

# Eau et Foncier

## Guide Juridique et Pratique

pour les interventions publiques sur terrains privés

Version 2010

Bruno LEDOUX, cabinet Ledoux Consultant

Maître Xavier LARROUY-CASTERA



Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat  
Prévention des risques

Développement durable

Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir

# [Sommaire]

## Préambule **Les maîtres d'ouvrage publics et la gestion intégrée de l'eau**

1

- 1] Définition jurisprudentielle de la notion de cours d'eau non domanial
  - 1]1 Origines et critères de distinction
  - 1]2 Les critères jurisprudentiels
  - 1]3 La position de l'administration
- 2] Le régime des cours d'eau et les droits de riveraineté
  - 2]1 Les droits et obligations liés au régime des cours d'eau non domaniaux
  - 2]2 Les droits et obligations liés au régime des cours d'eau domaniaux
- 3 ] Le régime juridique des eaux souterraines
  - 3]1 Un régime juridique complexe
  - 3]2 La police des eaux souterraines
- 4 ] Qui sont les maîtres d'ouvrage publics et leurs partenaires?
  - 4]1 Les groupements de riverains
  - 4]2 Les maîtres d'ouvrage publics de la gestion intégrée de l'eau
    - 4]2.1 Les communes
    - 4]2.3 Les intercommunalités
  - 4]3 Les partenaires publics de la gestion intégrée de l'eau

## Chapitre 1 **La restauration et l'entretien des milieux aquatiques et rivulaire**

17

- 1] De quoi parle-t-on ?
  - 1]1 Entretien et restauration
  - 1]2 Stabilité des berges et érosion
  - 1]3 Travaux nécessaires au maintien de la vie aquatique
- 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser
  - 2]1 Programme d'intervention et opération groupée d'entretien
  - 2]2 Le recensement parcellaire : propriétaires et usagers
  - 2]3 Le choix des modalités de contractualisation avec les propriétaires riverains
  - 2]4 La maîtrise foncière des berges et du lit mineur
  - 2]5 L'exécution d'office
- 3] Les outils nécessaires pour mettre en œuvre un programme de restauration et d'entretien
  - 3]1 L'utilisation de la Déclaration d'Intérêt Général
  - 3]2 La servitude de passage
    - 3]2.1 Les servitudes de libre passage instituées au titre du décret de 1959
    - 3]2.2 La servitude de libre passage introduite par la loi du 2 février 1995
    - 3]2.3 La servitude de passage de la Loi Risques (2003)
    - 3]2.4 La servitude de passage au titre de l'article L.215-18 et du plan de gestion
  - 3]3 Les conventions

3]4 La Déclaration d'Utilité Publique (DUP) en cas d'expropriation

3]5 Procédure d'autorisation ou de déclaration au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau

## Chapitre 2 La préservation et la restauration de l'espace de mobilité des cours d'eau

29

### 1] De quoi parle-t-on ?

1]1 L'espace de mobilité resitué dans la question plus large de la restauration physique des cours d'eau

1]2 Définition de l'espace de mobilité

1]3 Pourquoi préserver ou restaurer l'espace de mobilité ?

### 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser

2]1 Délimiter le ou les espaces de mobilité

2]2 Le recensement parcellaires : propriétaires et usagers

2]3 Déplacement du lit des cours d'eau et actualisation du cadastre

2]4 Faut-il acquérir l'espace de mobilité pour le protéger ?

2]5 Préserver sans acquérir : des outils existent

2]6 La nécessité de travailler avec tous les acteurs compétents

### 3] Les outils disponibles pour mettre en œuvre un programme de préservation et/ou restauration de l'espace de mobilité

3]1 Les outils issus du droit de l'urbanisme

3]1.1 Préserver l'espace de mobilité par le biais du PLU

3]1.2 Préserver l'espace de mobilité par le biais de la carte communale

3]1.3 Préserver l'espace de mobilité par le biais du projet d'intérêt général (PIG)

3]1.4 Préserver l'espace de mobilité par le biais du PPR

3]2 Les outils issus du droit de l'eau

3]2.1 Ce que permet la police de l'eau et des milieux aquatiques

3]2.2 La servitude de l'article L.2111-12 du code de l'environnement

3]3 Les outils de maîtrise foncière

3]3.1 L'acquisition foncière

3]3.2 La redistribution foncière (les outils de l'aménagement foncier rural)

3]4 Les conventions de gestion des terrains acquis

## Chapitre 3 La préservation et la restauration des champs d'expansion des crues

49

### 1] De quoi parle-t-on ?

1]1 Ce qu'est un champ d'expansion des crues (zones inondables et zones humides)

1]1.1 Champs d'expansion des crues ou zones d'expansion des crues (ZEC) ?

1]1.2 Champs d'expansion des crues et zones humides

1]2 Pourquoi préserver ou restaurer les champs d'expansion des crues ?

### 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser

2]1 Connaissance des champs d'expansion des crues, fonctionnels ou non

2]2 Le recensement parcellaire : propriétaires et usagers

2]3 Comment préserver les champs d'expansion des crues et leurs fonctionnalités

2]4 Restaurer les fonctionnalités des champs d'expansion des crues



2]1 L'acquisition foncière des champs d'expansion des crues pour la restauration

2]4.2 Comment négocier des contraintes aux cultures sans que le maître d'ouvrage soit propriétaire

2]4.3 A mi chemin entre l'acquisition et l'absence d'acquisition

la servitude de l'article L. 211-12 du Code de l'environnement

2]5 De l'intérêt d'un SAGE pour asseoir une politique de préservation et de restauration des champs d'expansion des crues

3] Les outils nécessaires pour mettre en œuvre un programme de préservation et/ou restauration des champs d'expansion des crues

3]1 Interdire l'urbanisation dans les champs d'expansion des crues

les outils de gestion des sols et des risques

3]2 La mise en place de servitudes de surinondation

3]3 Interdire les digues et autres aménagements

3]4 Protéger les milieux aquatiques par les outils réglementaires

3]5 La maîtrise foncière

3]6 Les servitudes conventionnelles

#### Chapitre 4 **Gestion des matériaux solides**

61

1] De quoi parle-t-on ?

1]1 Quelques précisions sur les termes et notions de ce chapitre

1]2 Les équilibres "naturels"

1]3 Les perturbations de l'équilibre sédimentologique sous l'action de l'homme

2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser

2]1 Pourquoi faut-il impérativement un plan de gestion ?

2]2 La position du SDAGE : l'importance donnée à la restauration physique des cours d'eau

2]3 Réaliser en préalable aux interventions une étude de la dynamique fluviale

2]4 Se doter d'une stratégie globale de gestion du transport solide

2]5 Transport solide et espace de mobilité

2]6 La nécessité d'un suivi

3] Les outils nécessaires pour mettre en œuvre un plan de gestion des matériaux solides

3]1 La nécessité de recourir à une déclaration d'intérêt général (DIG)

3]1.1 L'obligation de recourir à la DIG en matière de gestion des matériaux solides d'un cours d'eau

3]1.2 L'articulation de la procédure de DIG avec les autres procédures nécessaires à la réalisation de travaux de gestion des matériaux

3]2 Les opérations de dragage ou de curage mécanique du lit

- 3]2.1 Le cas des cours d'eau de montagne
- 3]2.2 La réglementation ICPE et son évolution à propos des dragages
- 3]2.3 La réglementation eau
- 3]2.3 La réglementation
- 3]2.4 Diagramme récapitulatif des réglementations susceptibles de s'appliquer aux opérations de dragage ou de curage mécanique du lit
- 3]3 Les travaux de stabilisation du lit
  - 3]3.1 La réalisation ou l'effacement de seuils
  - 3]3.2 La recharge du lit en matériaux
- 3]4 Les opérations de dévégétalisation des bancs de graviers
- 3]5 Les opérations de remodelage du lit vif
- 3]6 La procédure d'urgence

## Chapitre 5 Accès à la rivière et usage de loisir

79

- 1] De quoi parle-t-on ?
  - 1]1 Les usages de loisir en rivière et sur ses rives
  - 1]2 Les problèmes soulevés par ces usages
- 2] Les questions soulevées par l'usage de loisir des cours d'eau et les réponses juridiques
  - 2]1 Les différents usages et leur encadrement juridique
    - 2]1.1 L'accès au cours d'eau
    - 2]1.2 L'accès du public aux abords des rivières (randonnée le long des berges)
    - 2]1.3 La randonnée aquatique et la police de l'eau
    - 2]1.4 La navigation et le droit de riveraineté
    - 2]1.5 Les pouvoirs du préfet en matière de navigation et au-delà en matière de pratique de loisir
    - 2]1.6 La pêche
    - 2]1.7 La baignade
  - 2]2 Usages de loisir et responsabilité
    - 2]2.1 La responsabilité des riverains
    - 2]2.2 La responsabilité des collectivités publiques
    - 2]2.3 La responsabilité des autres usagers
- 3] Les outils disponibles pour favoriser de loisir tout en protégeant les milieux
  - 3]1 Le plan départemental de randonnée nautique
  - 3]2 Le SAGE
  - 3]3 La maîtrise foncière par le biais du droit de préemption des espaces naturels sensibles
  - 3]4 Les conventions
  - 3]5 Les attendus de la loi du 6 juillet 2000

## Chapitre 6 Protection des captages d'eau potable et de la ressource en amont

95

- 1] De quoi parle-t-on ?
  - 1]1 Rappel sur les ressources en eaux souterraines
  - 1]2 De la nécessité de protéger la ressource
- 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser
  - 2]1 Pas de protection pertinente sans la connaissance du système aquifère

- 2]2 La protection réglementaire des puits de captages d'eau destinée à la consommation humaine : servitude ou maîtrise foncière ?
  - 2]2.1 Trois types de périmètres règlementaires
  - 2]2.2 Les zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable (ZPAAC)
  - 2]2.3 Intérêt d'un SAGE pour asseoir une politique de protection des captages d'eau potable
  - 2]2.4 Les périmètres de protection et le PLU
- 2]3 La question de la protection de la ressource souterraine en amont de la protection réglementaire : quels outils disponibles ?
- 3] Les outils disponibles pour l'acquisition foncière en périmètre rapproché et éloigné
  - 3]1 L'acquisition amiable
  - 3]2 Le droit de préemption
  - 3]3 L'acquisition par voie d'expropriation
  - 3]4 L'acquisition par le biais de l'aménagement foncier agricole et forestier

## Chapitre 7 Accès et travaux de protection sur des forages ou des puits privés

105

- 1] De quoi parle-t-on ?
- 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser
  - 2]1 Le diagnostic : recenser et expertiser l'état des forages
    - 2]1.1 Nouvelle réglementation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009
    - 2]1.2 Contrôle des installations privatives
    - 2]1.3 Attention, un contrôle limité aux abonnés du service d'eau
  - 2]2 Les travaux : intervention sur les forages
- 3] Les outils nécessaires et les outils disponibles
  - 3]1 La Déclaration d'Intérêt Général
  - 3]2 La loi de 1892

## Chapitre 8 Les zones humides

109

- 1] De quoi parle-t-on ?
  - 1]1 Ce qu'est une zone humide
    - 1]1.1 Approche naturaliste
    - 1]1.2 Approche juridique
    - 1]1.3 Délimitation par le préfet de zones humides pour l'application de la nomenclature sur l'eau
  - 1]2 Les fonctions des zones humides
  - 1]3 La situation aujourd'hui
- 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser
  - 2]1 Présentation des actions de préservation et de gestion des zones humides
    - 2]1.1 Terminologie de la Commission technique des zones humides
    - 2]1.2 Les orientations du SDAGE RMC concernant les zones humides
  - 2]2 Mieux connaître les zones humides
    - 2]2.1 Méthode
    - 2]2.2 Conséquences juridiques des inventaires
  - 2]3 Charte pour les zones humides en Rhône-Méditerranée-Corse
  - 2]4 Agir pour les zones humides à travers les SAGE

### 3] Les outils disponibles pour la préservation et la restauration des zones humides

#### 3]1 Les outils réglementaires de protection et les instruments contractuels

#### 3]2 Les nouveaux outils de la loi DTR

##### 3]2.1 Les zones humides d'intérêt environnemental particulier

##### 3]2.2 Les zones stratégiques pour la gestion de l'eau délimitées par le SAGE et les servitudes

#### 3]3 Les instruments fonciers

##### 3]3.1 Remarques générales

##### 3]3.2 L'action du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres

##### 3]3.3 Les conseils généraux et les espaces naturels sensibles

##### 3]3.4 Le Grenelle de l'Environnement

#### 3]4 L'instrument fiscal (exonération fiscale)

Sommaire des fiches	127
Fiche 1 [ Déclaration d'Intérêt Général (DIG)	129
Fiche 2 [ Les servitudes de passage	141
Fiche 3 [ Les servitudes de la Loi Risques	145
Fiche 4 [ Convention d'accès aux parcelles privées pour l'exécution de travaux de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires	155
Fiche 5 [ Les conventions de gestion	163
Fiche 6 [ L'autorisation d'accès aux parcelles privées pour la réalisation de mesures et de travaux sur des forages et puits privés	173
Fiche 7 [ L'occupation temporaire de propriétés privées. Loi du 2 décembre 1892	177
Fiche 8 [ Le droit de préemption des espaces naturels sensibles	181
Fiche 9 [ Le droit de préemption des SAFER	191
Fiche 10 [ L'aménagement foncier agricole et forestier	197

### 1] Définition jurisprudentielle de la notion de cours d'eau non domanial

#### 1]1 Origines et critères de distinction

**Origines** - Il s'agit, d'une façon générale, des cours d'eau que l'on qualifiait, avant la réforme de 1964, de "cours d'eau non navigables et non flottables". L'article 27 de la loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 précise, en effet, que les termes "cours d'eau non navigable" ou "rivière non navigable ni flottable" seront désormais remplacés par "cours d'eau non domaniaux". Malgré la simplification des mots, le contenu n'a pas varié, et l'on continue, comme par le passé, à leur assimiler les ruisseaux, les torrents, les petites rivières, expression autrefois bien répandue.

**Critères de distinction** - Le législateur n'a pas jugé bon de définir juridiquement la notion de cours d'eau. Tout au plus pouvons nous trouver une tentative de définition lors des travaux préparatoires de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, lorsque le rapporteur de la Commission du Sénat, M. Cuvinot, s'exprimait ainsi :

"Lorsque les eaux de pluie ou de source par leur abondance et leur continuité ont nettement marqué l'emplacement que leur écoulement normal comporte, lorsqu'elles ont creusé leur lit à travers divers héritages, elles sont devenues eaux courantes" (cité par Troté, *Traité des eaux non domaniales*, Paris, Imprimerie Nationale, 1947, tome II, p. 199).

Cependant, aucune définition du cours d'eau ne figurera dans la loi de 1898, pas plus que dans les lois ultérieures du 16 décembre 1964, 3 janvier 1992 et 30 décembre 2006. Une circulaire du 30 juillet 1861 a bien tenté d'instituer une sorte d'inventaire des cours d'eau non navigables et non flottables. A cette fin, les ingénieurs étaient chargés de dresser deux tableaux, l'un relatif à la statistique des cours d'eau où devaient se placer les renseignements propres à constater leur régime, l'autre concernant leurs diverses utilisations. Mais, à raison de l'ampleur de la tâche, ces inventaires n'ont pas donné les résultats escomptés et malgré l'intérêt certain qu'ils pouvaient représenter pour la détermination et l'aménagement des cours d'eau, ils n'étaient dotés d'aucune valeur juridique (Troté, *op. cit.*, Tome II, p. 208).

#### 1]2 Les critères jurisprudentiels

L'acceptation de la notion de cours d'eau est donc aujourd'hui comme par le passé, d'origine Jurisprudentielle et il appartient aux tribunaux administratifs comme aux tribunaux de l'ordre judiciaire d'apprécier, chacun dans le cadre de leurs compétences, s'il est possible de conclure ou non à l'existence d'un cours d'eau. L'exercice est délicat et dans la plupart des cas les tribunaux jugent ce qu'il n'est pas. La distinction avec les cours d'eau domaniaux est assez claire, celle avec les ruisseaux, les torrents et les rigoles l'est beaucoup moins. Tout est, en la matière, cas d'espèce. Cette approche permet de balayer les trois critères classiquement forgés par la jurisprudence :

[ permanence du lit ;

[ caractère naturel du cours d'eau ou affectation du cours d'eau, s'il est artificiel, à l'écoulement normal des eaux ou à l'écoulement des eaux publiques et courantes ;

[ débit ou alimentation en eau suffisant.

Il convient de noter que les critères de qualification des cours d'eau sont cumulatifs : le milieu devra présenter des caractéristiques conformes aux exigences issues de la jurisprudence aussi bien à l'égard du lit que des eaux, pour être considéré comme un cours d'eau non-domanial.

