romaine, où déjà une autorisation était nécessaire pour construire sur le bord de la mer<sup>34</sup>.

L'ordonnance de la Marine d'août 1681, inspirée à Louis XIV par Colbert codifie ce principe et constitue encore aujourd'hui le fondement de la gestion par l'État du domaine public maritime. Le texte dispose en effet, au sujet du « bord et rivage de la mer »<sup>35</sup> : "Faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni de faire aucuns ouvrages...., à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire".

L'interdiction posée dans ce texte trouve écho encore aujourd'hui, puisque les occupants sans titres du domaine public encourent non seulement une expulsion, mais aussi une condamnation pour contravention de grande ou de simple voirie, en fonction des domaines publics concernés. Dès lors il semble aisé de faire face aux cas d'appropriations sans titres du domaine public. Toutefois, s'agissant de la « zone des cinquante pas géométriques » de La Réunion, le problème qui se pose est plus complexe.

En effet, il existe au niveau local une difficulté d'établir les origines de propriété des biens dont le Domaine a connaissance, difficulté amplifiée par l'absence de cadastre dans l'île avant 1970. Il est donc particulièrement complexe de déterminer la propriété de certaines parcelles, ou de déterminer si la vente incluait ou non l'emprise du chemin de fer. Sur ce point, la future création dans le département d'un groupement d'intérêt public chargé de la « Reconstitution des titres de propriété »<sup>36</sup> est une avancée, la commission départementale de vérification des titres n'ayant été instituée par la loi du 30 décembre 1996 que pour la Guadeloupe et la Martinique.

Il existe donc une diversité de qualifications juridiques au sein de la « zone des cinquante pas géométriques », ce qui entraîne une diversité de régimes juridiques et est source de contentieux.

## Chapitre 2 : La diversité des régimes juridiques au sein de la « zone des cinquante pas géométriques ».

L'existence sur la « zone des cinquante pas géométriques » d'espaces urbanisés rend la gestion de la réserve domaniale difficile (Section 1). Elle est également source de contentieux (Section 2).

### Section 1 : La difficile gestion de la réserve domaniale en tant que dépendance du domaine public maritime naturel.

Le régime de la domanialité publique ne s'appliquant pas à l'ensemble de la zone, telle qu'elle est décrite par l'article L. 5111-2 du CGPPP, sa gestion durable et intégrée est difficile (Section 1), la loi du 30 décembre 1996 étant insuffisante en terme de solutions (Section 2).

*§1 : La difficile gestion durable et intégrée de la « zone des cinquante pas géométriques ».*

En France, la protection du littoral est un objectif posé par la loi. En effet, l'article L. 321-1 du code de l'environnement dispose « *I. - Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* ».

Le littoral est également protégé par la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986. Celle-ci assure notamment la protection des espaces terrestres côtiers, du patrimoine naturel, de la biodiversité, des équilibres biologiques ainsi que des espaces boisés. Elle régleme les constructions, oriente et limite l'urbanisation dans les zones littorales. L'objectif environnemental de la protection du littoral est de préserver la biodiversité, les paysages des rivages maritimes et lacustres. Elle permet d'empêcher le bétonnage de sites remarquables, de concilier développement économique et protection de l'environnement.

C'est dans cette démarche de développement durable que s'inscrit la gestion durable et intégrée du littoral, qui doit être menée par les services gestionnaires du domaine public

maritime<sup>37</sup>. La gestion intégrée est une démarche visant à permettre la transmission d'un patrimoine naturel de qualité en préservant les habitats naturels et les espèces associées ; à adapter l'exploitation des ressources aux capacités trophiques des milieux, ou encore à renforcer les liens entre les acteurs du développement durable côtier (collectivités, professionnels, associations).

La « zone des cinquante pas géométriques » étant une dépendance du domaine public maritime, elle doit être gérée de façon durable et intégrée. Cependant, la zone n'est pas entièrement propriété de l'État et elle compte de nombreux espaces urbains, ce qui ne facilite pas la réalisation de certains objectifs, telle la préservation des habitats naturels. Cette situation n'a par ailleurs pas été améliorée par la loi du 30 décembre 1996, qui demeure insuffisante.

