



HAL
open science

**La zone des 50 pas géométriques de Mayotte; “
contrairement à ce qui a été le cas dans les départements
d’outre-mer ”, note sous Tribunal administratif de
Mayotte, 6 octobre 2011, numéro 1000048, Monsieur
D’Achery contre Préfet de Mayotte**

Tristan Aoustin

► **To cite this version:**

Tristan Aoustin. La zone des 50 pas géométriques de Mayotte; “ contrairement à ce qui a été le cas dans les départements d’outre-mer ”, note sous Tribunal administratif de Mayotte, 6 octobre 2011, numéro 1000048, Monsieur D’Achery contre Préfet de Mayotte. *Revue juridique de l’Océan Indien*, 2012, 15, pp.198-209. hal-02732768

HAL Id: hal-02732768

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02732768>

Submitted on 2 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.5. DOMAINE PUBLIC

Mayotte - Domaine public maritime de l'État – Départements d'outre-mer - Réserve des cinquante pas géométriques – Revendication de propriété - Titre de concession - Compétence juridictionnelle

Tribunal administratif de Mayotte, 6 octobre 2011, *M. F. D'Achery c/ Préfet de Mayotte*, req. n° 1000048

Tristan Aoustin, Doctorant à l'Université de Limoges, CRIDEAU-OMIJ/EA 3177, Chercheur associé au Centre de recherche juridique de l'Université de La Réunion (CRJ)

La zone des 50 pas géométriques de Mayotte, « *contrairement à ce qui a été le cas dans les départements d'outre-mer* ».

L'espace littoral des départements d'outre-mer (DOM) a toujours concentré l'essentiel de la population domienne¹. Cette donnée historique s'explique notamment par un relief marqué à l'intérieur des terres insulaires ou par la forte densité de la forêt équatoriale et l'absence d'axes de communication en Guyane.

Si bien que des pressions démographique, économique et foncière particulièrement fortes - compte tenu du développement de l'offre touristique notamment - s'exercent aujourd'hui sur ces territoires d'une haute valeur patrimoniale, d'une très grande richesse paysagère et biologique².

Afin de limiter les problèmes générés par une occupation de ces espaces progressivement devenue anarchique, les textes se sont donc succédés depuis le début du XIXe siècle. Il s'est en effet très tôt agi de définir ou conforter un statut protecteur pour la réserve littorale dite des « cinquante pas géométriques »³, institution très ancienne dont les premières traces remonteraient à 1660⁴ et qui visait, à l'origine, surtout à satisfaire aux exigences de la défense des colonies et au logement des gens de métier (artisans).

¹ On notera en particulier que selon l'Observatoire national de la mer et du littoral, c'est l'île de La Réunion qui parmi les DOM détient le record en matière de taux d'artificialisation du littoral avec 28,2% des terres situées à moins de 500 mètres de la mer, pour une densité de population de 47 habitants au km² (données recueillies sur le site internet de l'institution : <http://www.onml.fr>).

² Le Livre Bleu du grenelle de la mer de juillet 2009 nous apprend par exemple que la France concentre à elle seule, grâce à ses collectivités d'outre-mer, près de 10 % de la biodiversité marine mondiale, soit 13 000 espèces endémiques.

³ Qualification pertinente depuis un ordre du Roi du 6 août 1704. La réserve était initialement connue sous les appellations zone des « cinquante pas du Roi » ou des « pas géométriques ».

⁴ M. CHEMILLIER-GENDREAU, « La réserve des cinquante pas géométriques en Martinique », *Annales des Antilles*, 1960, n° 8, p. 3 et s. Le premier texte de portée générale connu au sujet de l'institution est une présentation adressée par le Gouverneur général J.C. de Baas à Colbert le 8 février 1674 et concerne les « *iles françaises d'Amérique* ».

Tout d'abord apparue dans les Antilles (Martinique et Guadeloupe), puis à l'île de La Réunion, en Guyane¹ et enfin à Mayotte² pour s'en tenir aux départements d'outre-mer³, cette institution va changer à plusieurs reprises de régime⁴.

Dans un premier temps régie par les règles et principes de la domanialité publique (inaliénabilité et imprescriptibilité), elle passera en effet dans le domaine privé de l'État en vertu d'un décret de juin 1955⁵ afin de permettre la vente de certaines parcelles à des particuliers et de faciliter le développement des activités économiques, agricoles et touristiques.

C'est finalement l'émergence de préoccupations environnementales nouvelles à partir des années 70⁶ et la nécessité de renforcer la protection du littoral, qui aboutit à ce que le législateur fasse marche arrière en réintégrant cette zone dans le domaine public maritime⁷, l'article 35 de la loi « littoral » (art. L.156-2 C. urb.) disposant qu'« *il est déterminé une bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques (...)* » et qu'« *à défaut de délimitation ou lorsque la réserve domaniale n'a pas été instituée, cette bande présente une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage* »⁸.