#### A] Le critère du lit permanent

**Reconnaissance d'un cours d'eau** [ Lorsqu'il s'agit de définir le caractère que doit revêtir le lit afin que la qualification de cours d'eau soit retenue, la notion habituellement retenue par les tribunaux est celle de la permanence.

On ne constate relativement à cette condition aucune divergence d'approche notable entre le juge administratif et le juge judiciaire, tous deux tentant de dégager les éléments qui tendent à établir la permanence du milieu, n'écartant pas pour autant une potentielle évolution de celui-ci.

C'est ainsi qu'« un ruisseau qui ne suit plus son ancien cours et s'écoule dans un nouveau lit dont le préfet a ordonné le curage, ayant un débit régulier pendant la plus grande partie de l'année et alimenté en amont par des sources, constitue un cours d'eau non-domanial »(CE, 22 janvier 1909, Toussaint, Moreau et autres, *Recueil Lebon*, p. 77, *Annales du Min. de l'Agric.* 39.149). De même, « les travaux qui ont rectifié ou régularisé le lit d'un cours d'eau naturel n'ont pas modifié



son caractère dès lors que, dès l'origine, ce cours d'eau a constitué un ruisseau » (CA Lyon, 16 janvier 1906, Annales du Min. de l'Agric. 35.192).

La qualification de cours d'eau non domanial peut même être retenue en présence d'un ancien lit de rivière, dès lors que celui-ci continue de participer à l'écoulement des eaux : "L'ancien lit de la Viere qui traverse la propriété de M. Groussin [...] continue de recevoir une partie des eaux de cette rivière, concurrentement avec le nouveau lit tracé en bordure de la propriété de l'intéressé ; [...] le lit de la Viere passant dans la propriété de M. Groussin constitue une dérivation du nouveau tracé et reste affecté à l'écoulement normal des eaux, conservant, de ce fait, le caractère d'un cours d'eau non domanial [...]" (CE, 18 novembre 1983, Groussin, req. 38.151).

**Exclusion de la notion du cours d'eau** [ Toutefois, certaines "évolutions" du milieu sont réhabilitaires quant à la qualification de cours d'eau non-domanial. Fort logiquement, "lorsque la partie d'un ruisseau dont le lit a été comblé depuis une époque ancienne est à l'état de terrain cultivé, le préfet ne peut prescrire le rétablissement de l'ancien lit au titre du curage" (CE, 24 décembre 1897, Sieurs Bosc, Recueil Lebon p. 838). La notion de cours d'eau domanial est aussi évidemment écartée en présence d'une impasse ouverte à la circulation qui emprunte "le tracé de l'ancien fossé de la Ville et (même si elle) a été assimilée dans le passé à un ruisseau appelé Le Drôle" (CE, 18 décembre 1987, req. 77.526).

Surtout, les tribunaux ne considèrent pas la condition du lit remplie, lorsque celui-ci n'est qu'une "simple dépression" ou une "ravine". Ne constitue pas ainsi un cours d'eau non domanial "une simple dépression de terrain creusée avec le temps par le passage des eaux pluviales" (CA Paris, 4 août 1905, Annales du Min. de l'Agric. 35.189) ou encore "une ravine qui n'est alimentée par aucune source et ne reçoit seulement, de façon intermittente, que les eaux pluviales du bassin versant" (CE, 22 février 1980, Min. de l'Env. et du cadre de vie c/ M. Pourfilet et autres ; AJDA, 20 septembre 1980, p. 487).

**Rigoles** [ Le juge administratif retiendra cependant, en considération des éléments de fait, qu'une simple "rigole" peut constituer un cours d'eau non-domanial : "[...] Si la rigole

qui traverse la parcelle cadastrée [...] depuis un puits aménagé dans le mur de clôture jusqu'au "ruisseau du village" a été, à l'origine creusée de la main de l'homme dans l'intérêt du propriétaire de ladite parcelle, il résulte des pièces versées au dossier qu'il n'existe actuellement pas d'autre moyen d'écoulement normal des eaux provenant de certains fonds supérieurs qui, recueillies par le fossé du chemin départemental n°27, puis par une canalisation enterrée sous la voie communale, s'écoulent en direction du puits, que dès lors ladite rigole a acquis le caractère d'un cours d'eau non navigable ni flottable [...]" (CE, 24 janvier 1969, Dame veuve Daloz, Recueil Lebon p. 41, AJDA 1969, p. 323 : il apparaît clairement qu'en l'espèce, ce n'est pas tant le critère du lit sinon celui des eaux qui a prévalu à la qualification de cours d'eau non-domanial, cf. infra, n° 15 et s.).

Dans la majorité des cas cependant, il est jugé que de simples "rigoles servant à faciliter l'écoulement des eaux, [...] ne constituent pas des cours d'eau non-domaniaux auxquels s'appliquent les dispositions du titre III du Code rural" (CE, 11 mars 1983, Bertazon : D. 1984, IR p. 341-342, obs. F. Modeme et P. Bon ; RD rur. 1986, p. 16).

**Indications cartographiques** [ Le juge peut parfois s'appuyer sur la mention d'un cours d'eau sur des cartes, sur le cadastre actuel ou ancien, sur des actes notariés ou sur d'anciens actes d'exercice de la police de l'eau, pour retenir ou bien exclure, le critère de permanence du lit de celui-ci. C'est ainsi que la Cour d'Appel de Nancy écarte la qualification de cours d'eau non-domanial pour un courant d'eau d'un débit de 12 l/s après avoir pris soin d'indiquer que ni les relevés d'état-major, ni le cadastre, ni les contrats anciens n'en mentionnent l'existence (CA Nancy, 20 octobre 1954).

**B] Le critère de caractère naturel du cours d'eau**

**Appréciation** [ Ce critère est généralement apprécié par les tribunaux au regard de l'origine des eaux qui s'écoulent dans le milieu. A ce titre, l'alimentation du cours d'eau par des eaux de source est un élément qui milite incontestablement en faveur de la reconnaissance de cours d'eau (à titre d'illustration, voir : CE, 22 janvier 1909, Toussaint, précité n° 8).

**Exclusion** [ Inversement, les décisions écartant la qualification de cours d'eau du fait de la seule alimentation

par des eaux pluviales, de ruissellement, issues de la fonte des neiges ou d'effluents de station d'épuration, sont nombreuses.

Ainsi le “ ruisseau qui ne reçoit que les eaux de pluie et l'effluent d'une station d'épuration communale et n'est alimenté par aucune source ne constitue pas un cours d'eau non navigable ni flottable ” (CE, 19 novembre 1975, commune de Ramonville-Saint-Agne, Recueil Lebon, p. 578) ou encore le “ canal de la Blache (qui) est une voie d'eau de dimensions très modestes, créée par l'initiative privée sur des parcelles privées pour en permettre l'arrosage [et qui] n'est alimenté par aucune source, mais reçoit seulement de façon intermittente les eaux pluviales ou de fonte des neiges du bassin versant (...) ne constitue pas un cours d'eau non domanial [...] ” (CAA Lyon, 7 décembre 1989, req. 89LY00401). De même, des “ parcelles sur lesquelles a été construite le barrage réservoir autorisé par l'arrêté contesté (qui) ne reçoivent l'eau d'aucune source mais seulement, de façon intermittente, les eaux pluviales du bassin versant (...) ne constituent pas le lit d'un cours d'eau non-domanial [...] ” (CAA Bordeaux, 16 mars 2000, Préfet du Tam, M. et Mme Puech, req. n° 96BX02426).

En définitive, la qualification de cours d'eau non-domanial n'est retenue par les juridictions administratives et judiciaires que lorsque le milieu considéré est alimenté, soit par une source, soit par les eaux d'un cours d'eau clairement identifié.

**Écoulement normal des eaux** [ Il faut noter en ce domaine une évolution remarquable de la jurisprudence, laquelle est d'autant plus libre qu'il n'existe pas, on l'a dit, de définition légale de la notion de cours d'eau non-domanial. Le juge va ainsi jusqu'à reconnaître la qualité de cours d'eau non domanial aux milieux artificiels (canaux d'usiniens, fossés, etc.), dès lors qu'ils sont, soit affectés à l'écoulement des “ eaux publiques et courantes ”, pour le juge judiciaire, soit affectés à “ l'écoulement normal des eaux ”, pour le juge administratif.

Il semblerait que la notion “ d'écoulement normal des eaux ” trouve son origine dans l'article L. 215-7 du Code de l'environnement (ancien article 103 du Code rural),

disposition presque systématiquement visée dans les décisions participant à la définition de la notion juridique de cours d'eau en matière administrative (celles-ci ont généralement été rendues à l'occasion d'un différend relatif à l'exercice des pouvoirs de police sur les cours d'eau non-domaniaux). Cet article dispose que l'Etat et ses services (“ l'autorité administrative ”) sont chargés d'assurer le libre écoulement des eaux et la police des cours d'eau non domaniaux.

Il apparaît ainsi que le juge administratif, par le terme “ écoulement normal des eaux ”, apprécie si les eaux du milieu concerné suivent un “ libre écoulement ” qui leur confère la qualité de cours d'eau non-domanial au sens de l'article L. 215-7 du Code de l'environnement. Dans l'affirmative, le milieu en question entre dans le champ d'application de la police des eaux non-domaniales. La détermination du caractère domanial ou non domanial du cours d'eau, voire de canal privé, est en effet de la première importance. De la nature du cours d'eau dépendent en effet non seulement les droits du propriétaire riverain, leurs obligations (l'obligation d'entretien régulier notamment), mais aussi l'application, dans une large mesure, de la police des eaux.

Applications par le juge administratif - Par référence à la notion d'écoulement normal des eaux, le juge administratif retient la qualité de cours d'eau non-domaniaux dans les cas suivants :

[ “ L'ancien lit d'un ruisseau ayant cessé, sauf en temps de crue, de servir au cours des eaux qui s'écoulent normalement aujourd'hui par un canal de dérivation, creusé de main d'homme dans l'intérêt des usiniens et des riverains, ce canal constitue un cours d'eau non navigable ni flottable ” (CE, 5 décembre 1930, Sieur Roux, Recueil Lebon, p. 1039).

[ “ Un canal creusé de main d'homme dans l'intérêt des usiniens qui est une dérivation du Gave de Pau et d'un autre ruisseau et qui conduit des eaux qu'ils auraient recueillies s'il n'existait pas et qui est affecté à l'écoulement normal des eaux de ces rivières constitue un cours d'eau non navigable ni flottable ” (CE, 2 décembre 1959, Sieur Bijon et autres, Recueil Lebon Tables 55-64-IV 96, Annales du Min. de l'Agric. 89.639). Il en va de

même de la dérivation artificielle d'un affluent de la Seine dès lors qu'il est affecté à l'écoulement des eaux de la rivière principale (TA Versailles, 18 déc. 2007, req. n° 0403580).

Inversement, la qualité de cours d'eau non-domanial sera écartée lorsqu'il est avéré que le canal ou le fossé ne participe pas à l'écoulement normal des eaux :

[ “ Un canal creusé de main d'homme, simple dérivation usinière qui n'est pas affecté à l'écoulement normal de la rivière [ne constitue pas un cours d'eau non-domanial] ” (CE, 23 juillet 1924, Bérud et Vignaud, Recueil Lebon p. 716).

[ “ Le canal dit "Moulin de la Roque", creusé de main d'homme dans un intérêt privé et propriété du sieur Comont, est une simple dérivation usinière qui n'est pas affectée à l'écoulement normal des eaux de la Sorgue de Velleron; que si des prélèvements sont opérés sur ses eaux pour l'irrigation de certaines terres avoisinantes, cette circonstance ne lui a pas fait acquérir le caractère d'un cours d'eau non navigable ni flottable sur lequel le préfet de Vaucluse pouvait user des pouvoirs qu'il tient des articles 103 à 107 du Code rural ” (CE, 26 janvier 1972, Sieur Comont, Recueil Lebon p. 82).

[ Le juge administratif ne fait toutefois pas systématiquement référence à la notion “ d'écoulement normal des eaux ” pour retenir ou bien exclure l'existence d'un cours d'eau non domanial :

[ “ Le ruisseau, dit “ fossé de la ville ” qui recueille des eaux de source et les conduit à une rivière ne saurait être considéré comme un fossé d'assainissement et constitue un cours d'eau naturel dont il appartient au préfet d'ordonner le curage ” (CE, 25 mars 1901, Dame veuve Cocholet, Annales du Min. de l'Agric. 29.71).

[ “ Le canal, où il reçoit un ruisseau, présente le caractère d'un cours d'eau non navigable ni flottable dont le préfet peut prescrire le curage ” (CE, 13 mars 1935, Sieur Guérin Auguste, Recueil Lebon p. 331).

[ “ Le canal qui fait suite à une rivière et recueille ses eaux et les déverse dans la Gironde a le caractère d'un cours d'eau soumis au curage ” (CE, 15 janvier 1897, Sieurs

Monpaz de Caumont de la Force et autres, Recueil Lebon, p. 18).

[ “ Un fossé presque complètement à sec depuis de longues années, séparé du cours de la rivière par une levée de terre [ne constitue pas un cours d'eau non-domanial] ” (CE, 11 février 1907, Min. de l'Agric. C/ Demoiselle Sarans, Recueil Lebon, p. 152; D. 1908, 3, p. 92).

**Applications par le juge judiciaire** [ Pour sa part, le juge judiciaire fait appel à la notion “ d'eaux publiques et courantes ”, qui trouve vraisemblablement son fondement dans l'article 643 du Code civil.

Si cet article ne définit pas à proprement parler le cours d'eau, il énonce les cas où les eaux de source ne peuvent faire l'objet d'une appropriation de la part du propriétaire du fonds sur lequel elles émergent. Pour cela, les eaux de source doivent former, “ dès la sortie du fonds où elles surgissent, [...] un cours d'eau offrant le caractère d'eaux publiques et courantes ”.

Cette notion trouve à s'appliquer notamment dans la décision suivante : “ Lorsqu'un ru creusé de main d'homme absorbe toutes les eaux d'un ru naturel, ses eaux, bien que coulant dans un lit artificiel, conservent leur caractère d'eaux courantes auxquelles est applicable l'article 644 du Code civil sur les droits des riverains ” (Cass., 23 juin 1903, Baticle et Garnot c/ Laviolle, Dalloz périodique, 1, 477, Annales du Min. de l'Agric. 29.133).

Néanmoins, les tribunaux de l'ordre judiciaire n'utilisent pas non plus systématiquement la notion d'eaux publiques et courantes : “ Le canal, [créé] artificiellement par l'ancienne propriétaire des fonds des parties, destiné à permettre le déversement du trop plein de [la] rivière, [qui n'a pas] été réalisé pour le profit exclusif du moulin mais [répond] à des impératifs de sécurité générale, [présente] le caractère d'un cours d'eau non-domanial ” (Cass. civ., 3<sup>e</sup> ch., 10 juillet 2002, n° 00-13365).

Quoi qu'il en soit, que les tribunaux fassent appel à la notion “ d'eaux publiques et courantes ” ou à celle “ d'écoulement normal des eaux ”, ils estiment – et ceci quel que soit l'ordre de juridiction considéré – qu'un canal ou fossé constitue un

cours d'eau non-domanial, dès lors qu'il est alimenté par une source ou qu'il constitue la continuité d'un cours d'eau.

### C] Le débit suffisant

La notion de "débit suffisant" reste essentielle dans la détermination du cours d'eau. Comme le précise Fabreguettes, on parlera de cours d'eau "dès qu'il s'est fait un lit permanent et que, suivant la déclivité du sol, il roule naturellement une masse d'eau plus ou moins considérable" (in *Traité des eaux publiques et des eaux privées*, Ed. Pichon et Durand-Auzias, Paris 1911, Tome II, p. 7). Toute la difficulté tient dans ce que l'on entend par une "masse d'eau plus ou moins considérable" et c'est là encore l'examen de la jurisprudence qui permet d'apporter un éclairage indispensable.

Il est fait allusion à la notion de "débit suffisant", notamment dans les arrêts suivants :

"L'eau qui provient d'infiltrations et de petites sources qui créent un "ruisselet" dont le débit ne donne qu'un "simple filet d'eau" qui ne peut être utilisé pour l'irrigation qu'après avoir été retenu par des barrages, ne jaillit pas avec une force suffisante pour que le caractère d'eaux publiques et courantes lui soit conféré" (Cass. civ., 2 juin 1953, Rotily-Forcioli, *Annales du Min. de l'Agric.* 83.467).

"Un courant d'eau d'un débit de 12 l/s dont ni les relevés d'état-major, ni le cadastre, ni les contrats anciens ne mentionnent l'existence, ne constitue pas un cours d'eau non-domanial" (CA Nancy, 20 octobre 1954, précité). Il en va de même, a fortiori, d'un débit de 4 l/s qui est insuffisant pour constituer un véritable cours d'eau (CA Bourges, 30 mai 2002, *Juris-Data*, n° 212047). Ne peut être qualifié de cours d'eau un simple écoulement, d'un faible débit évalué à quelques litres par seconde, qui se tarit lors d'étés normalement secs ne permettant aucune vie piscicole significative et qui est d'ailleurs qualifié de cours d'eau temporaire par l'Institut Géographique National (TA Clermont-Ferrand, 21 nov. 2006, Mme Mathiaud, req. n° 0500183).