## *§2 : L'insuffisance de la loi du 30 décembre 1996.*

La loi du 30 décembre 1996 n'est pas revenue sur la réintégration de la « zone des cinquante pas géométriques » au domaine public de l'État, décidée par la loi de 1986. Elle a mis en place, en Guadeloupe et en Martinique, de nouveaux mécanismes de régularisation des occupations privatives restées nombreuses sur ce domaine et de validation des titres correspondants par une nouvelle commission de vérification<sup>38</sup>.

Une Commission départementale de vérification des titres a donc été créée dans ces deux départements, son rôle étant d'examiner les titres antérieurs au décret de 1955, que ces titres aient été ou non délivrés<sup>39</sup>. Le demandeur doit apporter la preuve de la possession matérielle de la parcelle en cause au 1er janvier 1995<sup>40</sup> et les titres examinés doivent avoir été délivrés par l'État<sup>41</sup> ou avoir été transmis par héritage<sup>42</sup>. L'article L. 5112-3 du CGPPP dispose de plus, que « *sous peine de forclusion, seuls les titres présentés dans un délai de deux ans à compter de la constitution de la commission départementale de vérification des titres sont examinés* ».

Les différentes conditions à réunir afin d'obtenir la validation du titre de propriété étant strictes, la présence d'une telle Commission à La Réunion serait un moyen de solutionner les difficultés posées par les occupants sans titres ou bénéficiant de titres dont la validité est douteuse. La loi toutefois ne prévoit sa création qu'en Guadeloupe et en Martinique, ce qui est n'est pas suffisant. Elle n'apporte pas non plus de pites aidant à gérer la « zone des cinquante pas géométriques » tout en prenant en compte la spécificité de son urbanisation diffuse.



La diversité des régimes juridiques présents sur la réserve domaniale pose donc des problèmes dans le cadre de sa gestion durable et intégrée, mais engendre également des contentieux.

## Section 2 : Les contentieux générés par la diversité des régimes juridiques au sein de la réserve domaniale.

La diversité des régimes juridiques existants au sein de la « zone des pas géométriques » entraîne des contentieux relatifs à l'appartenance de l'emprise du chemin de fer réunionnais à la « zone des cinquante pas géométriques » (Paragraphe 1) et à l'appartenance de celle-ci au domaine public maritime (Paragraphe 2).

### §1 : Les contentieux relatifs à l'appartenance de l'emprise du Chemin de Fer Réunionnais à la « zone des cinquante pas géométriques ».

Selon l'article 8 du décret de 1922, les propriétés constituées du fait de la possibilité d'aliéner certaines parcelles de la « zone des cinquante pas géométriques » supportent diverses servitudes dont l'établissement est nécessaire dans l'intérêt des tiers et des services publics. Il s'agit notamment d'un droit de passage pour la voie ferrée.

Après la fermeture de l'ancien chemin de fer de La Réunion, ainsi que le déclassement de son emprise dans les années 50, la servitude de passage instaurée au profit de celle-ci s'est éteinte. Toutefois le retour de la « zone des cinquante pas géométriques » dans le domaine public maritime naturel de l'État et les jurisprudences Kichenin de 1982 (Cour de Cassation) et 2001 (Conseil d'État) ont entraîné l'intégration de cette emprise au domaine public maritime naturel.

Dès lors, la question s'est posée de savoir si lors de la vente des parcelles de la « zone des pas géométriques » incluait également la vente de l'emprise. Si ce n'est pas le cas, l'emprise présente sur des parcelles privées relève du domaine public, inaliénable et imprescriptible. Cela pose donc des difficultés autant pour les services de l'État que pour les particuliers, qui se retrouvent pour certains avec des terrains scindés par l'emprise du chemin de fer, dépendance du domaine public sur laquelle ils n'ont pas de droits. Des

contentieux se présentent également au sujet de l'appartenance de la « zone des cinquante pas géométriques » au domaine public maritime naturel.