¹ C'est l'arrêté Decaen du 5 mai 1807 qui pour la première fois fournit à La Réunion une base formelle à la réserve. Celle-ci sera ensuite visée par une série d'ordonnances royales du dix-neuvième siècle (notamment l'ordonnance concernant le gouvernement de l'île de Bourbon et de ses dépendances du 21 août 1825 et l'ordonnance concernant le gouvernement de la Guyane française du 27 août 1828).

² La zone des cinquante pas géométriques à Mayotte trouve son origine dans l'article 2 de l'ordonnance royale du 21 octobre 1845, aux termes duquel « *le littoral de chaque île, sur une profondeur de quatre-vingts mètres à partir du point où croît la végétation, est déclaré à perpétuité inaliénable* ». L'institution sera formellement consacrée sous l'appellation de « zone des pas géométriques » par le décret du 28 septembre 1926 portant réglementation du domaine à Madagascar.

³ La réserve existe également en Nouvelle-Calédonie, à St-Martin et aux îles Marquises, cet archipel faisant figure d'exception puisque le reste de la Polynésie Française n'est pas concerné (voir notamment la délibération n° 2004-34 de l'Assemblée de la Polynésie Française du 12 février 2004, délibération portant composition et administration du domaine public en Polynésie Française, *JOPF* n°8 du 19 févr. 2004, p. 574).

⁴ J. LARRIEU, « Le changement de statut de la zone des « 50 pas du roi » dans les DOM », *LPA*, 12 déc. 1997, n°149, p.8.

⁵ Décret n° 55-885 du 30 juin 1955 relatif à l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de La Réunion de la législation et de la réglementation métropolitaines concernant le domaine public maritime et l'exécution des travaux mixtes, et modifiant le statut de la zone dite « des cinquante pas géométriques » existant dans ces départements. Décret pris pour application de la loi n° 55-349 du 2 avril 1955 accordant au gouvernement des pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale.

⁶ La protection de l'environnement étant en particulier déclarée d'intérêt général pour la première fois par l'article 1^{er} de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (*JORF*, 13 juillet 1976, pp. 4203-4206).

⁷ Voir notamment, F. PRIET, « Le nouveau régime de la zone des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer », Commentaire de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, *RFDA*, 1997, p.1166. Tel que l'affirme l'auteur, « *lorsque les préoccupations d'environnement ont commencé à se faire jour, il semble que l'État ait en quelque sorte redécouvert l'intérêt de sa propre réserve* », cette dernière étant dorénavant « *essentiellement* » conçue comme un instrument de protection de l'environnement.

⁸ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF* du 4 janvier 1986.

L'existence de cette zone, désormais également consacrée par le Code général de la propriété de personnes publiques (CG3P)¹, permet de compenser l'exigüité du domaine public maritime qui, du fait de la faible amplitude des marées dans les DOM, ne serait constitué que d'une bande de terrain très étroite en bord de mer à s'en tenir aux règles en vigueur en métropole².

Malgré des aménagements ou contournements légaux aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité³, les années 90 virent ainsi apparaître les premiers témoignages jurisprudentiels d'une véritable politique de lutte contre le grignotage de la réserve des cinquante pas géométriques, la tendance s'accroissant manifestement dans les années 2000 et les services de l'État attestant aujourd'hui d'une volonté, plus évidente qu'elle ne l'était hier, d'assurer sur le terrain la sauvegarde de la bande littorale des DOM et son affectation à un usage public ; par le biais des contraventions de grande voirie en particulier⁴.

C'est ce que vient confirmer le jugement du tribunal administratif de Mamoudzou du 6 octobre 2011, l'opportunité étant en l'espèce donnée au juge de souligner, formellement, les particularités historiques de la réserve littorale de l'« île aux parfums », dépendance ultramarine de la France récemment départementalisée⁵.

Les faits et causes présentés en l'espèce au juge étaient les suivants :

Grâce à un arrêté de concession de 1857, M. D'Achery était devenu propriétaire d'un domaine s'étendant de la montagne à la mer. Par une décision du

¹ Aux articles L. 5111-2 et s. pour les départements de La Réunion, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane. Le département de Mayotte fait l'objet d'un traitement spécifique aux articles L. 5331-1 et s.

² Art. L. 2111-4 du CG3P.

³ Principes qui n'ont pas valeur constitutionnelle (CC, n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de la communication*, AJDA, 1987, p. 102, note Wachsmann). Ainsi, sans que ne soit remis en cause le principe d'imprescriptibilité toutefois, une première série de décrets intervint tout d'abord à la fin du 19^e siècle et au début du 20^e siècle en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane pour permettre le transfert de la propriété de terrains bâtis (respectivement les décrets du 21 mars 1882, du 4 juin 1887 et du 15 septembre 1901). La Réunion connut également une possibilité de déclassement des terrains non bâtis grâce à un décret du 13 janvier 1922. C'est ensuite le décret précité du 30 juin 1955 qui harmonisa le régime de la zone dans les DOM en procédant purement et simplement à son déclassement. Enfin, la loi du 30 décembre 1996 a prévu de nouveaux aménagements après la loi littoral afin de régler les problèmes posés par l'occupation de fait de cette zone par des particuliers (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, *JORF* n° 1 du 1^{er} janvier 1997). Ces deux derniers textes feront l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la présente contribution.