### 1]3 La position de l'administration

Seuls les trois critères élaborés par la jurisprudence et rappelés ci-dessus devraient servir à la qualification d'un cours d'eau non-domanial. Cela est confirmé avec force dans la circulaire du Ministre de l'écologie et du développement durable du 2 mars 2005 relative à la définition de la notion de cours d'eau,

qui, après avoir procédé au rappel des principaux critères jurisprudentiels qu'elle réduit au nombre de deux (présence et permanence d'un lit naturel/permanence d'un débit suffisant une majeure partie de l'année) indique que : "ces critères retenus par la jurisprudence, et eux seuls, ont vocation à préciser le champ d'intervention des agents chargés de missions de police qui opèrent dans le cadre défini par l'administration". La circulaire poursuit : "ce n'est pas le cas des méthodes scientifiques mises au point pour évaluer l'incidence d'aménagement ou d'opération particulière sur un secteur limité de bassin versant. Ces méthodes n'ont pas à interférer dans l'application de la législation, ni à constituer une référence pour la mise en œuvre des missions de police".

**Doctrine du Conseil Supérieur de la Pêche (aujourd'hui ONEMA)** [ Il est fait ici implicitement référence à la position adoptée par le Conseil Supérieur de la Pêche (CSP), qui a rendu un avis le 14 octobre 2002, dans lequel il livre sa propre acceptation du cours d'eau. Sa définition repose sur une série de critères hiérarchisés dans un arbre de décision, dont la condition de base est la présence d'un talweg. Le croisement de cette condition avec seulement un des autres critères emporte la qualification de cours d'eau.

Ces autres critères sont :

- [ la présence de végétation aquatique ;
- [ la présence d'invertébrés aquatiques ;
- [ la présence de poissons ;
- [ la présence d'alimentation en amont ;
- [ la présence de berge et de substrat différencié.

L'approche du CSP est très naturaliste et privilégie les aspects liés à la vie piscicole. Par ailleurs, concernant le critère de "la présence d'alimentation en amont", il est particulièrement extensif puisque d'après la définition du CSP, il s'agit de "source, plan d'eau, zone humide, résurgence, glacier, névé, etc.". Selon cette analyse, "le lit d'un cours d'eau est également un habitat qui, même en période d'assec, présente une humidité rémanente favorisant la présence de communautés floristiques et faunistiques spécifiques".

Un jugement du Tribunal administratif de Limoges, le premier, a laissé augurer d'une certaine évolution des critères servant à déterminer la présence d'un cours d'eau non domanial en intégrant l'aspect biologique du milieu. C'est

ainsi qu'est expressément retenu par le juge pour retenir la présence d'un cours d'eau non domanial, aux côtés des critères traditionnels, le critère lié à "la présence d'invertébrés aquatiques" : "[...] Il ressort d'une étude circonstanciée menée par un ingénieur hydrobiologiste que l'existence du cours d'eau "l'Allemette", défini par la permanence du lit, le caractère naturel de l'écoulement, le débit permanent ou intermittent, et la présence d'invertébrés aquatiques, est avérée au moins 1 km en amont du plan d'eau [...]" (TA Limoges, 31 octobre 2002, commune de Chaillac c/ préfet de l'Indre, n° 99-756). Plus récemment encore, la Cour de cassation retient à son tour des critères biologiques ("les agents verbalisateurs ont constaté à cet endroit la présence d'une faune et d'une végétation caractéristiques d'un milieu aquatique"), se faisant elle aussi l'écho de l'avis du Conseil supérieur de la pêche (Cass. Crim., 7 nov. 2006, n°06-85.910, F-P+F, Laurent c/Féd. Indre pour la pêche et la protection du milieu aquatique, RDRur., Août-Septembre 2007, p. 73-75, note Ph. Billet). Il en va de même de la Cour d'Appel de Rennes qui retient, comme témoignage d'une "vie aquatique permanente", la présence "d'un lit avec des berges marquées, substrat différencié (gravier, sable, limon), présence d'invertébrés benthiques, larves de trichoptères, azelles, oligochètes" (CA Rennes 10 janvier 2008, n° 07/00732).

Aussi, malgré la position exprimée par la circulaire du 2 mars 2005, il semble qu'au gré des décisions jurisprudentielles, le critère des éléments biologiques du milieu s'impose chaque fois un peu plus, et qu'il vient s'ajouter aux critères traditionnels permettant de déterminer la présence d'un cours d'eau.

## 2] Le régime des cours d'eau et les droits de riveraineté

Le régime juridique du cours d'eau est l'élément essentiel de la détermination des droits et obligations qu'entraîne la riveraineté d'un linéaire. Ce régime peut être celui du cours d'eau domanial ou du cours d'eau non domanial.

La distinction entre ces deux régimes procède d'une définition négative : est rivière non domaniale celle qui n'est pas classée comme appartenant au Domaine Public Fluvial (DPF).

On distingue parmi les cours d'eau domaniaux<sup>1</sup> :

- [ Les cours d'eau inscrits à la nomenclature des voies navigables<sup>2</sup>,
- [ Ceux rayés de la nomenclature des voies navigables, mais maintenus dans le DPF,
- [ Ceux concédés par l'Etat pour leur entretien et usage à des collectivités locales.

Les cours d'eau domaniaux sont limités par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder<sup>3</sup>. En pratique, on considère qu'il s'agit de la crête de la berge. Le DPF peut faire l'objet d'une délimitation par arrêté préfectoral<sup>4</sup>.

Les cours d'eau n'entrant pas dans cette classification sont dits non domaniaux.

### 2]1 Les droits et obligations liés au régime des cours d'eau non domaniaux

#### A] Propriété du sol

L'article L.215-2 du code de l'environnement définit la propriété des berges et du lit du cours d'eau : "Le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires des deux rives. Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire".

L'article L.215-6 du code de l'environnement précise que la propriété des alluvions, relais, atterrissements<sup>5</sup>, îles et îlots qui se forment dans le cours d'eau est et demeure régie par les dispositions des articles 556, 557, 559, 561 et 562 du code civil, ce qui signifie d'une manière générale que ces formations appartiennent aux riverains. Ce point peut poser le problème de leur gestion par la structure publique assurant l'entretien lors de leur enlèvement et de leur dépôt sur un autre fonds.

#### B] Obligations liées à la propriété du lit

L'article L.215-14 du code de l'environnement dispose que l'entretien du cours d'eau incombe au propriétaire riverain :

<sup>1</sup> La consistance du DPF est précisée par les articles L. 2111-7 et suivants du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (C.G.3.P.).

<sup>2</sup> Cette nomenclature est établie par décret en Conseil d'Etat et n'est plus liée, depuis la loi sur l'eau du 16 décembre 1964, à la navigabilité ou à la flottabilité du cours d'eau.

<sup>3</sup> Article L.2111-9 du C.G.3.P. . On parle de la règle du plenissimum flumen.

<sup>4</sup> Cette procédure est réglée par le décret du 3 décembre 1970 (JO du 4 décembre) modifié par le décret du 20 janvier 1972 (JO du 26 janvier).

<sup>5</sup> Voir la définition de ces termes en annexes.



“ le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d’eau. L’entretien régulier a pour objet de maintenir le cours d’eau dans son profil d’équilibre, de permettre l’écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives ”..

Ces notions de curage et d’entretien sont précisément définies au chapitre 1 du guide juridique.

#### C [ Le contrôle de l’Etat sur l’entretien des cours d’eau non domaniaux

Si l’obligation d’entretien du cours d’eau non domanial est bien du ressort du propriétaire riverain, l’Etat assure le contrôle de cet entretien afin de garantir l’intérêt général.

En effet, en vertu de l’article 103 du code rural<sup>6</sup>, aujourd’hui L.215-7 du code de l’environnement, le préfet est chargé de la conservation et de la police des cours d’eau non domaniaux, et il doit à cet effet prendre toutes les dispositions pour assurer le libre cours des eaux.

Sous l’empire des dispositions de l’ancien article 103 du code rural, il a été jugé que le préfet peut prescrire par arrêté spécial et temporaire l’exécution d’office du curage d’un cours d’eau.

Néanmoins, ce curage ne peut être ordonné que pour satisfaire l’intérêt général que constitue le libre écoulement des eaux ou la salubrité publique. La répartition des dépenses engagées est faite au prorata de l’intérêt de chacun des propriétaires riverains aux travaux.

#### D[ Un droit lié à la propriété du lit : le droit de pêche

Dans les cours d’eau autres que domaniaux, les propriétaires riverains ont, chacun de leur côté, le droit de pêche jusqu’au milieu du cours d’eau, sous réserve de droits contraires établis par possession ou titres (article L435-4 du code de l’environnement).

Ce droit de pêche sur les cours d’eau non domaniaux constitue un droit accessoire à la propriété du lit.

En contrepartie de ce droit de pêche, le titulaire supporte une obligation de protection des ressources piscicoles et

des milieux aquatiques (ancien article L. 232.1 du code rural aujourd’hui L.432-1 du code de l’environnement). A ce titre, il doit effectuer les travaux d’entretien sur les berges et dans le lit du cours d’eau, nécessaires au maintien de la vie aquatique.

Cette obligation peut être prise en charge avec l’accord du propriétaire par une association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique ou par la fédération départementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique, qui, en contrepartie exerce gratuitement le droit de pêche pendant la durée de la prise en charge de cette obligation. Cette durée peut être fixée par convention.

#### 2]2 Les droits et obligations liés au régime des cours d’eau domaniaux

Pour ces cours d’eau, l’Etat (ou les autres collectivités territoriales) est propriétaire du lit du cours d’eau, ce dernier étant délimité comme nous l’avons déjà précisé conformément à la règle du *plenissimum flumen*.

Cette propriété du lit entraîne également possession du droit d’usage de l’eau, et lui réserve en outre le droit d’utiliser et d’exploiter les produits du domaine (extraction de matériaux).

L’Etat détient enfin sur les eaux domaniales les droits de pêche et de chasse.

L’obligation d’entretien du domaine public fluvial a été consacrée par l’article 14 du Code du domaine public fluvial qui disposait que le curage des cours d’eau domaniaux et de leurs dépendances était à la charge de l’État. Une obligation de curage s’imposait à l’État pour les parties de fleuve classées navigables. L’État était alors tenu d’assurer l’entretien du chenal de navigation. L’entretien au sens de l’ancien Code du domaine public fluvial n’avait qu’une finalité, la navigation, et consistait à rétablir le cours d’eau dans sa largeur et sa profondeur. L’obligation de curage incombant à l’État, selon l’ancien code, se limitait aux seuls travaux nécessaires pour maintenir la capacité naturelle d’écoulement des eaux avec une variation selon la section de cours d’eau considérée. Il s’agissait essentiellement de garantir la navigabilité. Pour les cours d’eau rayés de la nomenclature des voies navigables, l’obligation d’entretien se définit de façon minimaliste : le libre écoulement des

<sup>6</sup> Ainsi que des lois des 12 et 20 août 1790 et du 8 avril 1898.

eaux. L'État n'est pas tenu, dans cette section, à entretenir les chemins de halage. Sa responsabilité ne peut donc être recherchée pour les crues résultant de cette absence d'entretien (CE, 8 mai 1981, n° 13888, La Teulade). L'obligation de curage ne s'étend donc pas aux travaux ayant pour objet d'accroître la capacité naturelle d'écoulement ou de s'opposer dans l'intérêt des propriétés riveraines aux mouvements naturels du lit.

Une éventuelle insuffisance du curage par l'État des cours d'eau appartenant à son domaine public peut engager sa responsabilité. Une telle carence peut, en effet, avoir pour conséquence d'aggraver les effets naturels de l'érosion des terrains riverains ou de limiter la capacité naturelle d'écoulement des eaux d'une rivière "au regard des crues habituelles" de celle-ci (CE, 18 mars 1988, n° 23200, Villedey : JurisData n° 1988-041391 ; Rec. CE 1988, tables p. 800). Dès lors que la cause principale de l'inondation est reconnue comme étant l'absence de curage d'un cours d'eau appartenant au domaine public, l'État ne peut se décharger des responsabilités qui lui incombent à ce titre en invoquant la méconnaissance de celles qui sont imposées aux propriétaires riverains en vertu des articles 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807. En pratique, la jurisprudence opère un partage de responsabilités entre les riverains et le propriétaire du domaine public.

Les dispositions nouvelles du Code général de la propriété des personnes publiques. - Les obligations relatives à l'entretien ont été redéfinies et refondues dans le nouveau Code général de la propriété des personnes publiques et figurent désormais aux articles L. 2124-11 et L. 2124-12. Le curage des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances est ainsi à la charge de son propriétaire. L'article L. 2124-11 modifié par la LEMA du 30 décembre 2006 le rappelle : "L'entretien, tel que défini aux articles L. 215-14 et L. 215-15 du Code de l'environnement, des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances est à la charge de la personne publique propriétaire du domaine public fluvial. Toutefois, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent intérêt peuvent être appelées à contribuer au financement de leur entretien. De même, les propriétaires de moulins ou d'usines qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui trouvent

intérêt aux travaux d'entretien ou de réparation des ouvrages de navigation, de levées, barrages, pertuis, écluses peuvent être appelés à contribuer à leur financement. À défaut d'accord sur le montant de la participation mentionnée aux deux alinéas précédents, il est fait application des dispositions de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement". L'entretien du domaine public fluvial est désormais aligné sur celui de cours d'eau non domaniaux.

### 3 [ Le régime juridique des eaux souterraines

Selon la définition de la directive 80-68-CEE du 17 décembre 1979, reprise par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée-Corse, les eaux souterraines sont toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol en contact direct avec le sol ou le sous-sol, et qui transitent plus ou moins rapidement dans les fissures et les pores en milieu saturé ou non.

Il convient de les distinguer et de ne pas les confondre avec les eaux pluviales et les eaux de source<sup>7</sup>, qui ont leur propre régime juridique découlant du code civil.

Les eaux souterraines, pour leur part, ne disposent pas d'un régime propre, mais restent néanmoins susceptibles d'appropriation privée, propriété elle-même limitée par certains principes jurisprudentiels, ainsi que par la police des eaux.

Enfin, il faut ajouter que les communes et le maire ont certaines obligations de protection à l'égard des eaux destinées à la consommation humaine (captages publics), dont les eaux souterraines représentent une grande partie<sup>8</sup>.

#### 3]1 Un régime juridique complexe

Le régime juridique des eaux souterraines est sujet à controverse, et si le législateur de 1992, en réformant le régime juridique de l'eau au sens large du terme, a également réformé le statut des eaux souterraines, certains auteurs restent attachés à une vision privatiste de celui-ci.

En effet, en raison de l'absence de texte traitant du régime juridique des eaux souterraines en tant que tel, certains auteurs

<sup>7</sup> Une eau de source, contrairement à une eau souterraine, est celle qui « jaillit » à la surface du sol.

<sup>8</sup> Sur ce point, voir infra : Les maîtres d'ouvrage publics de la gestion intégrée de l'eau, sur la question de la responsabilité des communes en matière d'alimentation en eau potable.

ont longtemps tiré des termes très généraux de l'article 552 du code civil le fondement de la propriété privée de ces eaux. Cet article, qui par ailleurs subsiste aujourd'hui, dispose :

“ La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. (...). Il (le propriétaire) peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police ”.

Une interprétation stricte de ces dispositions a conduit certains auteurs à considérer que les eaux souterraines étaient automatiquement propriété du détenteur du terrain sous lequel elles s'écoulaient.

Néanmoins, toujours à l'appui du même texte, un autre point de vue a également été développé : seule l'eau captée et utilisée est véritablement susceptible d'appropriation. En conséquence, **les eaux souterraines ne sont pas susceptibles d'une appropriation a priori, mais seulement d'un droit d'usage.**

Cette analyse reflète aujourd'hui la position officielle du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, position qui est confortée par de nombreux arguments juridiques.

En effet, si les dispositions de l'article 552 du code civil précitées ont toujours cours, d'autres, issues de l'article 714 du même code jouent en faveur de la définition “ environnementaliste ” du régime juridique des eaux souterraines.

L'article 714 dispose ainsi “ qu'il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous ”, formulation qui rappelle très clairement les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur l'eau de 1992, proclamant que l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. L'article 714 précise également que des lois de police règlent la manière de jouir desdites choses, ce que permet précisément la police de l'eau et des milieux aquatiques. La cohérence entre la loi sur l'eau et les dispositions du code civil est ainsi bien réelle, même si le maintien de certains articles du code civil contribue à maintenir une situation juridique plutôt floue qui finit par perdre aussi bien le citoyen non averti que le juriste.