§ 2 : Les contentieux relatifs à l'appartenance de la « zone des cinquante pas géométriques au domaine public maritime naturel.

Le décret de 1922 a été la source de nombreux contentieux relatifs à la propriété des parcelles de la “zone des cinquante pas géométriques”. Toutefois, la Cour de Cassation a considéré qu'il avait procédé au déclassement de ladite zone (Cour de Cassation, 12 janvier 1982, Etat français contre Epoux K) (Annexe 9). Suite au retour de la zone dans le domaine public maritime naturel de l'Etat, de nouveaux contentieux sont apparus, concernant notamment des revendications de propriété sur la réserve domaniale, certains particuliers présentant des titres dont la validité est difficile à apprécier puisqu'ils datent d'avant 1922.

Ainsi, l'objectif de protection de la biodiversité des littoraux -notamment en Outre-mer- justifie la soumission de cette zone à la domanialité publique. Toutefois, le reclassement opéré ont reclassé la zone sans modifier sa définition et sans l'adapter au “nouveau visage” qu'elle a acquit, entre 1922 et 1986. Une évolution juridique de la “zone des pas géométriques” est donc nécessaire.

## **TITRE II – La nécessaire évolution juridique de la « zone des cinquante pas géométriques ».**

Les nombreuses difficultés posées par les multiples qualifications et régimes existants sur la réserve domaniale des « cinquante pas géométriques » nécessitent son évolution juridique. Ces évolutions juridiques concernent de façon générale la « zone des cinquante pas géométriques » (Chapitre 1) et tout particulièrement l'emprise du chemin de fer réunionnais (Chapitre 2).

## Chapitre 1 : Les nécessaires évolutions générales de la « zone des cinquante pas géométriques ».

L'évolution juridique de la « zone des cinquante pas géométriques » passe par la nécessaire redéfinition de réserve domaniale (Section 1) et par le déclassement des parcelles touchées par l'urbanisation (Section 2).

### Section 1: La redéfinition nécessaire de la réserve domaniale.

La définition actuelle de la réserve domaniale ne permet pas de prendre en compte la réalité des faits, à savoir que ladite zone se compose d'espaces naturels et d'autres urbanisés, ce qui la rend insuffisante (Paragraphe 1) et en appelle une redéfinition actualisée (Paragraphe 2).

#### § 1 : L'insuffisance de la définition actuelle de la « zone des cinquante pas géométriques ».

Comme dit précédemment, la définition de la « zone des cinquante pas géométriques » est donnée par l'article L. 5111-2 du CGPPP. Elle est définie comme : “une bande de terrain d'une largeur de 81, 20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer”, définition qui peut être qualifiée de “générique”. En effet, elle reprend la définition formulée par les textes de l'époque coloniale, époque où une telle définition se justifiait.

La réserve domaniale ayant été mise en place pour des raisons de protection de l'Ile, il n'était pas nécessaire d'élaborer une définition plus détaillée, d'autant plus qu'à cette époque, cette partie du littoral ne connaissait pas le phénomène d'urbanisation.

Aujourd'hui, les objectifs qui ont conduit à la réintégration de la “zone des cinquante pas géométriques” dans le domaine public maritime de l'Etat diffèrent grandement de celles qui ont, par le passé, conduit les autorités royales à les soumettre au régime de la domanialité publique. Si la loi “Littoral” de 1986 replace ladite zone dans le domaine public maritime naturel, c'est pour des raisons de protection environnementale du littoral. Les raisons sont donc liées à l'émergence du droit de l'environnement<sup>43</sup> et à la prise en compte par le législateur de l'importance de la protection du littoral.

De plus, la loi constate l'existence d'espaces urbanisés au sein de la “zone des cinquante pas géométriques”, puisqu'elle reclasse celle-ci dans le domaine public maritime, “*sous réserve des droits des tiers à la date du 5 janvier 1986*” (Art. 5111-3 du CGPPP). La définition donnée de la “zone des cinquante pas géométriques” doit, du de ces évolutions être modifiée et actualisée.