⁴ Ce qui se vérifie à La Réunion (CAA Bordeaux, 10 mai 1999, *M. X*, req. n° 97BX01971) et aux Antilles où une politique de plus en plus rigoureuse est en particulier menée par le Conservatoire du littoral et l'ONF (pour la Martinique, voir notamment CAA Paris, 15 oct. 1992, *M. X*, req. n° 91PA00231 ; CAA Bordeaux, 9 septembre 2004, *M. André X*, req. n° 02BX00233. Pour la Guadeloupe : CAA Bordeaux, *M. Casimir X*, req. n° 02BX00232 ; CAA Bordeaux, 19 fév. 2009, *Mme X*, req. n° 08BX02594). En Guyane, le contentieux est semble-t-il inexistant au sujet de la réserve. Le caractère largement impropre à l'occupation de son littoral serait, nonobstant le phénomène de concentration démographique évoqué ci-dessus, l'élément d'explication principal. Pour un exemple intéressant enfin l'île de Mayotte : CE, 2 juin 2010, *Ministre de l'Écologie c/ MM. Moirabou A et Anli A*, req. n° 320382.

⁵ Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 et loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relatives au Département de Mayotte (*JORF* n° 0284, 8 déc. 2010 p. 21458- 214589).

26 novembre 2009, le directeur de France Domaine refusa de lui restituer la partie de ce domaine située dans la zone des cinquante pas géométriques.

Considérant que le titre de propriété qu'il tenait de l'arrêté de concession était antérieur à la création de la réserve et à son classement dans le domaine public maritime par le décret du 28 septembre 1926 portant définitions, consistance et constitution juridique du domaine de l'État à Madagascar, texte applicable dans l'archipel des Comores et à Mayotte¹, M. D'Achery estima que la parcelle litigieuse avait à tort été distraite de sa propriété et intégrée au domaine public maritime.

Selon lui en effet, une lecture a contrario de l'article 29 de ce texte s'opposait à une telle intégration en disposant que « *l'État est présumé propriétaire de tous les terrains non bâtis ni enclos, qui au jour de la promulgation, dans la colonie, du présent décret, ne sont pas possédés par des tiers en vertu de titres fonciers d'immatriculation ou de titres réguliers de concession (...)* ».

La propriété publique, condition première de la domanialité publique, faisant à son sens défaut, il saisit donc le tribunal administratif le 17 février 2010 afin d'obtenir annulation de la décision de l'administration et restitution de son bien.

Deux questions furent en l'espèce posées au juge.

La première, soulevée en défense par le préfet de Mayotte, concernait la compétence juridictionnelle compte tenu de ce que le tribunal de première instance de Mayotte avait déjà, selon le représentant de l'État, et par un jugement devenu définitif, débouté M. D'Achery d'une demande identique.

Sur le fond, se posait ensuite la question de savoir si la parcelle litigieuse relevait ou non du domaine public. Le requérant pouvait-il se prévaloir d'un titre antérieur à la création de la réserve des cinquante pas géométriques et opposable à l'État ?

La réponse apportée par le tribunal à la première question n'appelle pas de commentaires particuliers.

¹ L'appartenance de la réserve à l'État sera confirmée pour l'archipel des anciennes dépendances françaises des Comores par un arrêté du 19 juin 1958. S'agissant de Mayotte en particulier, c'est l'ordonnance n° 92-1139 du 12 octobre 1992 relative au code du domaine de l'État et des collectivités publiques applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte (*JORF* n°241, 16 oct. 1992, p. 14460) qui consacrera au niveau législatif l'existence de la zone des cinquante pas géométriques à Mayotte. Aux termes de l'article L. 213-1 de ce code en effet : « *La réserve domaniale dite zone « des cinquante pas géométriques » est constituée, à défaut de délimitation de cette réserve, par une bande de terrain présentant une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage de la mer* ».

Elle ne fait en effet que confirmer une jurisprudence, certes discutable¹, mais bien établie, et consacrant la compétence de principe du juge administratif pour connaître de l'appartenance d'un bien au domaine public² et pour examiner, en l'absence de difficultés sérieuses, la portée des actes de droit privé de nature à remettre en cause l'existence de la domanialité publique³.

L'exception d'incompétence soulevée par le préfet fut donc rejetée, le juge relevant que le litige « *n'[avait] de surcroît pas une identité d'objet avec la procédure introduite en 2000 devant le tribunal de première instance qui portait sur la contestation d'un bornage* ».

La décision rendue sur le fond ne peut en revanche manquer d'interpeler puisqu'elle fut l'occasion pour le juge administratif, compte tenu du statut particulier de Mayotte jusqu'à sa départementalisation, et bien que la question ne lui ait a priori pas été précisément ou directement posée en ces termes, de formuler un rappel à la fois solennel, synthétique et circonspect du fait que « *contrairement à ce qui a été le cas dans les départements d'outre-mer où le décret du 30 juin [1955]⁴ a déclassé ces terrains dans le domaine privé avant de les reclasser en 1986 dans le domaine public, la bande des cinquante pas géométriques est restée à Mayotte dans le domaine public* » (4^{ème} considérant).