Par ailleurs, la doctrine défendant l'inappropriation des eaux souterraines est relayée par la jurisprudence elle-même. Ainsi, le juge a décidé qu'un propriétaire dont la nappe est rabattue par un autre propriétaire jouxtant son fonds ne peut obtenir d'indemnités auprès de ce dernier, sauf à établir que ce prélèvement ait été effectué dans l'intention expresse de lui nuire ou qu'existe un lien de causalité entre un prélèvement réalisé par une collectivité publique dans un but d'intérêt général.

Cette décision démontre bien que le propriétaire « lésé » ne dispose d'aucun droit préétabli sur les eaux s'écoulant sous son terrain et que par conséquent celles-ci ne lui appartiennent pas. Le propriétaire ne bénéficie donc que d'un droit d'usage sur les eaux souterraines, puisqu'il peut par ailleurs jouir de cette ressource, bien que cet usage soit particulièrement encadré par la réglementation relative à la police de l'eau introduite par la loi de 1992.

### 3]2 – La police des eaux souterraines

Ce sont les articles L.214-1 et suivants et R. 214-1 et suivants du code de l'environnement qui organisent le régime de police de l'eau et des milieux aquatiques, et par conséquent le régime de police des eaux souterraines.

Tout d'abord, il convient de noter que cette police ne vise que les usages de l'eau à des fins **non domestiques**.

La définition de ces usages est précisée par l'article R.214-5 du code de l'environnement, qui dispose qu'il s'agit des prélèvements et rejets destinés exclusivement à la satisfaction des besoins des personnes physiques propriétaires ou locataires des installations et de ceux résidant habituellement sous leur toit, dans les limites des quantités d'eau nécessaires à l'alimentation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales et animales réservées à la consommation familiale de ces personnes.

En tout état de cause est assimilé à un usage domestique tout prélèvement égal ou inférieur à 1000 mètres cubes d'eau par an, qu'il soit effectué par une personne physique ou morale, au moyen d'une ou plusieurs installations<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Il convient de noter ici la portée générale de la limite de 1000 mètres cube par an, qui concerne en fait à la fois les usages domestiques et non domestiques inférieurs ou égaux à cette valeur.

Il faut encore préciser que l'article R.214-4 du même code impose que les opérations normalement soumises à déclaration par la nomenclature figurant sous l'article R.214-1 du code de l'environnement fassent l'objet d'une autorisation, lorsqu'elles sont effectuées à l'intérieur d'un périmètre de protection rapprochée de captage d'eau potable, ou de protection de sources d'eaux minérales.

La nomenclature regroupe sous les rubriques suivantes les opérations ayant un impact sur les nappes d'eau souterraines et nécessitant à ce titre une autorisation de l'autorité préfectorale ou une simple déclaration : 1.1.1.0, 1.1.2.0, 1.2.1.0, 1.2.2.0, , 1.3.1.0.

Les articles R. 214-6 et suivants du code de l'environnement fixent quant à eux la procédure et la composition du dossier, qui comprend en particulier un document d'incidence.

L'éventuelle autorisation préfectorale devra être prise en respectant toutes les règles de fond instituées par la loi sur l'eau, et d'une manière générale en tenant compte de tout texte relatif à la réglementation de l'eau et les milieux aquatiques. L'autorisation devra notamment évaluer si l'opération projetée est réellement compatible avec les orientations du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et de l'éventuel Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) dont la portée juridique a été significativement renforcée avec la LEMA.

#### 4] Qui sont les maîtres d'ouvrage publics et leurs partenaires?

Dans cet ouvrage, une distinction est faite entre :

- [ Les groupements de riverains, qui peuvent être considérés comme des maîtres d'ouvrage publics mais qui ne sont pas des maîtres d'ouvrage de la gestion intégrée (chapitre 4.1).
- [ Les maîtres d'ouvrage intervenant dans le domaine de la gestion équilibrée de l'eau au sens de la loi du 3 janvier 1992, c'est à dire les acteurs concernés à la fois par la gestion du milieu et par la gestion des usages qui lui sont liés. Ce guide leur est prioritairement destiné (chapitre 4.2).
- [ Les autres acteurs qui sont uniquement ou prioritairement des gestionnaires soit d'usage soit des milieux. Ces

acteurs sont plutôt des « partenaires » de la gestion intégrée, car intéressés en priorité par une seule composante de cette gestion ou intervenant sur des approches très localisées (chapitre 4.3). Ces partenaires peuvent être ou non maîtres d'ouvrage.

Le texte qui suit est une présentation synthétique de ces différents acteurs, rappelant brièvement leurs domaines de compétences, obligatoires ou optionnelles, en matière de gestion de la ressource et des milieux. Le lecteur peut se reporter aux annexes pour disposer d'une description beaucoup plus complète des maîtres d'ouvrages et de leurs partenaires.

##### 4]1 Les groupements de riverains

Les associations syndicales autorisées, type de groupement de riverains largement dominant, ont le statut d'établissement public et doivent donc être à ce titre regardées comme des maîtres d'ouvrage publics. Néanmoins, compte tenu de leur territoire de compétence très restreint et de leur vocation souvent très mono-thématique, ces groupements ne peuvent être considérés comme des maîtres d'ouvrage de la gestion intégrée.

Les groupements de riverains de type **associations syndicales autorisées** (ASA) ont été les premières structures collectives de maîtrise d'ouvrage de travaux en rivière et constituent aujourd'hui encore une formule efficace, à condition que les propriétaires continuent à trouver un intérêt à l'entretien collectif du cours d'eau, et soient donc conscients des obligations qui sont les leurs. En outre, les ASA, dans la mesure où elles peuvent déléguer leur maîtrise d'ouvrage à des communes ou syndicats constituent une structure relais intéressante. Il n'en demeure pas moins que ce type d'association ne se crée quasiment plus aujourd'hui et que l'effort de la puissance publique doit être de chercher à pérenniser les ASA existantes les plus pertinentes au regard des objectifs fixés. Une limite de ces ASA réside dans leur petite taille, au regard des linéaires de cours d'eau. En outre, le nombre d'ASA dédiées à la maîtrise d'ouvrage de travaux en rivière reste assez marginal au regard notamment des ASA à vocation d'irrigation.

Depuis la dernière version du guide (2001), deux nouveaux textes régissent dorénavant les associations syndicales de propriétaires :

[ L'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Elle abroge les textes anciens, notamment la loi du 21 juin 1865 et son décret d'application du 18 décembre 1927.

[ Le décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de cette ordonnance.

Les textes établissent une distinction entre trois formes d'associations syndicales : les associations syndicales libres, les associations syndicales autorisées (ASA) et les associations syndicales constituées d'office (ASCO). L'association syndicale autorisée (ASA) est constituée par le préfet avec l'accord d'une certaine majorité des intéressés. L'association syndicale forcée (ASF) est créée d'office par l'administration dans l'intérêt public, notamment en cas de refus par les propriétaires de créer une ASA. L'association syndicale libre (ASL) se forme elle par le consentement unanime des propriétaires intéressés. Les ASL sont des personnes morales de droit privé alors que les ASA ou les ASF sont des établissements publics à caractère administratif<sup>10</sup>.

#### 4]2 Les maîtres d'ouvrage publics de la gestion intégrée de l'eau

Ces acteurs correspondent aux collectivités locales et à leurs groupements (syndicats, communautés de communes...). Pour une description plus approfondie de ces différents groupements, le lecteur est invité à consulter "le guide pratique de l'intercommunalité"<sup>11</sup> de la Direction Générale des Collectivités Locales (Ministère de l'intérieur).

##### 4]2.1 Les communes

Les communes constituent le premier échelon territorial sollicité en matière de gestion de l'eau, prise en son sens le plus large. Ceci se traduit dans les faits par la prise en charge de compétences obligatoires particulièrement lourdes concernant l'eau potable et l'assainissement. Au delà de ces

compétences obligatoires, et en matière de gestion des rivières notamment, les compétences dont peuvent se doter les communes sont purement facultatives et leur responsabilité en la matière est en conséquence fonction de leur implication sur ces problématiques. Néanmoins, à l'image de ce qui se passe pour l'eau potable et l'assainissement, les communes, en matière de gestion des rivières, interviennent de préférence par le biais de syndicats ou d'autres groupements de personnes publiques. Mais la possibilité de se substituer aux riverains, au titre de l'intérêt général, et notamment en matière de restauration et d'entretien des cours d'eau, ne s'accompagne pas du transfert, même partiel, du droit de riveraineté<sup>12</sup> à la collectivité, notamment en matière d'accès aux parcelles privées.

##### 4]2.2 Les intercommunalités

On distingue deux formes d'intercommunalité, de nature différente : l'intercommunalité de structure et l'intercommunalité de projet. La première découle de la loi Chevènement<sup>13</sup> et correspond à des groupements de communes, formalisées en EPCI, exerçant des compétences en lieu et place des communes, avec une fiscalité propre. Cette intercommunalité cherche à renforcer l'intégration des compétences à des niveaux territoriaux plus rationnels. La seconde a pour origine la loi Voynet qui cherche à subordonner l'aménagement à l'impératif du développement durable (introduit par la loi Barnier de 1995) et qui se traduit par la contractualisation des Pays sur la base de projet de développement dans le cadre du volet territorial des contrats de plan Etat-Région. Les structures porteuses des Pays (qui peut prendre la forme d'une association, d'un groupement d'intérêt public, d'un syndicat mixte, d'une fédération de communautés de communes...) a plutôt un rôle d'étude et d'animation, la maîtrise d'ouvrage des actions relevant essentiellement des établissements publics de coopération

<sup>10</sup> Pour une description complète de ces trois types, voir le site de la Direction générale des collectivités locales :

[http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les\\_collectivites\\_te/missions\\_collectivite/dev/associations\\_syndica/les\\_associations\\_syn/view](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/missions_collectivite/dev/associations_syndica/les_associations_syn/view) et le site ASA Info : <http://www.asainfo.fr/>

<sup>11</sup> [http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les\\_collectivites\\_te/intercommunalite/guide\\_pratique\\_de\\_l/](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/intercommunalite/guide_pratique_de_l/)

<sup>12</sup> Le droit de riveraineté peut se définir comme l'ensemble des droits dont le propriétaire d'un fonds bordant un cours d'eau non domanial, ou traversé par celui-ci, est titulaire. Ses droits présentent des particularités telles, liées à la nature de l'eau, que les juristes s'accordent à lui reconnaître un régime juridique propre, distinct du droit dont jouit un propriétaire foncier ordinaire.

<sup>13</sup> Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de juillet 1999.



intercommunale (EPCI). Les Pays portent rarement des politiques intégrées de gestion de l'eau, aussi ne sont-ils pas traités ici.

#### Syndicats intercommunaux (EPCI) sans fiscalité propre

En matière de gestion des cours d'eau, les communes agissent très rarement seules. Elles se regroupent plutôt en structures intercommunales afin de conduire des actions cohérentes aux échelles appropriées. Néanmoins, l'existence d'un syndicat n'exonère pas les communes adhérentes de leurs pouvoirs de police. En raison de sa formule souple et ouverte, le **syndicat de communes** est la structure la plus couramment utilisée en matière de gestion de l'eau et des rivières. Cependant, les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), compte tenu de l'unicité de leur vocation, sont en général plus efficacement mobilisés sur les questions relatives aux rivières que les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) qui traitent aussi d'autres problèmes. Les moyens financiers dont dispose cette structure sont en outre relativement limités, ne provenant, exception faite des subventions dont le syndicat peut être destinataire, que d'une catégorie de collectivité publique : les communes. Le caractère d'intérêt général de leurs actions est reconnu à travers l'arrêté préfectoral de constitution. Mais pas plus que la commune, le syndicat n'est légitime, malgré les compétences dont il se dote, à accéder aux parcelles privées en dehors des procédures adéquates (DIG, servitudes, conventions...).

Le **syndicat mixte** est une formule particulièrement adaptée à la gestion de la ressource en eau, en raison de la possibilité qu'il offre d'associer des partenaires dépassant le cadre communal, permettant une meilleure adaptation aux exigences d'une gestion globale et concertée (champ territorial et concertation). En outre, le syndicat mixte permet de mobiliser des moyens financiers importants grâce à la participation de plusieurs collectivités publiques. Mais la légitimité de son action, comme pour les syndicats de communes, repose sur le caractère d'intérêt communal et intercommunal.

#### Syndicats intercommunaux (EPCI) à fiscalité propre

**La communauté de communes** est une forme de coopération intercommunale proche de celle du syndicat de communes.

Toutefois, contrairement au syndicat, la communauté de communes dispose d'une fiscalité propre, gage d'une fragilité financière moindre en cas de retrait d'une commune adhérente. De manière optionnelle, elle peut se doter des compétences en matière de gestion des rivières. Mais ses compétences obligatoires étant l'aménagement du territoire et le développement économique, son périmètre coïncide rarement avec celui du bassin versant.

**La communauté d'agglomération** possède une fiscalité propre, tout comme la communauté de communes, lui offrant des moyens pérennes de financement de ses actions. La problématique concernant son champ d'intervention géographique reste également la même que précédemment : là encore, il ne s'agit pas d'un organe spécifique de gestion de la ressource en eau, ce qui a pour conséquence un potentiel décalage entre son périmètre d'action et l'échelle effectivement pertinente de gestion globale et intégrée. Comme pour la communauté de communes, la gestion des cours d'eau n'est qu'une compétence optionnelle de la communauté d'agglomération, les compétences obligatoires étant encore plus vastes.

Le terme d'**EPTB (Etablissement Public Territorial de Bassin)** est né au début des années 90, vocable "créé" par l'association nationale des structures interdépartementales de bassin<sup>14</sup>, sans valeur juridique propre. Il désigne des établissements publics de coopération regroupant des départements et/ou des régions intervenant sur une entité hydrographique cohérente, à une échelle bien supérieure à celle des autres groupements de collectivités. Ils apparaissent donc comme des groupements à vocation interdépartementale se réclamant de la gestion globale et concertée de la loi sur l'eau de 1992. Ils se positionnent comme des partenaires privilégiés, au côté de l'Etat, de la politique française de l'eau. Cependant, tous les EPTB n'ont pas vocation à l'aménagement des cours d'eau du point de vue de leur entretien ou de la lutte contre les inondations.

L'émergence proprement juridique de ce terme est due à la Loi Risques du 30 juillet 2003 (article codifié L.213-10<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Qui s'est rapidement intitulée Association Française des EPTB.

<sup>15</sup> La loi de 2003 substitue en fait ces EPTB aux établissements publics administratifs (de l'Etat) prévus initialement par la loi sur l'eau de 1964

puis L.213-12 avec la LEMA). Celle-ci prévoit la possibilité de création d'un EPTB " ... pour faciliter, à l'échelle d'un bassin,... la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau... ". Ce texte a été complété par la Loi du 23 février 2005 portant sur le " développement des territoires ruraux" assignant aux EPTB un objectif de " ... préservation et gestion des zones humides... ". L'article L.213-12 indique que dans ces objectifs, " *les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un établissement public territorial de bassin. Cet organisme public est constitué et fonctionne, selon les cas, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales régissant les établissements constitués en application des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 ou des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du même code. Le préfet coordonnateur de bassin délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales concernées et, s'il y a lieu, après avis de la commission locale de l'eau, le périmètre d'intervention de cet établissement public* ".

Le décret et l'arrêté du 7 février 2005 précisent les modalités de reconnaissance des ETPB.

La circulaire du 9 janvier 2006 relative aux modalités de reconnaissance de la qualification d'EPTB a été remplacée par la circulaire du 19 mai 2009 après l'adoption de la LEMA. Celle-ci a fait évoluer certains aspects du droit applicable aux EPTB, sans le bouleverser.

**Mission.** La circulaire du 19 mai 2006 rappelle que les EPTB jouent un rôle d'animateur vis-à-vis des autres collectivités ou groupements dans les limites de leurs missions et de leur périmètre. Leur mission est de faciliter la gestion équilibrée de la ressource en eau (art. L.213-12 du CE). Mais outre son rôle d'information, d'animation et de coordination, un EPTB peut porter la maîtrise d'ouvrage de travaux ou d'étude, intervenir sur les cours d'eau, gérer le domaine public fluvial. Il doit donner son avis sur les projets dont le montant est supérieur à 1,9 M€. Il est également consulté lors de

---

(article 16, codifié avant 2003 à l'article L.213-10), et qui n'ont jamais vu le jour. Par contre, Etat et Agence de l'eau ont poussé depuis cette date les collectivités territoriales à se constituer en établissement public pour se substituer à ces établissements publics de l'Etat et porter une gestion intégrée de la ressource et des milieux à l'échelle des bassins versants.

l'élaboration des SDAGE et des SAGE. La LEMA a introduit la possibilité pour la CLE de confier l'exécution de certaines de ses missions (l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du SAGE) à un établissement public territorial de bassin<sup>16</sup>. D'autre part, la CLE doit comprendre des représentants de l'EPTB s'il existe.