## § 2 : Une redéfinition actualisée de la « zone des cinquante pas géométriques » à La Réunion.

Aujourd'hui, la réserve domaniale des « cinquante pas géométriques » est intégrée au domaine public maritime naturel afin de permettre une meilleure protection du littoral par sa soumission au régime de la domanialité publique. L'appartenance de la « zone des pas géométriques » au domaine public est donc justifiée. Toutefois, il est nécessaire d'en modifier la définition.

La définition de la zone étant liée à sa délimitation (“*une bande de terrain d'une largeur de 81, 20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer*”), il serait bénéfique, tant pour les autorités en charge de la gestion du domaine public naturel que pour les particuliers, que cette délimitation<sup>44</sup> soit refaite et donc « ajustée » à l'existence aujourd'hui de propriétés privées sur la zone. Cette nouvelle délimitation pourrait se faire en réduisant la largeur de celle-ci, c'est-à-dire en abaissant sa limite supérieure.

Ainsi, puisque « *la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques (...) fait partie du domaine public maritime de l'État* »<sup>45</sup>, l'abaissement de la limite supérieure permettrait de sortir du domaine public la partie de la zone plus touchée par l'urbanisation et de la soumettre en conséquence au régime plus souple du droit commun, en tant que bien du domaine privé. Ce déclassement des parcelles urbanisées aurait un intérêt certain.

## Section 2 : L'intérêt du déclassement des parcelles urbanisées.

Le déclassement des parcelles urbanisées de la « zone des pas géométriques » pourrait permettre de gérer de manière plus efficace les parcelles naturelles (Paragraphe 1), et d'avoir une vision plus claire du littoral réunionnais (Paragraphe 2).

§ 1 : Une meilleure gestion des parcelles naturelles de la « zone des cinquante pas géométriques ».

La réduction de la largeur de la « zone des cinquante pas géométriques » faciliterait l'action des autorités chargées de la gestion durable et intégrée du littoral.

En effet, les raisons de la réintégration de la zone au domaine public maritime naturel étant liées à la protection de l'environnement du littoral, seules les parcelles naturelles de la zone présente un intérêt réel en tant que dépendance de ce domaine public.

En réduisant la largeur de la réserve domaniale et en « concentrant » celle-ci sur ses espaces naturels, la protection de l'environnement de cette partie du littoral peut se faire de manière plus ciblée et efficace. Les parcelles urbanisées qui sont héritées du déclassement précédent de la zone ne peuvent pas faire l'objet de la « gestion durable et intégrée » qui est recommandée s'agissant du littoral. De ce fait, leur sortie du domaine public maritime permettrait d'obtenir une vision plus claire du littoral réunionnais.

§ 2 : Une vision plus claire du littoral réunionnais.

Le déclassement des parcelles de la « zone des cinquante pas géométriques » touchées par de l'urbanisation permettrait aussi d'avoir une vision plus claire du littoral réunionnais. En effet, en distinguant entre les parcelles naturelles de la zone (soumises à la domanialité publique en vue d'assurer pleinement leur protection) et les parcelles touchées par de l'urbanisation (soumises au droit commun, plus souple), la multiplicité des qualifications et des régimes juridiques au sein d'une même zone est atténuée.

Les parcelles naturelles de la zone sont toutes dépendance du domaine public, inaliénables et imprescriptibles, alors que les parcelles minées par de l'urbanisation appartiennent à son domaine privé. L'État peut donc les aliéner, conclure des conventions d'occupation (de droit privé) ou consentir des baux commerciaux dits « dérogoires » (article L. 145-5 du Code de commerce. Cette distinction permet donc aussi à l'État d'exploiter ces parcelles d'un point de vue économique, ce qui est particulièrement rentable s'agissant de parcelles du littoral. Cette évolution de la « zone des cinquante pas géométriques » est nécessaire, tout comme celle, plus spécifique, de l'emprise du chemin de fer de La Réunion.