La perspective comparative ainsi retenue par la juridiction administrative pour clore les motivations de sa décision semble en effet trahir, compte tenu de son caractère superfétatoire, une volonté appuyée du juge d'éteindre définitivement - dans le prolongement d'une décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux intervenue quelques mois plus tôt⁵, mais par le truchement cette fois-ci de la question, non plus de la prescription acquisitive, mais de l'aliénation du domaine public - le doute quant à la pérennité et à la rigueur singulières des sujétions imposées par le classement originel⁶ de la réserve de Mayotte.

Sujétions vestiges de l'époque coloniale, que va découvrir à ses dépens le requérant et qu'auront déploré dans une certaine mesure les pouvoirs publics

¹ Pour une approche critique, voir notamment C. LAVIALLE, « La compétence des juridictions judiciaires dans la détermination de la domanialité publique », in *Mélanges en l'honneur de Max Cluseau*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1985, p. 341.

² Au sujet des rivages de la mer en particulier, voir CE, 23 mai 1861, *Coquart*, D. 1862, III, p.11. Le juge judiciaire ne sera le cas échéant compétent qu'en l'absence de difficultés sérieuses (TC, 28 avril 1980, *S.C.I.F. Résidence des Perriers*, req. n° 02160).

³ Voir notamment CAA Lyon, 14 octobre 2008, *Commune du Puy-en-Velay*, req. n° 06LY00272.

⁴ Il s'agissait ici de réparer une erreur matérielle qui s'est glissée dans les motifs du jugement puisque ce dernier fait référence à un « *décret du 30 juin 2005* ».

⁵ CAA Bordeaux, 30 juin 2011, *M. Moendanze A. c/ préfet de Mayotte*, req. n° 10BX02706.

⁶ Nonobstant l'ordonnance royale du 21 octobre 1845 consacrant l'« inaliénabilité perpétuelle » de la zone des pas géométriques et en notant que quelques mois avant le jugement ici étudié, la Cour administrative d'appel de Bordeaux avait souligné, de manière énigmatique, que « *la zone des cinquante pas géométriques à Mayotte appartient au domaine public depuis au moins le décret du 28 septembre 1926 susvisé* » (décision précitée *M. Moendanze A. c/ préfet de Mayotte*).

locaux jusqu'aux récentes modifications des dispositions pertinentes du CG3P (développées ci-dessous).

Après avoir en effet rappelé les dispositions du code applicables à ce département et relatives à l'assiette de la réserve et à son appartenance au domaine public maritime¹, le tribunal observa certes la possibilité de dérogations légales pour les « *parcelles appartenant en propriété à des personnes privées ou à des personnes publiques autres que l'État qui peuvent justifier de leur droit (...)* » (art. L.5331-5 al. 2, 1°).

Il releva toutefois que le classement de la réserve dans le domaine public légal de l'État par la voie du décret colonial du 28 septembre 1926² n'avait été assorti que de la seule possibilité pour les titulaires de titres de concession réguliers d'engager une procédure d'indemnisation³, aucune démarche n'ayant à l'époque été réalisée par les auteurs du requérant pour l'obtention de cette compensation.

Si tel que s'en prévalait ce dernier, l'article 29 du même texte prévoyait bien la possibilité d'aliénations foncières au profit des particuliers en disposant que « *l'État est présumé propriétaire de tous les terrains non bâtis ni enclos, qui au jour de la promulgation, dans la colonie, du présent décret, ne sont pas possédés par des tiers en vertu de titres fonciers d'immatriculation ou de titres réguliers de concession (...), ces dispositions n'étaient pas applicables en l'espèce dès lors qu'elles ne concernaient que le domaine privé de l'État* »⁴.

Les occupants de la zone concernée ne pouvaient donc se prévaloir de titres de propriété qui leur auraient permis de bénéficier de la dérogation légale consacrée à l'article L.5331-5 al. 2, 1° du CG3P, la bande des cinquante pas géométriques ayant été intégrée au domaine public lors de la promulgation du décret de 1926 et n'étant, depuis cette date, plus leur propriété ou celle de leurs auteurs.

¹Aux termes de l'article L. 5331-4 du CG3P : « *La réserve domaniale dite « zone des cinquante pas géométriques » est constituée, à défaut de délimitation de cette réserve, par une bande de terrain présentant une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage de la mer* ». Aux termes de l'article L.5331-5 : « *La zone comprise entre la limite haute du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone de cinquante pas géométriques définie à l'article L. 5331-4 fait partie du domaine public maritime de l'État* ».

² Article 37.

³ Aux termes de l'article 18 de ce texte en effet, « *si des particuliers étaient en mesure de revendiquer au moment de la promulgation du présent décret dans la colonie des droits propriété et autres droits réels relatifs à des biens dépendant du domaine public, ces droits seraient transformés en des créances d'indemnités fixées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et soumise à la déchéance prévue par les articles 237 et suivants du décret du 30 décembre 1912* » (voir décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies).