**Composition.** La LEMA permet à un EPTB de prendre la forme d'un syndicat mixte, quel qu'en soit le type<sup>17</sup>. Le périmètre d'un EPTB doit correspondre à l'ensemble d'un bassin ou d'un sous bassin. La circulaire précise que ce périmètre ne devrait logiquement pas être inférieur au périmètre d'un SAGE.

**Redevance pour service rendu.** Les EPTB peuvent utiliser l'article L.211-7<sup>18</sup>, comme toutes les collectivités territoriales ou leurs groupements, mais l'article 82 (article L.213-9-2) de la LEMA prévoit que l'agence de l'eau peut percevoir, à leur demande pour leur compte des redevances instituées pour service rendu en application de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement. Le produit des redevances est intégralement reversé au budget de l'EPTB, déduction faite des frais de gestion.

**La communauté locale de l'eau** avait été créée par la loi sur l'eau de 1992. Les collectivités locales intéressées ainsi que leurs groupements pouvaient s'associer dans un établissement public, la communauté locale de l'eau, afin de faciliter la réalisation des objectifs arrêtés dans un schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Cette faculté n'a jamais été utilisée par les collectivités, " les modalités de fonctionnement de ces groupements s'avérant trop lourdes

---

<sup>16</sup> Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement en cours de discussion (février 2009) prévoit de renforcer le rôle des EPTB (article 56), notamment « en leur confiant l'élaboration et le suivi des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, en l'absence d'une structure de coopération intercommunale dont le périmètre recouvre la totalité du périmètre du SAGE ».

<sup>17</sup> Dans sa version initiale, l'article L.213-10 stipulait que seuls les syndicats mixtes ouverts (et les institutions interdépartementales) pouvaient acquérir le statut d'EPTB, et ce dans un souci de privilégier une dimension départementale ou interdépartementale. Cette restriction conduisait à priver certains syndicats à ne pouvoir bénéficier des services des Agences pour percevoir la redevance pour service rendu. Cette restriction a disparu ultérieurement.

<sup>18</sup> L'article L. 211-7 du code de l'environnement ouvre la possibilité d'instituer une redevance pour service rendu à toutes les collectivités territoriales ou à leurs groupements en leur permettant de faire participer aux dépenses les personnes qui ont rendu nécessaires les études ou interventions ayant ou pas un caractère d'intérêt général qu'elles pourraient engager dans le domaine de l'eau ou qui y trouvent intérêt.

pour en encourager le développement<sup>19</sup> ». La LEMA a donc supprimé les communautés locales de l'eau, tout en mettant fortement en avant les EPTB.

### 4]3 Les partenaires publics de la gestion intégrée de l'eau

Ces acteurs sont soit des collectivités territoriales soit des structures aux statuts extrêmement divers (établissements publics, associations, organismes privés...).

**Le département** joue un rôle important en matière de gestion de la ressource en eau, étant à la fois acteur et partenaire de celle-ci. En tant qu'acteur, il se voit notamment reconnaître les mêmes facultés que la commune pour exercer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement et d'entretien des cours d'eau. Il peut également utiliser sa politique de gestion des espaces naturels sensibles à des fins de maîtrise foncière des bords rivière. Cette possibilité plus ou moins développée selon les départements, et qu'il peut déléguer aux communes, constitue un puissant outil pour les politiques locales de gestion des cours d'eau ou même des aquifères. Néanmoins, cette possibilité est "encadrée" par le caractère d'espace naturel sensible que doivent revêtir les terrains préemptés.

Malgré certaines compétences spécifiques, la région apparaît comme un partenaire relativement modeste de la politique d'aménagement et de gestion des rivières. Son implication majeure réside principalement dans son rôle "classique" de financeur institutionnel. Il faut enfin rappeler que la région est compétente pour initier la création des Parcs Naturels Régionaux.

**La fédération de pêche** est un partenaire incontournable de la gestion intégrée de l'eau et de l'intervention des maîtres d'ouvrage qui prennent en charge la gestion hydraulique des cours d'eau, dans la mesure où elle est l'acteur central de la préservation des ressources piscicoles et de l'habitat des espèces. Cette situation la conduit ainsi à prendre une part active, non seulement dans la détermination de la politique locale de l'eau, mais aussi dans les opérations d'aménagement et d'entretien des rivières (participation directe ou financière). Enfin, la Fédération est souvent un

propriétaire de linéaires plus ou moins importants de cours d'eau.

**Les Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels** peuvent être, en matière de gestion des hydrosystèmes, des partenaires des maîtres d'ouvrages publics pour la maîtrise foncière et d'usage des bords de cours d'eau, mais plutôt pour des secteurs localisés, à forte valeur écologique. Ces organismes possèdent un savoir faire non négligeable en matière de location, d'achat ou de conventionnement, mais dans des objectifs prioritaires de protection.

**La SAFER** est un intervenant majeur en matière de foncier agricole, méritant d'être mieux connue des structures d'aménagement et de gestion des rivières, en raison des outils qu'elle peut mobiliser pour la maîtrise foncière. Les SAFER ont pour vocation initiale et principale d'améliorer la structure foncière des exploitations agricoles. Mais leur champ de compétence s'est élargi à l'environnement et elles ont vocation à apporter leur concours technique aux collectivités territoriales. Elles disposent d'un large panel d'outils de maîtrise foncière, spécifiques (dont un droit de préemption a priori très complémentaire de celui des Départements) ou non, et d'un type de bail qui leur est propre. Néanmoins, ces outils sont encore très peu mobilisés dans l'objectif de gestion des hydrosystèmes ou des aquifères.

Les SAFER n'ont pas vocation à être des propriétaires sur le long terme ni des aménageurs (elles acquièrent et rétrocèdent, ce que l'on nomme le "portage foncier"). Elles peuvent réaliser des études liées à l'aménagement foncier. Elles peuvent également apporter leur concours technique aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'opérations foncières (prestation de service), en assurant notamment la surveillance du marché foncier (les SAFER sont destinataires des déclarations d'intention d'aliéner<sup>20</sup>).

**Les établissements publics fonciers (EPF)** sont de deux types : les EPF d'Etat et les EPF locaux. Il s'agit d'opérateurs fonciers investis de mission de service public,

<sup>19</sup> Rapport de A. Flajolet, au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, sur l'eau et les milieux aquatiques. 2006.

<sup>20</sup> Formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier dans les périmètres où existe un droit de préemption. La déclaration est un acte juridique par lequel le propriétaire notifie au bénéficiaire du droit de préemption (généralement une collectivité publique) son intention de vendre son bien et les conditions de la vente. C'est le notaire qui se charge d'établir la DIA, généralement après la signature de la promesse de vente.

qui ont pour vocation de traiter le volet foncier des politiques publiques, à des échelles différentes. Les premiers sont créés par un décret en Conseil d'Etat et après avis notamment des conseils régionaux et généraux intéressés ; ils couvrent en général de vastes territoires, du département à la région. Les seconds sont créés à l'initiative des collectivités locales, en général à l'échelle d'un SCOT.

Les EPF, qui ne couvrent pas tout le territoire national (il existe actuellement douze EPF d'Etat et quinze EPF locaux), sont avant tout mobilisés sur les territoires urbains, avec une vocation prioritaire en matière d'habitat. Les relations en EPF et SAFER sont variables d'une région à l'autre, de la concurrence marquée à des partenariats formalisés. Si les EPF se caractérisent par des coûts de portage très peu élevés, bien inférieurs à ceux pratiqués par les SAFER, leur implication en matière de gestion de cours d'eau reste encore modeste. Les projets à caractère environnemental dans lesquels les EPF interviennent sont en effet en petit nombre, très secondaires par rapport au thème prioritaire du logement, du renouvellement urbain ou du développement économique. Ce thème est nouveau et concerne des terrains dont le coût est faible (zones de captage, bords de cours d'eau).

**Le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres** est un établissement public spécialement créé pour mettre en œuvre une politique foncière de sauvegarde des espaces littoraux, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique. Il dispose à cette fin de nombreux moyens techniques (acquisition amiable, expropriation, droit de préemption, etc.) et financiers (dotation du budget de l'Etat, taxes, etc.) qui font de lui un acteur privilégié de la maîtrise des espaces naturels entrant dans son champ de

compétence. Mais ce dernier est relativement limité (communes riveraines des mers et d'eaux intérieures salées), ce qui, malgré son potentiel, en fait un partenaire ne pouvant être sollicité que dans des cas assez marginaux.

**Dans les parcs nationaux**, les activités humaines sont strictement réglementées ou interdites au moyen de servitudes. En matière de gestion des cours d'eau et des zones humides, la réglementation propre du parc peut imposer, au delà des contraintes de la loi sur l'eau et uniquement dans la zone centrale, des modalités spécifiques d'intervention. Si le Parc peut être maître d'ouvrage, il ne se substitue pas en général aux syndicats existants. Le Parc est aussi souvent propriétaire et peut confier la gestion de ses terrains à des agriculteurs par le biais d'une grande variété de contrats.

**Le parc naturel régional** est quant à lui un outil d'aménagement de territoires à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche et menacé. Il cherche à concilier la protection du milieu naturel et le développement économique et social. Mais la charte des parcs naturels régionaux est un contrat ayant valeur de directive pour les parties et non opposable aux tiers. Les mesures de protection de l'environnement applicables sont les mesures applicables sur le reste du territoire français. L'organe de gestion d'un parc naturel régional ne peut être qu'un syndicat mixte. A ce titre, il peut donc se doter des compétences qu'il souhaite en matière de gestion des cours d'eau. Les parcs peuvent donc être maîtres d'ouvrage d'actions de gestion intégrée mais ils sont aussi par nature des coordinateurs et des fédérateurs d'approches globales.





# La restauration et l'entretien des milieux aquatiques et rivulaires

## 1] De quoi parle-t-on ?

Jusqu'à la loi sur l'eau de décembre 2006, l'article L.215-14 du code de l'environnement stipulait que la propriété du lit et des berges des cours d'eau non domaniaux entraînait l'obligation d'un curage régulier et de l'entretien des berges.

*“ ... le propriétaire riverain est tenu à un curage régulier pour rétablir le cours d'eau dans sa largeur et sa profondeur naturelles, à l'entretien de la rive par élagage et recépage de la végétation arborée et à l'enlèvement des embâcles et débris, flottants ou non, afin de maintenir l'écoulement naturel des eaux, d'assurer la bonne tenue des berges et de préserver la faune et la flore dans le respect du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques. ”*

Jusqu'à cette date, divers textes de loi, traduits essentiellement dans le code rural, avaient introduit des définitions précises des opérations incombant aux propriétaires riverains en matière d'entretien. La loi n°95-101 du 2 février, dite loi Barnier, avait notamment introduit cette notion d'entretien respectueux “ du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques ”.

La LEMA, au travers notamment de son article 8, a eut pour but de “ substituer la notion d'entretien d'un cours d'eau à celle de curage, afin de simplifier un droit complexe et générateur d'un abondant contentieux, et de favoriser l'émergence d'un entretien régulier au détriment d'interventions erratiques augmentant les risques d'inondation ”<sup>21</sup>.

La nouvelle rédaction de l'article L. 215-14 est donc la suivante :

*“ ... le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau. L'entretien régulier a pour objet de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives ”.*

Un décret en Conseil d'Etat devait déterminer les conditions d'application de l'article L.215-14.

Ce décret est paru le 14 décembre 2007 (Décret n° 2007-1760 du 14 décembre 2007 portant dispositions relatives aux régimes d'autorisation et de déclaration au titre de la gestion et de la protection de l'eau et des milieux aquatiques, aux obligations imposées à certains ouvrages situés sur les cours d'eau, à l'entretien et à la restauration des milieux aquatiques et modifiant le code de l'environnement).

Ce texte a précisé la définition de l'entretien, en créant l'article R.215-2 :

*“ L'entretien régulier du cours d'eau auquel est tenu le propriétaire en vertu de l'article L. 215-14 est assuré par le seul recours à l'une ou plusieurs des opérations prévues par ledit article et au faucardage localisé ainsi qu'aux anciens règlements et usages locaux relatifs à l'entretien des milieux aquatiques qui satisfont aux conditions prévues par l'article L. 215-15-1, et sous réserve que le déplacement ou l'enlèvement localisé de sédiments auquel il est le cas échéant procédé n'ait pas pour effet de modifier sensiblement le profil en long et en travers du lit mineur ”.*

### 1]1 Entretien et restauration

Dans un souci de compréhension de l'évolution apportée par la LEMA, il convient de mentionner ce que recouvraient certaines notions antérieurement à décembre 2006.

**Le curage** devait être entendu comme une opération consistant à extraire du lit les atterrissements qui ne sont pas encore des alluvions<sup>22</sup>, ainsi que les dépôts de vase, sables et graviers, en vue de rétablir le cours d'eau dans sa largeur et sa profondeur naturelles, ce qui impliquait également, en tant que de besoin, l'exécution de travaux de faucardement. Il s'agissait donc d'assurer le profil nécessaire à l'écoulement des eaux, compte tenu de l'évolution morpho-dynamique du lit et non de maintenir le cours d'eau dans un lit invariable.

**Les opérations d'entretien** étaient clairement définies par l'article 114 du code rural (définition introduite par la loi du 2

<sup>21</sup> Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques. André Flajolet, novembre 2006.

<sup>22</sup> Lais et relais qui se forment successivement et imperceptiblement, et qui adhèrent à l'une des rives. Les alluvions profitent au propriétaire riverain, le juge du fond pouvant souverainement décider si un terrain constitue ou non des alluvions. Les alluvions sont considérées comme arrivées à maturité, dès lors qu'elles s'élèvent au-dessus du niveau des plus hautes eaux coulant à plein bords sans débordement. *Entretien et restauration des cours d'eau. Guide juridico-administratif*. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Direction de l'Eau, 1996. <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/0002-6.pdf>

février 1995<sup>23</sup>), devenu par la suite le L.215-14 du CE : “...élagage et recépage de la végétation arborée et (...) enlèvement des embâcles et débris, flottants ou non, afin de maintenir l'écoulement naturel des eaux, d'assurer la bonne tenue des berges et de préserver la faune et la flore dans le respect du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques”. La LEMA a sensiblement modifié cette définition, notamment sur les points suivants :

[ L'entretien a pour objet de “maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre” : cette notion se substitue à celle de “largeur et profondeur naturelle”, critiquée par la mission de l'inspection générale. C'est également cette mission qui a recommandé de retenir la notion de profil d'équilibre, “profil vers lequel tend naturellement, c'est-à-dire en l'absence d'intervention humaine trop lourde, chaque tronçon de cours d'eau”. Au cours des différentes rédactions de cet article, le législateur a initialement préféré la notion de “profil naturel” puis a finalement retenu celui de “profil d'équilibre”.

[ L'entretien doit contribuer au bon état écologique ou, le cas échéant, au bon potentiel écologique du cours d'eau. Le bon état écologique fait ici référence à la directive cadre sur l'eau, tandis que le bon potentiel écologique concerne plus spécifiquement les cours d'eau fortement modifiés, pour lesquels le bon potentiel constitue l'objectif à atteindre.

[ Cet article ne comportait pas à l'origine les atterrissements parmi les matières que l'entretien régulier peut conduire à enlever. C'est le Sénat qui, en première lecture, a ajouté cette mention... La teneur des débats, tant à l'Assemblée qu'au Sénat, montre combien l'abandon de la notion de curage a été difficile. La mention des atterrissements est finalement pour beaucoup d'élus une façon de préserver cette faculté...

[ On notera également que l'obligation d'assurer “la bonne tenue des berges” de la version précédente de cet article a disparu, par amendement de l'Assemblée nationale, “de manière à limiter le coût des travaux d'entretien”...

<sup>23</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Le terme de “**restauration**”<sup>24</sup> peut être défini de la manière suivante : “Ensemble des interventions sur le lit, les berges, la ripisylve et les annexes fluviales, nécessaires au bon fonctionnement physique et écologique du cours d'eau”. En conséquence, la restauration n'a pas pour objet un retour à l'identique à une situation antérieure, mais s'inscrit au contraire dans les évolutions naturelles du lit et des berges. Les travaux de restauration sont fondamentalement différents des travaux d'aménagement qui tendent à modifier les conditions naturelles de fonctionnement du cours d'eau.

La restauration d'un cours d'eau ou d'une section de cours d'eau peut être rendue nécessaire, soit par une absence prolongée d'entretien, soit par un accident hydraulique (crue). Dans le premier cas, il s'agit en fait d'opérations groupées d'entretien différé.