[Chapitre 2 : La nécessaire évolution de l'emprise du chemin de fer réunionnais.](#)

L'évolution juridique de l'emprise du chemin de fer réunionnais est nécessaire. Elle passe par son incorporation au domaine privé de l'État (Section 1) ainsi que par d'autres aménagements possibles (Section 2).

### Section 1 : L'incorporation de l'emprise du chemin de fer au domaine privé de l'État.

L'incorporation de l'emprise du chemin de fer au domaine privé de l'État serait judicieuse puisqu'il s'agit d'un régime juridique plus souple permettant de surmonter les contraintes existantes (Paragraphe 2). Elle s'explique dans la mesure où son incorporation au domaine public maritime apparaît comme contestable (Paragraphe 1).

#### § 1 : Une incorporation au domaine public maritime contestable.

Les jurisprudences selon lesquelles l'emprise du chemin de fer de La Réunion fait partie de la « zone des cinquante pas géométriques » et est donc une parcelle du domaine public maritime naturel se basent sur le fait qu'elles n'ont pas été mises en adjudication suite au décret de 1922. Ainsi, elles sont restées des parcelles du domaine public jusqu'au décret-loi de 1955.

Toutefois, le fait de considérer que l'emprise du chemin de fer appartient encore au domaine public maritime est contestable, dans la mesure où la voie de chemin de fer n'est plus utilisée, il n'y a donc plus d'utilité publique justifiant son maintien dans le domaine public. L'incorporation de l'emprise au domaine privé de l'État serait donc une solution possible aux contentieux générés par celle-ci.

#### § 2 : Un régime juridique plus souple permettant de surmonter les contraintes existantes.

Le retrait de l'emprise du chemin de fer réunionnais de la « zone des cinquante pas géométriques » et donc, du domaine public maritime naturel permettrait de surmonter les contraintes existantes puisqu'il serait soumis au régime plus souple, du droit commun.

Ainsi, l'emprise pourrait être par exemple vendue aux propriétaires dont les parcelles se retrouvent scindées aujourd'hui, par cette parcelle du domaine public. D'autres aménagements juridiques sont également possibles.

## Section 2 : Les autres aménagements juridiques possibles.

Il est également envisageable, s'agissant de l'emprise du chemin de fer, de prévoir d'autres aménagements, tel que le transfert de celle-ci aux collectivités territoriales (Paragraphe 1) où encore en solutionnant les problèmes liés à la difficulté d'authentifier les titres de propriété (Paragraphe 2).

### § 1 : Le transfert de l'emprise au Conservatoire du Littoral.

Selon l'article L. 5113-1 du CGPPP « dans les départements de la Guyane et de La Réunion, les espaces naturels situés à l'intérieur (de la « zone des cinquante pas géométriques ») sont remis au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ». Toutefois, en cas de refus de celle-ci, la gestion de ces espaces peut être confiée aux collectivités territoriales. Les autorités chargées de la gestion du domaine public maritime peuvent donc, par le biais d'une convention de gestion transférer ces espaces. Il est possible de prévoir également le transfert de l'emprise du chemin de fer. Les contentieux liés à cette emprise pourraient également être réduits par la création d'une Commission de validation des titres.

### § 2 : L'intérêt d'une commission de validation des titres.

La Commission de validation des titres de propriété, créée en Martinique et en Guadeloupe par la loi de 1996 pourrait permettre de déterminer, pour les cas de contentieux les plus complexes, si le titre de propriété revendiqué par les occupants sur l'emprise du chemin de fer est valide ou non. Cela serait d'une aide conséquente pour les services de l'État confrontés à ce type de problème, même si la solution la plus pratique est le déclassement de l'emprise, et son intégration au domaine privé de l'État.

## **CONCLUSION**

En conclusion, la « zone des pas géométriques » de La Réunion, en raison de la succession de textes législatifs et réglementaires l'ayant fait basculer du domaine public au domaine privé, pour par la suite réintégrer le domaine public ont créé de nombreuses difficultés liées à sa gestion et au repérage clair entre propriété publique et privée sur certaines parcelles.