⁴ Les dispositions prenant place, comme le souligna précisément le juge, dans le « *chapitre III relatif à la constitution du domaine privé de l'état* » (3e considérant).

M. D'Achery n'était ainsi pas fondé à soutenir que le directeur de France Domaine avait à tort refusé de lui restituer cette parcelle de terrain. Son recours fut rejeté.

Par cette décision, le tribunal administratif de Mamoudzou n'apporte certes, fondamentalement, rien au droit, le juge se contentant, pour l'essentiel, d'identifier et d'appliquer les textes en vigueur sur le littoral mahorais, l'exercice « archéologique » nous rappelant que le décret de 1926, qui a non seulement survécu à l'ordonnance du 12 octobre 1992 relative au domaine de l'État à Mayotte¹, a également formé, depuis son entrée en vigueur et jusqu'à la récente réforme du CG3P, un glacis de protection absolue sur le littoral Mahorais, s'opposant de manière rétroactive et pérenne à la reconnaissance de toute appropriation sur le domaine public, qu'elle soit fondée sur la détention d'un titre ou par l'occupation prolongée².

Compte tenu d'une gestion foncière historiquement coutumière et informelle, le rappel solennel et circonspect formulé par le juge en l'espèce soulève par contre de sérieuses interrogations au sujet de la portée effective de la possibilité offerte, depuis 1992 à Mayotte, aux personnes privées de faire valoir leurs droits de propriété sur la bande littorale de l'île ; les doutes autorisés en la matière, et réveillés de façon inédite par l'affaire D'Achery, permettant d'apprécier pleinement l'opportunité et les limites des nouvelles « cessions-régularisations » instituées en 2007 par le CG3P³.

C'est ce sur quoi se concentreront nos brèves observations.

On rappellera en effet que le décret colonial du 4 février 1911 portant réorganisation du régime de la propriété foncière à Madagascar, qui reposait sur l'article 5 du traité de cession de Mayotte à la France du 25 avril 1841, régissait la propriété dite « coutumière » jusqu'en 2008, date de son abrogation⁴.

¹ En ce sens, CE, 2 juin 2010, *ministre de l'Écologie c/ MM. Moirabou A et Anli A*, req. n° 320382. Décision par laquelle le juge du Palais Royal affirma que « les dispositions combinées de l'article 36 du décret du 28 septembre 1926 et de l'article 43 de l'arrêté du 8 avril 1911, constituaient le fondement légal des poursuites pour contravention de grande voirie à Mayotte », et que « les dispositions de l'article 36 du décret du 28 septembre 1926, qui ne sont pas contraires à [l'ordonnance du 12 octobre 1992] (L. 211-1 code domaine de l'État) n'ont pas été abrogées ».

² Sur le sujet, voir la décision précitée de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 30 juin 2011 (note 23). Selon la Cour, les bénéficiaires invoqués par une personne privée d'une tolérance administrative, d'une reconnaissance de son occupation de la zone littorale à la matrice cadastrale (« laquelle ne vaut pas titre de propriété »), et d'une attestation du Tribunal du grand cadastre de Mayotte révélant une occupation familiale prolongée ne peuvent « eu égard à l'imprescriptibilité du domaine public (...) suffire à constituer un droit de propriété sur ledit domaine, alors que la zone des cinquante pas géométriques à Mayotte appartient au domaine public depuis au moins le décret du 28 septembre 1926 susvisé ».

³ Conformément à la loi n°2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (*JORF* n°45, 22 févr. 2007, p. 3220).

⁴ Texte abrogé par l'article 13 de l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 portant adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière à Mayotte et modifiant le livre IV du code civil, *JORF* n° 175, 29 juillet 2005.

Ce texte n'obligeant pas les habitants de l'île à l'immatriculation de leurs parcelles, les Mahorais se sont le plus souvent contentés d'occuper ces parcelles sans pour autant disposer de titres de propriété¹.

Or en considération, d'une part, de l'invalidation des rares titres de propriété existants avant l'entrée en vigueur du décret de 1926 et, d'autre part, de l'absence – « *contrairement à ce qui a été le cas dans les [autres] départements d'outre-mer* » - de régularisations suite à cette entrée en vigueur, on ne voit plus très bien de quelle manière la condition, posée en 1992 (ancien article L. 213-2 du code du domaine de l'État), d'une justification de leurs droits de propriété par les occupants du domaine public maritime à Mayotte, aurait pu être satisfaite avant les « cessions-régularisations » consacrées en 2007 ; « cessions-régularisations » qui permettront la reconnaissance de titres de propriété au profit des personnes privées pour l'avenir uniquement.

Le jugement commenté tendrait en définitive à suggérer que l'ordonnance de 1992 fut sur ce point le fruit d'un « copié-collé » hasardeux des dispositions de la loi littoral applicables dans les autres DOM² plus que d'une démarche éclairée de la part du gouvernement.