**Attention.** Depuis quelques années, le terme de restauration a pris une acceptation plus large que le “rattrapage” d'un entretien abandonné depuis de longues années. Il s'utilise notamment dans l'expression “restauration physique” ou celle équivalente de “restauration hydromorphologique”. C'est que la Directive-Cadre sur l'Eau, en posant l'atteinte des objectifs environnementaux comme le critère majeur d'évaluation des politiques de l'eau, a fait de cette restauration un levier d'action pour parvenir à ce bon état. Il est ainsi dorénavant indispensable de gérer ou de protéger les habitats, et donc d'agir aussi, si nécessaire, sur les caractéristiques physiques des milieux. C'est pourquoi, les agences augmentent dans leur 9<sup>ème</sup> programme les lignes budgétaires pour subventionner ces travaux.

Le présent guide ne propose pas un chapitre spécifique à la restauration physique mais les différentes actions qui sont mises en œuvre dans ce cadre sont traitées (actions sur le transport solide, reconquête d'un espace de liberté et/ou des champs d'expansion des crues...), du point de vue de la question foncière.

## 1]2 Stabilité des berges et érosion

Comme il a été précisé précédemment, les travaux de curage et d'entretien définis à l'article L.215-14 dans sa version

<sup>24</sup> Ce terme, fréquemment utilisé dans le domaine technique, a été introduit dans le code rural par la loi du 2 février 1995.

antérieure à la LEMA (ancien article 114 du code rural) visaient notamment à “ assurer **une bonne tenue des berges** ”. Nous avons précisé dans la version précédente du présent guide que “ bonne tenue ” ne signifie pas “ protection ”. L'érosion est en effet un phénomène naturel qui alimente la phase solide de l'écoulement. L'action stabilisatrice exercée sur les berges par la ripisylve s'oppose en permanence à l'action des eaux, et la tendance naturelle à l'équilibre morphodynamique s'observe lorsque ces deux actions antagonistes tendent à se neutraliser. L'article L.215-14 ancienne version visait donc essentiellement les interventions d'entretien, voire de réimplantation de la ripisylve.

Les travaux de protection contre l'érosion, qu'il s'agisse de techniques faisant appel au génie biologique ou à des revêtements artificiels, relèvent de la défense contre les eaux. A la différence de ceux définis par l'ancien article L.215-14, ils ne sont pas obligatoires ; comme déjà indiqué, l'obligation “ d'assurer la bonne tenue des berges ” a disparu de la rédaction actuelle du L.215-14.

### 1]3 Travaux nécessaires au maintien de la vie aquatique

Comme il a été rappelé dans l'introduction de ce guide, “ Tout propriétaire d'un droit de pêche [ce qui est le cas des propriétaires riverains des cours d'eau non domaniaux] est tenu de participer à la protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques. A cet effet, il ne doit pas leur porter atteinte et, le cas échéant, il doit effectuer des travaux d'entretien, sur les berges et dans le lit du cours d'eau, nécessaires au maintien de la vie aquatique ” (ancien article L. 232.1 du code rural aujourd'hui L.432-1 du code de l'environnement). Ces dispositions s'appliquent au détenteur du droit de pêche, même s'il n'en fait pas usage.

Selon le guide juridico-administratif de la restauration et de l'entretien des cours d'eau<sup>25</sup>, se référant aux débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 29 juin 1984 sur la pêche en eau douce, ces travaux peuvent être définis comme des travaux légers d'enlèvement de la végétation excessive, des herbes et objets flottants. Le respect des

obligations d'entretien imposées par l'article L.215-14 permet donc de satisfaire celles de l'article L. 432-1.

## 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser

Pour un maître d'ouvrage public, la volonté de s'engager dans un programme de restauration et d'entretien d'un réseau hydrographique naît souvent d'un double constat : l'abandon de l'entretien par les riverains privés et l'état de dégradation physique des cours d'eau.

En préalable à l'action, il est fortement conseillé d'engager une **étude globale** qui permette d'une part de préciser l'état de la rivière et d'autre part de définir les actions les plus pertinentes à engager. Celles-ci doivent être précédées du **recensement des propriétaires** privés auxquels le maître d'ouvrage se propose de se substituer, afin de contractualiser avec eux le cadre de cette intervention. La question de l'opportunité de la **maîtrise foncière** peut également se poser dans certains cas.

### 2]1 Programme d'intervention et opération groupée d'entretien

#### Programme d'intervention

La rivière est un espace complexe, naturel mais aussi occupé et utilisé par l'homme, un système dynamique où les interactions sont nombreuses. Ces caractéristiques imposent de gérer de façon globale, à l'échelle du bassin versant, “ l'espace rivière ”. Cette gestion globale doit d'abord être voulue et portée par les acteurs locaux, au sein d'une structure de gestion adaptée. Une fois acquise la volonté politique d'agir, il est souvent nécessaire d'élaborer un diagnostic de la rivière (fonctionnement physique et biologique, usages, etc.), puis de définir, dans le cadre d'une large concertation multi-usagers, les objectifs que l'on se fixe. Il convient de déterminer le cadre de l'action, au travers d'un programme d'intervention, fonction des enjeux identifiés et des objectifs fixés (restauration du cours d'eau, lutte contre les inondations, gestion des étiages, etc.).

Ce programme d'action va notamment préciser la nature des travaux nécessaires en matière de restauration (si l'état de la rivière l'impose en raison le plus souvent d'une longue absence d'entretien) puis d'entretien courant. Ces travaux d'entretien sont souvent définis dans le détail ultérieurement à

<sup>25</sup> Entretien et restauration des cours d'eau. Guide juridico-administratif. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Direction de l'Eau, 1996. <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/0002-6.pdf>

l'étude initiale, dans le cadre de plans de gestion et d'entretien déclinés à l'échelle de tronçons homogènes.

Ce programme d'intervention nécessite pour être mis en œuvre que les collectivités territoriales, leurs groupements ou les syndicats mixtes obtiennent de l'autorité administrative (arrêté préfectoral) une déclaration d'intérêt général (DIG).

#### Opérations groupées d'entretien régulier

Le droit en vigueur avant la loi de 2006 permettait aux propriétaires riverains de cours d'eau non domaniaux ou à une association syndicale de propriétaires riverains de proposer à l'agrément du préfet un plan de gestion pour des opérations d'entretien des cours d'eau (plan simple de gestion, qui n'existe donc plus depuis l'adoption de la LEMA).

Constat a été fait par le législateur que ces dispositions étaient très peu utilisées et que l'échelle des actions n'était pas assez étendue. La loi du 30 décembre 2006 a donc donné compétence aux collectivités pour mener ces opérations d'entretien groupées à une échelle satisfaisante.

Les collectivités territoriales sont donc dorénavant incitées à organiser avec les propriétaires concernés des opérations groupées d'entretien dans les conditions définies par l'article L. 215-15 du code de l'environnement :

*“ I.-Les opérations groupées d'entretien régulier d'un cours d'eau, canal ou plan d'eau et celles qu'impose en montagne la sécurisation des torrents sont menées dans le cadre d'un plan de gestion établi à l'échelle d'une unité hydrographique*

*cohérente et compatible avec les objectifs du schéma d'aménagement et de gestion des eaux lorsqu'il existe ”.*

**Si les travaux d'entretien mis en œuvre par les collectivités et leurs groupements n'ont pas obligation de viser les articles L.215-15 et suivants du code de l'environnement, et donc de recourir au régime relatif aux opérations d'entretien groupées, le Ministère de l'Ecologie juge “ cela préférable pour plus de clarté”<sup>26</sup>.**

Ce plan de gestion doit être autorisé par l'autorité responsable de la police de l'eau après une enquête publique. Ce plan ne pouvant faire l'économie d'une DIG, l'article R.214-99 du code de l'environnement permet de ne procéder qu'à une seule enquête publique (il est alors souhaitable de caler la durée du plan de gestion sur celle de la DIG).

L'article L215-15 précise que “ Lorsque les collectivités territoriales [...] prennent en charge cet entretien groupé en application de l'article L211-7 du présent code, l'enquête publique prévue pour la déclaration d'intérêt général est menée conjointement avec celle prévue à l'article L214-4 [Régime d'autorisation ou de déclaration ; enquête publique dite Loi sur l'eau]. La déclaration d'intérêt général a, dans ce cas, une durée de validité de cinq ans renouvelable ”.

Le dossier soumis à enquête publique doit donc contenir à la fois les pièces exigées pour la procédure de DIG et celles relatives à la législation sur l'eau. Les différents textes de référence sont résumés dans le tableau suivant :

Art. L214-1 à 6 du CE le dossier est soumis à	Type d'enquête publique	Contenu du dossier “ Loi sur l'eau “ références	Contenu du dossier “ DIG “ références
Autorisation	Conjointe DIG et Loi sur l'Eau	Art. R214-6 du CE	Art. R214-99 du CE
Déclaration	DIG	Art. R214-32 du CE	Art. R214-101 du CE
Régime de liberté	DIG		Art. R11-3 du Code de l'expropriation Art. R214-102 du CE (Code de l'environnement)

<sup>26</sup> Réponse du Bureau des services de police de l'eau et des services déconcentrés, Direction de l'eau, 21/11/2008.

Les articles R214-6 et R214-32 du code de l'environnement précisent dorénavant (alinéa VII) que lorsqu'il s'agit " d'un plan de gestion établi pour la réalisation d'une opération groupée d'entretien régulier d'un cours d'eau, canal ou plan d'eau prévue par l'article L.215-15 ", la demande d'autorisation doit comporter des pièces complémentaires à celles exigées classiquement (dont " La démonstration de la cohérence hydrographique de l'unité d'intervention ", bien sûr le programme pluriannuel d'intervention – dont le contenu est évoqué ci-après – et, s'il y a lieu, " les modalités de traitement des sédiments déplacés, retirés ou remis en suspension dans le cours d'eau ").

Afin de sécuriser l'ensemble de la démarche (dossier unique), le présent guide recommande fortement de préciser dans un document spécifique, inséré dans le dossier soumis à l'enquête publique, les différents textes et procédures qui s'appliquent et la façon dont ils s'articulent entre eux au sein d'une même enquête.

L'article L. 215-15 du code de l'environnement indique également que le plan de gestion peut faire l'objet d'adaptations, en particulier pour prendre en compte des interventions ponctuelles non prévisibles rendues nécessaires à la suite d'une crue ou de tout autre événement naturel majeur et des interventions destinées à garantir la sécurité des engins nautiques non motorisés ainsi que toute opération s'intégrant dans un plan d'action et de prévention des inondations. Ces adaptations sont approuvées par l'autorité administrative.

Ce plan doit contenir :

[ Un descriptif de l'état initial du cours d'eau (ce qui est une nouveauté rapport au dossier DIG ; on peut regarder ce descriptif comme une composante ou un préalable à " la démonstration de la cohérence hydrographique de l'unité d'intervention " dorénavant exigée par les articles R214-6 et R214-32 du CE)

[ Un programme annuel des travaux d'entretien (le dossier DIG n'exigeait pas une précision annuelle " des modalités d'entretien ")

[ Un plan de financement (ce que la DIG exigeait déjà)

Ce plan de gestion peut comprendre une phase de restauration prévoyant des interventions ponctuelles telles que le curage, si l'entretien visé à l'article L.215-14 n'a pas été réalisé ou si celle-

ci est nécessaire pour assurer la sécurisation des cours d'eau de montagne. Le recours au curage doit alors être limité aux objectifs suivants (point II du L. 215-15) :

[ remédier à un dysfonctionnement du transport naturel des sédiments de nature à remettre en cause les usages visés au II de l'article L.211-1, à empêcher le libre écoulement des eaux ou à nuire au bon fonctionnement des milieux aquatiques ;

[ lutter contre l'eutrophisation ;

[ aménager une portion de cours d'eau, canal ou plan d'eau en vue de créer ou de rétablir un ouvrage ou de faire un aménagement.

Le dépôt ou l'épandage des produits de curage est subordonné à l'évaluation de leur innocuité vis-à-vis de la protection des sols et des eaux.

Les opérations d'entretien nécessitant une autorisation ou une déclaration

Ce point a été abordé dans le chapitre précédent et est également traité au chapitre 3.5

## 2]2 Le recensement parcellaire : propriétaires et usagers

Cette étape est incontournable :

[ Soit parce qu'il est envisagé de faire participer financièrement les riverains aux travaux (et leur participation est fonction du linéaire qu'ils détiennent) ; le recensement doit alors constituer une pièce du dossier de DIG et du dossier du plan de gestion (il s'agit là d'une recommandation des auteurs du présent guide et non d'une obligation inscrite dans les textes).

[ Soit parce qu'il est envisagé de passer des conventions avec les riverains, ce que le présent guide recommande vivement.

Le recensement parcellaire permet de connaître très précisément, parcelle par parcelle, l'état de la propriété des cours d'eau où les travaux sont projetés. Il nécessite un important travail de consultation du cadastre et de constitution d'une base de données (référence de chaque parcelle, son propriétaire et ses coordonnées...). La difficulté de l'exercice tient souvent à la mise à jour imparfaite du cadastre.

Il est indispensable de mettre en place une base de données informatisée, afin de faciliter sa mise à jour ultérieure.



### 2]3 Le choix des modalités de contractualisation avec les propriétaires riverains

L'enquête parcellaire décrit précisément qui sont les propriétaires des cours d'eau et de leurs berges. Le plus souvent, il s'agit de propriétaires privés, agriculteurs ou non. Certaines portions peuvent appartenir aux collectivités (communes ou Département).

Quelle que soit la stratégie de mise en œuvre du programme de restauration et/ou d'entretien retenue, il est fortement recommandé de chercher à obtenir l'accord des propriétaires en préalable aux travaux.

Cet accord autorisant le maître d'ouvrage à procéder aux travaux de restauration et/ou d'entretien peut revêtir trois formes :

- [ L'accord verbal amiable.
- [ L'autorisation ponctuelle de passage.
- [ La convention.

L'accord verbal amiable doit rester le plus rare possible, puisque aucune trace écrite ne subsiste de l'accord passé entre le maître d'ouvrage et le propriétaire riverain : en cas de désaccord postérieur aux travaux, le maître d'ouvrage pourra difficilement plaider sa bonne foi.

**L'accord écrit** doit être systématiquement recherché, même s'il ne s'agit pas d'une obligation.

Par le passé, on a pu observer chez quelques syndicats qui ne recouraient pas encore à une DIG le recours à des autorisations ponctuelles de passage. Ce type d'accord n'a plus lieu d'être : la servitude de passage (L.215-18) s'impose d'office lorsque le plan de gestion (entretien) s'inscrit dans une opération groupée d'entretien régulier (L. 215-15), opération devant faire l'objet d'un arrêté préfectoral.

Seule la convention, dans la mesure où elle va permettre de préciser les modalités d'application de la servitude, demeure pertinente. Elle prend la forme d'un contrat de caractère administratif, qui va organiser l'exercice du droit de passage relatif aux travaux concernés, leur périodicité, à la répartition des responsabilités, etc.

Cette convention n'est pas une obligation, la servitude de passage pouvant être regardée comme suffisante. Néanmoins, dans la mesure du possible, il est recommandé de renforcer le cadre juridique de cette servitude par la signature de conventions avec les propriétaires.

### 2]4 La maîtrise foncière des berges et du lit mineur

Pour mener à bien son programme de restauration et/ou d'entretien, le maître d'ouvrage peut juger préférable de devenir propriétaire du lit mineur et des berges des cours d'eau concernés.

Dans ce cas, la mise en œuvre des travaux ne nécessite plus, et pour cause, ni DIG ni contractualisation.

Cette solution, pour séduisante qu'elle soit, se heurte dans la pratique à des difficultés importantes :

[ A ce jour, il n'existe pas de précédent dans le cadre duquel un maître d'ouvrage aurait procédé à l'acquisition de bords de cours d'eau par expropriation, par le biais d'une DUP, dans l'unique objectif de restaurer et d'entretenir le cours d'eau. Ce guide traite de la possibilité, à ce jour purement théorique faute de précédents, d'utiliser la procédure de DUP pour conserver en l'état un espace riverain de cours d'eau, donc sans travaux lourds afférents (chapitre II et III).

[ Le maître d'ouvrage public doit donc :

- Soit acquérir directement les parcelles à l'amiable.
- Soit s'appuyer sur un ou des partenaires qui dispose d'un droit de préemption (Conseil Général, SAFER) pouvant concerner les bords de cours d'eau.

Dans les deux cas, l'acquisition ne peut se faire qu'au rythme de la mise en ventes des parcelles concernées.

Le coût de l'opération peut s'avérer rapidement important si le linéaire est long et si les parcelles concernées sont agricoles.

Un des obstacles majeurs réside également dans l'impossibilité d'acquérir par le biais du droit de préemption des Conseils Généraux une partie seulement de l'unité foncière faisant l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner<sup>27</sup>. Un partenariat étroit avec la SAFER peut éventuellement pallier ce handicap.

<sup>27</sup> Il convient de préciser que la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, dite loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) a pallié l'impossibilité de préempter une partie seulement de l'unité foncière faisant partie d'une déclaration d'intention d'aliéner, concernant le droit de préemption urbain (DPU) et le droit de préemption des zones d'aménagement différé (DPZAD). Le législateur a en revanche omis le cas du droit de préemption des espaces naturels sensibles (DPENS), si bien que la jurisprudence pour la majeure partie relative au DPU reste applicable au DPENS (voir Fiche 8 relative au DPENS).