Une redéfinition de la réserve domaniale et une sortie de ses parcelles urbanisées, ainsi que de l'emprise du chemin de fer pourrait permettre de solutionner certaines de ces difficultés. Demeure le problème des titres de propriétés inexistants ou dont la validité de peut être attestée clairement. Celui-ci pourrait être réglé par la création à La Réunion d'une Commission de Validation des Titres de Propriété ; la création future d'un groupement d'intérêt public chargé de la reconstitution de ces titres dans le département pourra sans doute permettre de clarifier cette situation.



## ANNEXES

→ Annexe n°1 : Schémas du DPM et de la zone des cinquante pas géométriques.

→ Annexe n°2 : Arrêté Decaen du 5 mai 1807.

→ Annexe n°3 : Ordonnance organique du 21 août 1825.

→ Annexe n°4 : Arrêté Gubernatorial du 4 mai 1876.

→ Annexe n°5 : Décret du 22 janvier 1922.

→

→ Annexe n°6 : Décret-loi du 30 juin 1955.

→

→ Annexe n°7 : Loi du 23 juin 1877 relative à la création d'un port à la Pointe-des-Galets ainsi qu'à l'établissement d'un chemin de fer reliant ce port à Saint-Pierre et à Saint-Benoît.

→

→ Annexe n°8 : Cahier des charges pour la vente aux enchères publiques des terrains non bâtis ayant fait partie de la « zone des cinquante pas géométriques.

→

→ Annexe n°9 : Cour de Cassation, 12 janvier 1982.

## BIBLIOGRAPHIE

### 1) I- Ouvrages :

ü D. ALLAND et S. RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F, 2003.

ü J-M. AUBY, *Droit administratif des biens : domaine public, travaux et ouvrages publics, expropriation*, Dalloz, 2008.

ü F. COLIN, *L'essentiel du droit administratif des biens*, Gualino Lextenso éditions, 2<sup>ème</sup> édition, 2010.

ü O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTHIER, *Droit administratif des biens*, Gualino, 2011.

ü J. DUFAU, *Le domaine public*, Le Moniteur, 5<sup>ème</sup> édition, 2001.

ü N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, Lexis Nexis, 2011.

ü Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif. Tome 2, droit administratif des biens : la propriété publique, les domaines administratifs, l'expropriation, la réquisition, les travaux publics*, LGDJ, 2007.

ü P. GODFRIN et M. DEGOSSE, *Droit administratif des biens*, Sirey, 9<sup>ème</sup> édition, 2009.

ü C. GUETTIER, *Droit administratif des biens*, Thémis, 2008.

ü J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif des biens*, Montchrestien, 2010.

ü G. PEISER, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 2010.

- ü J-F. POLI, *Droit administratif des biens*, Ellipses, 2003.
- ü L. BORDEREAUX et X. BRAUD, *Droit du littoral*, Gualino, 2009.
- ü H. COULOMBIE, *Le Droit du littoral et de la montagne*, Litec, 2009.
- ü M. FALQUE et H. LAMOTTE, *Droits de propriété, économie et environnement : le littoral*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

### 1) **II- Lois et règlements :**

- ü Arrêté DECAEN du 5 mai 1807.
- ü Ordonnance organique du 21 août 1825.
- ü Décret-loi du 21 février 1852 concernant la pêche et la domanialité publique maritime.
- ü Arrêté du 4 mai 1876 concernant la délimitation du domaine public dit des pas géométriques.
- ü
- ü Loi du 23 juin 1877 relative à la création d'un port à la Pointe des Galets ainsi qu'à l'établissement d'un chemin de fer reliant ce port à Saint-Pierre et à Saint-Benoît.
- ü Décret du 25 juin 1880 relatif à une concession sur le domaine public maritime pour le port de Saint-Pierre.
- ü Décret du 13 janvier 1922 autorisant l'aliénation de la réserve domaniale dite des pas géométriques.
- ü Arrêtés des 6 et 10 août 1923 et annexe au Journal et Bulletin Officiel de l'Ile de La Réunion du 24 août 1923.
- ü Décret n°47-2222 du 6 novembre 1947.
- ü Décret n°55-885 du 30 juin 1955.
- ü Arrêté du 3 août 1961, affectation au Ministère des Travaux Publics et des Transports de différents immeubles de la zone des pas géométriques.
- ü Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

ü Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

**1) III- Articles et notes de jurisprudence :**

◆ **Articles :**

ü E.-P. LUCE, « La réserve domaniale dite des 50 pas géométriques », *AJDA*, 1982, p. 236.