La seule hypothèse qui aurait permis d'affirmer que la reconnaissance de droits fondée sur titres, aujourd'hui codifiée à l'article L.5331-5 al. 2, 1° du CG3P, ne relevait pas jusqu'alors de la pure fiction, aurait semble-t-il pu consister en la modification des limites du domaine public maritime par l'administration au-delà de la règle des 81,20 mètres entérinée en 1926 et qui ne s'applique plus que par défaut à Mayotte³ ?

Il paraîtra dans l'immédiat bien difficile de répondre à cette question, un tel cas de figure ne s'étant, semble-t-il, encore jamais présenté au juge malgré les arrêtés de délimitation intervenus⁴.

En tout état de cause, cette possibilité théorique de régularisations fondées sur titres devrait, selon toutes vraisemblances, être éclipsée par le nouveau dispositif de « cessions-régularisations », dispositif qui, mises de côté les considérations environnementales, constituait un progrès attendu par la population

¹ « Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis », Rapport d'information n° 675 (2011-2012), fait au nom de la commission des lois, Sénat, 18 juillet 2012, p. 45.

² L'article L.5111-4 du CG3P tel qu'issu de l'article 37 de la loi littoral prévoyant des dérogations à la règle des 50 pas géométriques pour les « *parcelles appartenant en propriété à des personnes publiques ou privées qui peuvent justifier de leur droit* ».

³ Voir note 25.

⁴ On s'étonnera à cet égard, mais peut-être à tort, du commentaire figurant à la page 335 du CG3P, édition 2010, Litec. Celui-ci relève en effet « *l'absence de délimitation de cette zone par l'autorité préfectorale* ». Or une récente décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, relative à la zone des 50 pas, révèle bien une telle délimitation lorsque ses visas font référence aux « *arrêtés préfectoraux du 24 août 1993 et 11 avril 2002 portant délimitation du domaine public maritime à Mayotte* » (CAA Bordeaux, 12 juin 2008, *ministre de l'Écologie c/ M. Saïd X*, req. n° 06BX01255).

mahoraise et ses élus, ce malgré le manque d'équité social dénoncé par certains au sujet de la réforme.

Alors en effet que dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion, le législateur avait entendu sortir l'État du carcan dans lequel il se trouvait du fait de la rigueur du droit sur la zone des cinquante pas géométriques et de son incapacité le faire respecter complètement, la situation du littoral mahorais était de son côté restée figée sous l'empire d'une relique juridique de l'époque coloniale (décret de 1926), sous l'empire d'un texte ostensiblement attentatoire au droit de propriété tel que défini de nos jours¹.

On soulignera qu'après que le décret de 1955 évoqué dans le jugement étudié ait, dans ces départements, et sur une fenêtre de temps limitée², accédé à un ensemble de revendications foncières en offrant une première possibilité d'aliénation, la loi de 1996 sur les cinquante pas géométriques³ a ensuite tenté de concilier, en Guadeloupe et à la Martinique, la protection des espaces naturels, voulue par la loi littoral, avec l'amélioration de la situation des occupants de bonne foi dépourvus de titres et l'aménagement des zones urbaines (dans une perspective de développement durable)⁴.

Sans qu'aucun péril environnemental ne semble la distinguer spécialement des autres DOM, l'île de Mayotte ne fit pas l'objet du même souci de compromis de la part du législateur, et ce, malgré un contexte foncier déjà rendu particulièrement tendu par des risques naturels significatifs à l'intérieur des terres⁵

¹ On s'interrogera effectivement sur les possibilités d'acclimatation de l'article 18 du décret de 1926 (cité note 28) au droit de propriété tel qu'il est constitutionnellement garanti depuis 1971, puisque si le texte prévoyait bien, « *comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique* », une indemnisation des propriétaires évincés, la condition d'une « *nécessité publique, légalement constatée* », également exigée par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et aujourd'hui incarnée par la procédure de la déclaration d'utilité publique, ne se vérifierait manifestement pas. Entre autres choses certainement...

² Les collectivités locales et les particuliers avaient la possibilité de faire valider leurs droits d'occupation pendant un an.

³ Note 15.

⁴ En vue de parvenir dans ces deux départements à un équilibre fort difficile à trouver eu égard aux intérêts en cause, le législateur s'attela tout d'abord à mettre un terme aux problèmes liés à l'occupation sans titre de la zone et consacra de nouveaux mécanismes de cession des terrains, à titre onéreux, au profit des particuliers (art. L.5112-4-1 CG3P), mécanismes assujettis à plusieurs opérations préalables (définies aux articles L.5112-1 à L.5112-3 du CG3P). Ainsi s'agit-il aujourd'hui de distinguer, sur le littoral de ces DOM et dans le prolongement de la loi de 1986, les espaces naturels des espaces urbains, le déplacement du domaine public de l'État n'étant envisageable qu'au sein de ces derniers. D'autre part, la loi autorise dorénavant la cession, à titre gratuit, de terrains urbains aux communes en vue de permettre la réalisation d'opérations d'utilité publique, d'aménagement et d'habitat social (art. L.5112-4 CG3P). Une Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone (un EPIC rattaché à l'État) fut enfin instituée afin tout à la fois d'aider à la régularisation des occupations sans titres et de mettre en valeur les terrains urbains de cette zone (art. L.5112-9 CG3P). Le provisoire pouvant parfois durer, l'existence de cette institution vient d'être prorogée au regard de l'ampleur de ses tâches par le décret n° 2011-119 du 27 janvier 2011 pris pour l'application de l'article 4 de la 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 (*JORF* n°0024 du 29 janvier 2011, p. 1889).