Si l'on met en parallèle les difficultés d'acquisition des bords de cours d'eau et la nature des interventions d'un programme de restauration et/ou d'entretien, il est préférable de chercher à restaurer et entretenir les cours d'eau par le biais des outils DIG, plans de gestion, conventions et servitudes.

Par contre, la maîtrise foncière en pleine propriété peut être opportune dans le cas de rivières fortement dégradées nécessitant des interventions lourdes, consommatrices d'espace (renaturation) et dans le cas d'actions de préservation ou restauration des champs d'expansion de crue et/ou d'espaces de liberté. C'est pourquoi les outils de la maîtrise foncière sont traités dans les chapitres relatifs à ces questions.

### 2]5 L'exécution d'office

La LEMA a totalement modifié l'article L.215-16 (qui traitait d'un aspect particulier des associations syndicales) : il traite dorénavant de l'exécution d'office de l'entretien en cas de carence du propriétaire riverain, selon les termes suivants :

“ Si le propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite par l'article L. 215-14, la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai déterminé dans laquelle sont rappelées les dispositions de l'article L. 435-5 [subventions dont peut bénéficier le propriétaire pour financer ces opérations], peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé.

Le maire ou le président du groupement ou du syndicat compétent émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception du montant correspondant aux travaux exécutés. Il est procédé au recouvrement de cette somme au bénéfice de la commune, du groupement ou du syndicat compétent, comme en matière de créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine ”.

Les débats à l'Assemblée et au Sénat ont montré une très grande crainte de la part de nombreux élus que l'obligation d'entretien incombe, in fine, aux communes. La rédaction de l'article L.215-16 est néanmoins très claire : l'exécution d'office est une simple faculté. Elle est dans les faits quasiment jamais mise en œuvre, les élus étant très réticents à en demander le règlement à leurs administrés, propriétaires riverains.

## 3] Les outils nécessaires pour mettre en œuvre un programme de restauration et d'entretien

Les travaux doivent faire l'objet d'une **déclaration d'intérêt général** (3.1 et Fiche 1) et d'un plan de gestion (L.215-12 du CE) par décision préfectorale afin de pouvoir être réalisés en toute légalité par le maître d'ouvrage.

Dans la version précédente du guide, il était indiqué que cette DIG devait mentionner explicitement la **servitude de passage** (instituée par l'article 119 du code rural<sup>28</sup>) pour la réalisation de travaux. Si, d'un point de vue juridique, cette servitude exonère le maître d'ouvrage public de contractualiser avec les riverains, en pratique, il est très fortement conseillé de faire signer des **conventions**. Dorénavant, c'est l'article L.215-18 (issu de la LEMA) qui pose que cette servitude de passage s'impose d'office. Même si ce n'est pas obligatoire, il est préférable d'en faire mention dans la DIG, pour que les riverains concernés soient parfaitement avertis des conséquences de la DIG et des sujétions que cela entraîne sur leur propriété (cf. infra).

Parfois, **une déclaration d'utilité publique** (3.4) sera nécessaire afin d'acquérir certains secteurs nécessitant des travaux lourds. De même, certains travaux du programme de restauration peuvent relever d'une procédure d'autorisation ou de déclaration au titre de des articles L. 21-2 et suivants du code de l'environnement (ancien article 10 de la loi sur l'eau de 1992) (3.5).

### 3]1 L'utilisation de la Déclaration d'Intérêt Général

■ La DIG est une obligation lorsqu'un maître d'ouvrage public entreprend des travaux dans un domaine qui ne relève pas normalement de sa compétence et qui nécessiteront des investissements publics sur des propriétés privées. **Tous travaux de restauration et/ou d'entretien conduits sur des parcelles privées par un maître d'ouvrage public nécessitent donc au préalable la mise en place d'une DIG.**

Le maître d'ouvrage qui omet de conduire une DIG s'expose à voir remis en cause le bien fondé de son intervention par un tiers, au motif d'avoir consacré de l'argent public sur des

<sup>28</sup> Servitude de passage pour travaux de curage et d'entretien instituée par l'article 119 du code rural (article L. 215-19 du code de l'environnement, aujourd'hui L.215-18).

parcelles privées sans avoir démontré le caractère d'intérêt général de l'opération.

■ La possibilité du recours à la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics est parfois évoquée en pratique, dans l'idée de s'affranchir de la procédure de DIG.

Il convient de préciser à cet égard que ce texte a pour unique vocation de permettre à des personnels publics ou à des entrepreneurs privés de pénétrer ou d'occuper temporairement des propriétés privées aux fins de réaliser des travaux publics **légalement autorisés**.

Il permet donc de régler les questions d'accès en évitant les risques de voie de fait ou d'emprise irrégulière quand aucune servitude administrative ne peut s'appliquer, mais en aucun cas de déclarer d'intérêt général un projet, ce que seule la DIG peut faire.

Sur le plan pénal, l'article L. 216-3 du Code de l'environnement précise quels sont les agents habilités pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de l'article L. 211-7.

L'article L. 216-5 du même Code indique que les infractions aux dispositions de l'article L. 211-7 et des textes pris pour leur application " *sont constatées par des procès verbaux qui font foi jusqu'à preuve contraire* ".

Enfin, l'article L. 216-8 du même Code réprime, de façon générale le fait " *sans l'autorisation requise pour un acte, une opération, une installation ou un ouvrage de :*

1. *commettre cet acte ;*
2. *conduire ou effectuer cette opération ;*
3. *exploiter cette installation ou cet ouvrage ;*
4. *mettre en place ou participer à la mise en place d'une telle installation ou d'un tel ouvrage* ".

La peine est de deux ans d'emprisonnement et de 18 000 euros d'amende.

Les travaux d'entretien de berges réalisés sans DIG peuvent tomber sous le coup de cette disposition.

Il peut ainsi parfaitement être demandé au préfet de mettre en œuvre son pouvoir de police pour faire respecter la loi et contraindre la collectivité concernée à régulariser ses

interventions par le respect de la procédure de la DIG, au besoin après avoir fait dresser procès-verbal d'infraction.

■ Le dossier de DIG ne doit ni faire allusion à l'article L.235-5 du code rural relatif au droit de pêche des riverains<sup>29</sup> ni contenir la liste des propriétaires titulaires de ce droit de pêche. En effet, cet article instaure une co-gestion du droit de pêche entre le propriétaire et une association agréée de pêche ou la fédération départementale à la condition que les travaux financés sur des fonds publics nécessitent une déclaration d'utilité publique (voir aussi le chapitre IV relatif aux usages de loisirs).

### 3]2 La servitude de passage

Il convient dorénavant de distinguer 3 servitudes distinctes (on signale par un astérisque les nouveautés par rapport à la version antérieure du présent guide) :

[ La **servitude de libre passage** instituée au titre du décret de 1959 :

- Fondement remis en cause par le Conseil d'Etat en 1996
- Abrogée en 2005 par décret\*
- Les servitudes instituées antérieurement sont valides\*

[ La servitude de libre passage introduite par la loi du 2 février 1995

- Codifiée par l'article 119 du code rural
- Puis par l'article L.215-19 du code de l'environnement
- Précisée par la Loi Risques de 2003 (article 58 : largeur de 6 mètres)\*
- Remplacée par la servitude de l'article L.215-18 de la LEMA

[ La servitude de passage de la Loi Risques (2003, article 55)\*

- Codifiée par l'article L.151-37-1
- Précisée par un décret de 2005

[ La servitude de passage de la LEMA (2006, article L. 215-18 du CE)

- Cette article a repris à l'identique les dispositions de l'article L. 215-19

<sup>29</sup> Et décret n° 99-1033 du 3 décembre 1999 définissant les modalités d'application de l'article L. 235-5.

### 3]2]1 Les servitudes de libre passage instituées au titre du décret de 1959

Jusqu'en 1996, les maîtres d'ouvrage disposaient de la possibilité d'instaurer – par le biais d'un arrêté préfectoral – une servitude de passage au titre d'un décret datant de 1959<sup>30</sup>. L'intérêt de cette servitude résidait dans son caractère permanent. Cependant, en 1996, une décision du Conseil d'Etat a remis en cause son fondement et, depuis, l'administration ne l'appliquait plus.

Finalement, ce décret a été abrogé par le décret n°2005-115 du 7 février 2005 portant application des articles L. 211-7 et L. 213-10 du code de l'environnement et de l'article L. 151-37-1 du code rural.

Néanmoins, les servitudes instituées antérieurement à ce décret sont valides. Ainsi le point IV du L.211-7 indique-t-il :

*Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou sur les berges des cours d'eau non domaniaux, instaurées en application du décret n° 59-96 du 7 janvier 1959 relatif aux servitudes de libre passage sur les berges des cours d'eau non navigables ni flottables sont validées et valent servitudes au sens de l'article L. 151-37-1 du code rural.*

Les servitudes au sens de l'article L. 151-37-1 du code rural ont été introduites par la Loi Risques de juillet 2003 (voir ci-après)

### 3]2]2 La servitude de libre passage introduite par la loi du 2 février 1995

La loi du 2 février 1995 est venue instituer une servitude de libre passage pour les engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation de travaux qui doit s'exercer “ autant que possible en suivant la rive du cours d'eau et en respectant les arbres et les plantations existants ”. Cette servitude, fixée à l'article L. 215-19 du Code de l'environnement (article 119 du Code rural) oblige les propriétaires, pendant la durée des travaux, à laisser passer sur leurs terrains les fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, ainsi que les entrepreneurs et les ouvriers. Cette servitude présente un caractère obligatoire.

<sup>30</sup> Décret n°59-96 du 7 janvier 1959 relatif aux servitudes de libre passage sur les berges des cours d'eau non navigables ni flottables (non domaniaux)

Elle est instituée d'office, dès lors que des travaux de restauration et d'entretien ont été régulièrement autorisés sur un cours d'eau non domanial.

La loi Risques (dite loi Bachelot) de 2003 est venue préciser que cette servitude s'applique dans la limite d'une largeur de 6 mètres (art. 58).

La LEMA a repris le texte de l'article L. 215-19 dorénavant codifié L. 215-18.

### 3]2]3 La servitude de passage de la Loi Risques (2003)

La loi Risques est venue instituer une nouvelle servitude de passage – dont la mise en œuvre reste facultative – pour permettre l'exécution, l'exploitation et l'entretien des opérations visées à l'article 31 de (l'ancienne) loi sur l'eau (L. 211-7), dont la liste a été du reste élargie et permet dorénavant aux collectivités d'intervenir notamment pour “ l'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ”. Le projet d'institution de la servitude est soumis à enquête publique, simultanément à la DIG, ce qui présente un double intérêt : son institution n'a pas pour effet de rallonger les délais de procédure et elle permet de surmonter les éventuelles résistances de propriétaires privés pour des opérations d'intérêt général.

Plus précisément, l'article L.151-37-1 du code rural, créé par la Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 (art. 55), stipule :

*Il peut être institué une servitude de passage permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages. Le projet d'institution de servitude est soumis à une enquête publique. L'enquête mentionnée à l'article L. 151-37 peut en tenir lieu. Les propriétaires ou occupants des terrains grevés de cette servitude de passage ont droit à une indemnité proportionnée au dommage qu'ils subissent, calculée en tenant compte des avantages que peuvent leur procurer l'exécution des travaux et l'existence des ouvrages ou installations pour lesquels cette servitude a été instituée. Les contestations relatives à cette indemnité sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.*

Avec cette servitude, on assiste donc à une généralisation de la servitude de passage qui n'est plus confinée au curage et à l'entretien des cours d'eau (article 119 du code rural; L. 215-19 du CE).

Cependant, à la différence de l'article 119, il s'agit d'une servitude facultative, et surtout donnant expressément droit à indemnité. Le texte prévoit en effet que "les propriétaires assujettis à cette servitude de passage ont droit à une indemnité proportionnée au dommage qu'ils éprouvent".

Deux servitudes de passage coexistent désormais, qui présentent des complémentarités. La servitude qui s'impose de facto avec le L. 215-18 – même s'il est toujours utile de la mentionner dans la DIG d'un point de vue pratique, et idéalement d'en fixer les modalités d'exercice avec les propriétaires riverains – est suffisante pour disposer de l'accès aux cours d'eau dans le cadre des opérations d'entretien groupé. La servitude facultative, et devant être indemnisée, introduite par la loi Bachelot, permet quant à elle de traiter le cas de travaux plus lourds que le simple entretien, comme par exemple les travaux de protection contre les crues.

Un décret de février 2005<sup>31</sup> est venu préciser la nature de cette servitude, par création des articles R. 152-29 à R.152-35 du code rural.

[ Cette servitude "permet l'exécution des travaux, l'exploitation et l'entretien des ouvrages ainsi que le passage sur les propriétés privées des fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, des entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que des engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation des opérations".

[ Elle est "d'une largeur maximale de 6 mètres. Pour les cours d'eau, cette distance est mesurée par rapport à la rive. Lorsque la configuration des lieux ou la présence d'un obstacle fixe l'exigent pour permettre le passage des engins mécaniques, cette largeur peut être étendue dans la limite de 6 mètres comptés à partir de cet obstacle".

[ La personne morale de droit public sollicitant l'institution de la servitude de passage doit adresser sa demande au préfet (liste des pièces à fournir précisée par l'article R. 152-30), qui le soumet à enquête publique.

[ L'arrêté préfectoral doit être notifié individuellement, par le bénéficiaire de la servitude, à chacun des propriétaires.

[ La servitude est annexée au plan local d'urbanisme (comme la servitude au titre du L 215-18)

Signalons enfin que "la personne morale de droit public" mentionnée par l'article R. 152-30 concerne explicitement celle(s) mentionnée à l'article L.151-36 du code rural ("Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes" lorsqu'ils prescrivent ou exécutent des travaux visés par cet article, l'entretien des cours d'eau n'étant pas explicitement cité, seulement la "défense contre les torrents").

C'est pourquoi l'article R. 214-98 du code de l'environnement stipule que "Les dispositions des articles R. 152-29 à R. 152-35 du code rural relatives aux modalités de mise en œuvre de la servitude de passage prévue à l'article L. 151-37-1 du même code sont applicables aux travaux, actions, ouvrages et installations mentionnés à l'article L. 211-7 du présent code". On rappelle que cet article fonde la légitimité des collectivités et de leurs groupements à intervenir en matière de gestion des cours d'eau et de leurs bassins versants.

#### 3.2.4 La servitude de passage au titre de l'article L.215-18 et du plan de gestion

La LEMA a repris à l'identique les dispositions de l'article L. 215-19, dorénavant L. 215-18.

Selon l'article L.215-18 du code de l'environnement (article 8 de la LEMA<sup>32</sup>), pendant la durée des travaux visés aux articles L. 215-15 [opérations groupées d'entretien et plan de gestion] et L. 215-16 [pouvoir d'office à la charge de l'intéressé], les propriétaires sont tenus de laisser passer sur leurs terrains les fonctionnaires et les agents chargés de la surveillance, les entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que les engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation de travaux, dans la limite d'une largeur de six mètres.

Les terrains bâtis ou clos de murs à la date du 3 février 1995 ainsi que les cours et jardins attenants aux habitations sont exempts de la servitude en ce qui concerne le passage des engins.

<sup>31</sup> Décret n° 2005-115 du 7 février 2005 portant application des articles L. 211-7 et L. 213-10 du code de l'environnement et de l'article L. 151-37-1 du code rural

<sup>32</sup> Cet article L.215-18 reprend en fait dans les mêmes termes les dispositions de l'ancien article L.215-9, lui-même institué par l'ancien article 119 du code rural...

La servitude s'applique autant que possible en suivant la rive du cours d'eau et en respectant les arbres et plantations existants.

Les auteurs du présent guide estiment que la DIG (obligatoire dans le cas d'une opération groupée d'entretien et plan de gestion) emporte de facto servitude de passage, mais ils recommandent que celle-ci soit explicitement mentionnée par la DIG (qui doit rappeler le s'inscrire dans un dossier unique comportant toutes les pièces nécessaires : programme d'intervention de l'entretien groupé, servitude, DIG, autorisation loi sur l'eau si nécessaire).

### 3]3 Les conventions

Comme il a été dit précédemment, ce guide recommande expressément de privilégier la convention, au détriment de l'autorisation et plus encore de l'accord verbal.

Seule la convention, dans la mesure où elle va permettre de préciser les modalités d'application de la servitude qui est applicable dans le cas du programme de travaux définis par la DIG et surtout dorénavant le plan de gestion, demeure pertinente. Elle prend la forme d'un contrat de caractère administratif, qui va organiser l'exercice du droit de passage relatif aux travaux concernés, leur périodicité, à la répartition des responsabilités, etc.