ü J.-C. HELIN et R. HOSTIOU, « La loi littoral », *RFDA*, 1986, p. 675.

ü P. GODFRIN, « La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », *AJDA*, 1986, p. 359.

ü J. CAILLOSSE, « Plaidoyer pour le domaine public maritime naturel », *Rev. Jur. Env.*, 4/1990, p. 483.

ü J. DUFAU, « La zone des 50 pas géométriques dans les DOM », *AJDA*, 1990, p. 444.

ü E. LE CORNEC, « loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des pas géométriques dans les départements d'Outre Mer », *DMF*, 1997, p. 418.

ü F. PRIET, « le nouveau régime de la zone des 50 pas géométriques dans les départements d'Outre-Mer », *RFDA*, 1997, p. 1166.

ü D. BURBUGURU et Y. JEGOUZO, « Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel », *AJDA*, 2005, p. 360.

ü Y. TANGUY, « La loi littoral en questions – Entre simplismes et complexité », *AJDA*, 7/2005, p. 354.

ü C. LAVIALLE, « Les vicissitudes du droit de propriété sur la réserve domaniale aux Antilles », *RFDA*, 2006, p. 251.

◆ **Notes de jurisprudence :**

➤ **Affaire Kichenin :**



ü TGI de Saint-Denis de La Réunion, 1<sup>ère</sup> chambre civile, 20 novembre 1979, n°860.

ü Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, 11 juillet 1980.

ü C. Cass., 3<sup>ème</sup> civ., 12 janvier 1982, pourvoi n°80-15.859.

ü TA de Saint-Denis de La Réunion, 22 novembre 1995, n°563-94.

ü CAA Bordeaux, 2<sup>ème</sup> ch., 15 février 1999, n°96BX30193.

ü CE, 7 septembre 2001, M. et Mme Kichenin, n°207796.

ü

Ø **Autres jurisprudences :**

ü

ü CE, 13 juillet 2011, n°347529, Inédit au recueil Lebon.

ü CE, 10 mai 1996, S.C.I « Le rayon vert », n°140026, Inédit au recueil Lebon.

ü CAA Bordeaux, 1<sup>ère</sup> ch., 12 avril 2001, n°97BX31400.

ü CAA Paris, 1<sup>ère</sup> ch., 23 juillet 1991, n°89PA01591.

ü TA de Saint-Denis de La Réunion, 7 mars 2001, M. POUDROUX Roger c/ Directeur des services fiscaux de La Réunion, n°9901071.

ü CAA Bordeaux, 1<sup>ère</sup> ch., 7 avril 2005, n°01BX01706.

ü CA de Saint-Denis de La Réunion, 13 novembre 1998, BASSOUL, LAMY, DESPLANCHES c/ Service des Domaines, n°0813/97.

**1) IV- Autres documents :**

ü Cahier des charges pour la vente aux enchères publiques des terrains non bâtis ayant fait partie de la zone des pas géométriques (arrêté du 28 mars 1922).

ü Enregistrement et domaines à Saint-Leu, ventes aux enchères de parcelles des pas géométriques le 16 juin 1932.

ü Inventaire des terrains de la zone des pas géométriques à Saint-Paul  
le 16 octobre 1964.

ü **V- Sites Internet :**

ü

ü <http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr> (Site de la  
DEAL de La Réunion).

ü <http://www.conservatoire-du-littoral.fr> (Site du Conservatoire du  
Littoral et des Rivages Lacustres).

ü <http://vieoceane.free.fr/articles/DPM.html>