⁵ Tel qu'il ressort d'une question écrite adressée par un élu au ministre en charge de l'écologie en 2010, Mayotte présente un « *territoire compris entre, d'une part, des zones à risques naturels de glissements de terrain et de chutes de blocs, intéressant 60 % du territoire, pour une large part non constructibles en l'état selon l'Atlas du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et, d'autre part, la zone dite « des cinquante pas géométriques » appartenant au domaine public maritime de l'État, en partie occupée ou en voie de l'être sans garantie juridique. Entre les deux zones, plusieurs milliers d'hectares de*

et des besoins considérables, pour ne pas dire colossaux, en matière d'équipements collectifs et de logements sociaux¹.

La différence de traitement était concrètement difficile à justifier, d'autant plus sans doute que la perspective de la départementalisation plaidait pour une harmonisation du droit...

Il semblait donc inévitable que les revendications répétées des élus locaux pour une politique raisonnée de régularisation foncière aboutissent à ce que la représentation nationale réforme le régime de la réserve à Mayotte, ce qu'elle fit avec la loi du 21 février 2007, texte notamment complété par un décret du 9 septembre 2009² intervenu suite aux ultimes doléances formulées lors des États généraux de l'outre-mer (qui se sont tenus de mars à juillet 2009).

Aussi, le régime de « cessions-régularisations » désormais en vigueur sur le domaine public maritime de Mayotte peut-il être considéré, pour l'essentiel, comme calqué sur celui déjà applicable en Guadeloupe et en Martinique depuis 1996³.

Outre la possibilité, en vue de la réalisation d'opérations d'habitat social⁴, de cessions à titre gratuit aux collectivités territoriales des espaces urbanisés de la réserve des 50 pas géométriques⁵, le CG3P modifié consacre désormais en effet, sur ces mêmes espaces, un mécanisme de « *cession à titre onéreux aux personnes physiques ayant édifié ou fait édifier avant le 1er janvier 2007 des constructions à usage d'habitation qu'elles occupent à titre principal ou qu'elles donnent à bail en vue d'une occupation principale, ou à leurs ayants droit* »⁶ ; une procédure

terrain relèvent de l'indivision, ce qui représente une incitation aux constructions illégales sous la pression de la pénurie de logements » (Question écrite n° 14201, JO Sénat du 1^{er} juillet 2010, p. 1669).

¹ Mayotte comptait en effet, selon une étude réalisée en 2003, quelque 14 277 logements insalubres (H. TORRE, « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement outre-mer », Rapport d'information n° 355 (2007-2008) fait au nom de la commission des Finances sur le logement en outre-mer, Sénat, p. 41). Ce qui représente 13,69 % de la population de Mayotte (H. TORRE, « Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité », Rapport d'information n° 88 (2006-2007) fait au nom de la commission des Finances sur le logement en outre-mer, Sénat, p. 14).

² Décret n° 2009-1104 du 9 septembre 2009 pris pour l'application des articles L. 5331-6-2 à L. 5331-6-5 du code général de la propriété des personnes publiques portant des dispositions applicables à Mayotte, JORF n°0210, 11 septembre 2009 p. 14963.

³ On prendra juste soin de noter que, « contrairement à ce qui a été le cas dans les départements d'outre-mer » de la Guadeloupe et de la Martinique, aucune agence spécifique (note 40) n'a été instituée à Mayotte, le dispositif conférant sur ce territoire des compétences inédites aux communes et au département. Voir l'article L.5331-6-5 au sujet du droit de préemption de ces collectivités dans le cadre de ces « cessions-régularisations ».

⁴ Le dispositif devant, aux termes de l'article L. 5331-6-2 du CG3P, être appréhendé en synergie avec le droit de l'urbanisme, dans la perspective des « opérations d'aménagement », notamment destinée à la résorption de l'habitat insalubre, et prévues à l'article L. 711-5 du code de l'urbanisme. Dispositif là encore spécifique à la zone des cinquante pas géométriques de Mayotte et consacré par l'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte (JORF n° 175 du 29 juillet 2005).

⁵ L'article L. 5331-6-2 du CG3P disposant précisément que, « *les terrains situés dans la zone définie à l'article L. 5331-5 et inclus dans une zone classée, en application de l'article L. 5331-6-1, en espaces urbains et d'urbanisation future peuvent être déclassés aux fins de cession à titre gratuit aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ainsi qu'aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social* ».

⁶ Article L. 5331-6-3.

analogue étant instituée pour les « constructions affectées à l'exploitation d'établissements à usage professionnel »¹.

Les nouvelles règles en vigueur sur le domaine public de Mayotte devraient donc contribuer à améliorer significativement le sort des habitants établis sur le littoral, ce malgré les critiques formulées par certains détracteurs incommodés à la seule idée que l'on demande aux Mahorais d'acheter des terrains pour en conserver la propriété alors qu'ils les ont, dans le cadre du décret précité du 4 février 1911, toujours occupés de bonne foi.

Si l'on ne pouvait certes que déplorer que l'article L.5331-5 al. 2, 1° du CG3P (ancien article L. 213-2 du code du domaine de l'État) semble faire fi des pratiques coutumières encouragées par ce décret et des conséquences, mises en lumière par l'affaire D'Achery, de celui de 1929, une page de l'histoire de la zone des 50 pas géométriques de Mayotte devrait en effet être définitivement tournée à s'en remettre à la possibilité de cessions « à un prix inférieur à la valeur vénale en fonction de l'ancienneté de l'occupation, des ressources du bénéficiaire et du nombre de personnes vivant au foyer »².

Mises de côté les difficultés liées à la fiabilisation du cadastre, l'essentiel reposera assurément sur la faculté de l'État à faire bon usage de cette possibilité, afin que la zone des 50 pas géométriques ne soit pas davantage perçue comme un instrument de discrimination sociale (prix de rachats prohibitifs) que comme un instrument de protection de l'environnement.

Le risque d'une telle représentation sociale est effectivement important dans un département où, après que le décret du 27 avril 1848 ait officiellement mis fin à l'esclavage, la possession de la terre est devenue pour la population locale un attribut essentiel de sa liberté.

Quoi qu'il en soit, la régularisation des occupants sans titres de la zone des 50 pas géométriques constituera un levier pertinent pour mettre un terme au flux des constructions illicites sur le littoral et ainsi, préserver l'environnement. C'est en tout cas en ce sens que l'Assemblée Nationale a adopté le 7 mai 2010, à l'unanimité, après y avoir été invitée par le conseil interministériel de l'Outre mer (CIOM), un amendement au projet de loi « Grenelle 2 » réformant la zone des 50 pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, destiné à accélérer les régularisations, leur nombre étant resté très faible et les constructions illicites sur les espaces littoraux ayant continué à se développer suite à la loi de 1996³.

¹ Article L. 5331-6-4.

² Voir article L.5331-6-3, 4° du CG3P.

³ Alors que le problème de l'occupation sans titre concerne 1 655 hectares en Guadeloupe (38,8 % de la zone des pas géométriques dans ce département) et 563 hectares (soit 16 % de la zone) en Martinique (J. HUCHON, Rapport n° 113 (1995-1996) au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, Sénat, p. 9) le phénomène a en effet continué de se développer puisqu'en 2004, on estimait à 1 500 le nombre de constructions irrégulières

Qu'il faille se réjouir ou s'accommoder de la dynamique engagée, cet état de fait traduirait semble-t-il on ne peut mieux l'idée selon laquelle : « *l'origine même de la réserve repose sur des motifs aussi hétérogènes que contradictoires, et cette ambiguïté fondamentale va marquer la gestion de la zone jusqu'à nos jours* »¹.

Un tel constat ne retirant bien entendu pas de son intérêt à la sanction attachée aux principes protecteurs ou règles de police de la domanialité publique, ensemble normatif dont les violations ne manquent manifestement plus d'intéresser le tribunal administratif de Mamoudzou, l'affaire D'Achery n'étant, pour en attester, qu'un exemple parmi d'autres de plus en plus nombreux et rapprochés dans le temps².

Aussi, alors même que les règles en vigueur sur la zone des 50 pas géométriques de Mayotte se seraient significativement assouplies, leur sanction serait parallèlement devenue plus systématique, un tel phénomène témoignant semble-t-il bien plus sûrement d'un processus de maturation du droit domanial que d'un véritable paradoxe.

réalisées en Guadeloupe depuis 1995 (Inspection générale de l'administration, Conseil général des Ponts et chaussées, «La gestion des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique », Note à l'attention de Monsieur le ministre de l'Équipement, du Logement, du Tourisme et de la mer, 9 mars 2004, p. 34).

¹ F. PRIET, *op. cit.*

² On pourra, au-delà des références jurisprudentielles déjà distillées dans ce commentaire, finir par évoquer deux récentes affaires dont fut saisi le tribunal. Une première qui mena la Cour administrative d'appel de Bordeaux à rappeler qu'« *un permis de construire ne saurait en tout état de cause (...) tenir lieu d'une autorisation d'occupation du domaine public* » (CAA Bordeaux, 12 juin 2008, *ministre de l'Écologie c/ M. Saïd X*, req. n° 06BX01255). Et une seconde, qui dans le prolongement de la première, conduit la même juridiction à affirmer qu'« *aucune des règles d'urbanisme applicables à Mayotte ne pouvait être interprétée comme permettant de regarder les demandes de permis de construire déposées au titre de la construction litigieuse comme de nature à régulariser sa situation au regard de son occupation sans droit ni titre du domaine public maritime* » (CAA Bordeaux, 9 juillet 2009, *Mme Raza X c/ Préfet de Mayotte*, req. n° 08BX00640).