### 3]4 La Déclaration d'Utilité Publique (DUP) en cas d'expropriation

Les travaux de restauration peuvent nécessiter parfois la maîtrise foncière de certains secteurs. C'est le cas par exemple lorsqu'il s'agit de restaurer un ouvrage de protection, dont la

vocation est notamment de protéger une infrastructure publique (comme une route) mais dont l'entretien relève d'un propriétaire privé.

Le maître d'ouvrage met alors en œuvre une Déclaration d'Utilité Publique afin de disposer de la possibilité d'exproprier le propriétaire si un achat amiable ne peut intervenir.

La DUP n'a donc strictement rien à voir avec la DIG, même si un programme d'ensemble peut nécessiter les deux procédures en raison des diverses opérations prévues. La DUP peut également permettre, au besoin, d'exproprier des droits réels immobiliers, tels que les droits d'eau.

### 3]5 Procédure d'autorisation ou de déclaration au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau

L'entretien régulier peut consister en opérations légères qui n'engendrent pas de modifications importantes des caractéristiques du cours d'eau : élagage ou recépage de la végétation des rives, abattage des arbres morts ou présentant un risque de basculement, faucardage localisé, gestion de la végétation sur les atterrissements et scarification pour remobiliser les matériaux...

Dans ce cas, une autorisation au titre de la police de l'eau n'est pas nécessaire. Par contre, des interventions plus lourdes nécessitent une autorisation au titre de la police de l'eau (voir rubrique dans le tableau ci-dessous ; tableau de l'article R214-1 du code de l'environnement, Nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application des articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement).

Rubrique 3.2.1.0	Entretien de cours d'eau ou de canaux, à l'exclusion de l'entretien visé à l'article L.215-14 du Code de l'environnement réalisé par le propriétaire riverain, du maintien et du rétablissement des caractéristiques des chenaux de navigation, des dragages visés au 4.1.3.0 et de l'entretien des ouvrages visés à la 2.1.5.0, le volume des sédiments extraits étant au cours d'une année.	
	▪ Supérieur à 2 000 m <sup>3</sup>	Autorisation
	▪ Inférieur ou égal à 2 000 m <sup>3</sup> dont la teneur est supérieure ou égale au niveau S1*	Déclaration
Rubrique 3.2.2.0	Installations, ouvrages, travaux ou activités conduisant à modifier le profil en long ou le profil en travers du lit mineur d'un cours d'eau, à l'exclusion de ceux visés à la rubrique 3.1.4.0, ou conduisant à la dérivation d'un cours d'eau.	
	▪ Sur une longueur supérieure ou égale 100 m	Autorisation
	▪ Sur une longueur inférieure à 100 m (Arrêté de prescriptions générales du 13 février 2002)	Déclaration

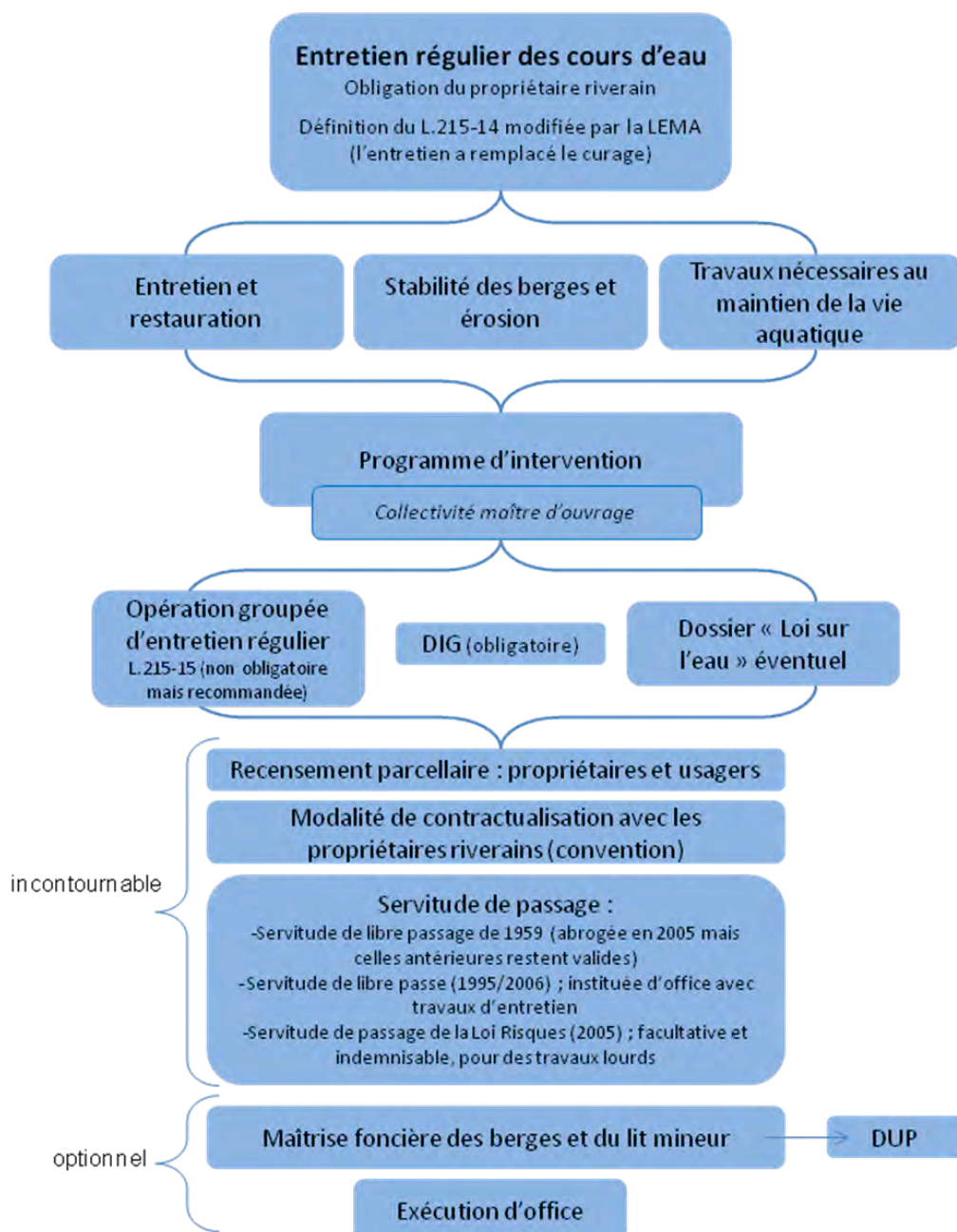
\* défini dans l'arrêté du 9 août 2006 relatif aux niveaux à prendre en compte lors d'une analyse de rejets



Lorsque les collectivités territoriales, leurs groupements ou les syndicats mixtes prennent en charge cet entretien groupé, l'enquête publique prévue pour la déclaration d'intérêt général est menée conjointement avec celle prévue à l'article L. 214-4

du code de l'environnement relatif aux activités, installations entraînant des prélèvements ou des modifications sur les cours d'eaux. La déclaration d'intérêt général a, dans ce cas, une durée de validité de cinq ans renouvelable.

## Restauration et entretien des milieux aquatiques et rivulaires



# La préservation et la restauration de l'espace de mobilité des cours d'eau

## 1] De quoi parle-t-on ?

### 1]1 L'espace de mobilité resitué dans la question plus large de la restauration physique des cours d'eau

La version précédente du présent guide a été rédigée au moment où la directive cadre sur l'eau venait d'être adoptée par le Conseil et par le Parlement européen (octobre 2000) et donc avant qu'elle ne soit transposée en droit français (avril 2004).

Si le SDAGE Rhône Méditerranée Corse de 1996 faisait déjà la part belle à la restauration physique des cours d'eau, les objectifs fixés par la DCE exigent dorénavant de donner une importance encore plus grande, et même essentielle, à l'hydrogéomorphologie. En posant l'atteinte des objectifs environnementaux comme le critère majeur d'évaluation des politiques de l'eau, la directive cadre met très explicitement en évidence l'importance de gérer ou protéger les habitats et donc d'agir aussi, si nécessaire, sur les caractéristiques physiques des milieux.

Le nouveau SDAGE du bassin Rhône Méditerranée porte donc une attention toute particulière à la mise en œuvre d'actions de restauration physique des cours d'eau, actions fortement encouragées et appuyées par l'Agence de l'eau (notamment avec son 9<sup>ème</sup> programme d'intervention). Celle-ci souhaite voir émerger des projets ambitieux, dépassant le stade des démarches pilotes et donc voir se généraliser ce type d'actions<sup>33</sup>.

Autrement dit, la nouvelle version du guide aurait pu présenter un chapitre intitulé " la restauration physique des cours d'eau ", qui aurait traité notamment de l'espace de mobilité mais aussi des champs d'expansion des crues et du transport solide.

S'agissant de la révision d'un guide existant, il a été choisi de conserver ces trois chapitres comme chapitres autonomes. Signalons cependant que plusieurs publications postérieures à la première édition du guide sont venues renforcer une approche plus transversale, embrassant l'ensemble des actions de restauration physique dans une démarche globale (au sein de laquelle la restauration d'un espace de mobilité constitue le niveau le plus ambitieux d'une démarche de restauration). On citera notamment :

[ Manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau. Biotec et JR Malavoi, 2007, Agence de l'eau Seine-Normandie.

[ Retour d'expérience d'opérations de restauration de cours d'eau et de leurs annexes menées sur le bassin RMC. Biotec et JR Malavoi, 2006, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse.

Ces publications traitent cependant pour l'essentiel de la dimension technique des actions de restauration physique. Non seulement les dimensions foncières ne sont pas traitées, juste évoquées, mais les aspects socio-économiques sont méconnus. Or, bien souvent, la question foncière constitue un obstacle, (trop) rapidement perçue comme rédhibitoire à la mise en œuvre des actions de restauration physique. De même, la non intégration de ces projets dans une vision plus large, plus globale de la rivière et de ce que les acteurs locaux veulent pour ce milieu, explique en partie le non aboutissement de bien des projets. C'est pourquoi l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse publiera en 2010 un guide proposant une démarche pour " penser la restauration physique et concevoir une stratégie à l'échelle de la rivière ", complétant les publications techniques déjà disponibles.

### 1]2 Définition de l'espace de mobilité

L'espace de mobilité (ou espace de liberté, le terme est synonyme) est une notion récente, introduite par les scientifiques puis peu à peu par les gestionnaires. Le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse de 1996 lui reconnaît un rôle essentiel dans le fonctionnement des cours d'eau. Le nouveau SDAGE insiste à nouveau sur cette question, en la resituant dans une ambition plus large : la composante physique étant un facteur limitant du fonctionnement biologique des milieux aquatiques, un bon fonctionnement hydrologique et morphologique est une condition très souvent nécessaire à l'atteinte du bon état écologique des eaux. L'action sur le physique doit donc viser à restaurer et préserver des fonctionnalités, c'est à dire le fonctionnement écologique des milieux aquatiques et les services socio-économiques qu'ils rendent à la collectivité.

Le SDAGE de 1996 recommandait, dans le cadre des études d'aménagement global des rivières, d'identifier quatre types de milieu : le lit mineur (espace recouvert par les eaux coulant à pleins bords avant débordement), le lit majeur (espace situé entre

<sup>33</sup> Sur le bassin Rhône Méditerranée, 30% des masses d'eau ne vont pas atteindre le bon état en 2015 à cause d'altérations de l'hydromorphologie.

le lit mineur et la limite de la plus grande crue historique répertoriée), les annexes fluviales (ensemble des zones humides au sens de la définition de la loi sur l'eau), l'espace de liberté.

En 1998, l'Agence de l'Eau RMC a publié un guide méthodologique intitulé "Détermination de l'espace de liberté des cours d'eau". Celui-ci présente en détail les méthodes existantes pour délimiter et cartographier l'espace de mobilité (phase d'étude), mais n'aborde pas la phase de mise en œuvre (modalités de maîtrise foncière).

La définition donnée dans le SDAGE est la suivante : "espace du lit majeur à l'intérieur duquel le ou les chenaux fluviaux assurent des translations latérales pour permettre une mobilisation des sédiments ainsi que le fonctionnement optimum des écosystèmes aquatiques et terrestres". Il existe d'autres définitions, à caractère plus scientifiques. Celle du SDAGE a l'avantage d'être courte et simple. Il faut retenir que l'espace de liberté est un espace de divagation, au sens morphodynamique, c'est à dire où la rivière peut éroder ses berges.

Pendant longtemps, le seul texte juridique faisant référence à la notion d'espace de liberté a été l'arrêté du 24 janvier 2001 relatif à l'exploitation des carrières. Cet arrêté dispose que "les exploitations de carrières de granulats sont interdites dans l'espace de mobilité du cours d'eau" et donne comme définition de celui-ci "l'espace du lit majeur à l'intérieur duquel le lit mineur peut se déplacer".

Progressivement, cette notion s'est imposée et a fait l'objet d'une véritable consécration juridique dans la loi Bachelot du 30 juillet 2003 qui institue une nouvelle servitude qui peut avoir pour objet de créer ou restaurer des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées dans des zones dites "zones de mobilité des cours d'eau" afin de préserver ou de restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels (article L. 211-12-I et II ajouté par l'article 48 de la loi Bachelot).

Selon le guide méthodologique précédemment évoqué, il convient de délimiter et de cartographier en réalité 3 espaces emboîtés. Le premier est "l'espace de mobilité maximal", enveloppe la plus vaste et la plus externe, correspondant à l'espace balayé par le cours d'eau à l'échelle des derniers milliers d'années. C'est un espace de mobilité dans lequel il conviendrait idéalement de laisser les processus d'érosion latérale se

développer sans contrainte. "L'espace de mobilité fonctionnel" constitue l'espace de liberté au sens des préconisations du SDAGE RMC. Il est le plus complexe à délimiter. Les différentes approches nécessaires à cet objectif font notamment appel à l'évolution historique, à l'estimation des zones érodables à l'horizon 50 ans mais incluent également des considérations socio-économiques relatives à l'occupation et l'utilisation des sols. "L'espace de mobilité minimal" prend en compte quant à lui l'ensemble des contraintes anthropiques, en fonction des enjeux et des concertations locales.

### 1]3 Pourquoi préserver ou restaurer l'espace de mobilité ?

La reconnaissance juridique de l'eau comme milieu est apparue au cours des années 1980 avec la loi Pêche de 1984 qui précisa dans son article 2 : "La préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général" (article L. 430-1 du code de l'environnement). La loi sur l'Eau du 3 janvier 1992 a confirmé cette orientation et donne une portée générale à la protection de l'eau et du milieu en affirmant que : "L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable dans le respect des équilibres naturels sont d'intérêt général". La notion d'écosystème figure dans l'article 2 de cette loi, qui affirme donc bien que la protection du milieu est un préalable à la satisfaction des usages (articles L. 210-1 et L. 211-1 du Code de l'environnement). Les lois successives vont accentuer cette tendance comme la loi Bachelot qui on l'a dit va mettre en place un instrument spécifique pour la préservation de l'espace de mobilité, mais aussi la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 qui va mettre l'accent sur la "préservation et la gestion durable des zones humides", déclarée d'intérêt général et enfin la loi du 30 décembre 2006 (dite LEMA) qui va principalement rénover l'architecture des SDAGE et des SAGE en leur conférant une véritable autorité juridique qui jusqu'alors leur faisait défaut.

Parmi les dix orientations fondamentales du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée-Corse de 1996, les gestionnaires doivent :

- [ respecter le fonctionnement naturel des milieux ;
- [ restaurer ou préserver les milieux aquatiques remarquables et notamment les plaines alluviales ;
- [ restaurer d'urgence les milieux particulièrement dégradés, la dégradation concernant autant la qualité chimique de l'eau que le milieu physique proprement dit.

La gestion écologique des cours d'eau, et notamment la gestion de la dimension latérale de l'hydrosystème, trouve ainsi une certaine légitimité juridique.

La gestion de l'espace de mobilité vise ainsi à maintenir ou restaurer la morpho-dynamique globale de la rivière et à éviter les conséquences néfastes qu'engendre la perturbation de cette dynamique, notamment sur l'alimentation en eau potable, les transports solides, les habitats aquatiques. Les principaux objectifs de cette gestion sont donc :

- [ Préserver le fonctionnement nappe-rivière et notamment l'usage de la ressource en eau potable (le respect de la dynamique fluviale évite l'enfoncement du lit mineur, donc de la nappe d'accompagnement).
- [ Contribuer à réalimenter la charge de fond de la rivière, lorsque celle-ci est déficitaire, et à stabiliser ou rehausser le profil en long.
- [ Préserver les habitats aquatiques. Le processus d'érosion des berges favorise la diversité des habitats et des groupements floristiques.
- [ Limiter le risque de déchaussement des ouvrages.
- [ Favoriser le ralentissement des écoulements en période de crue.

La gestion de l'espace de mobilité, en vue de sa préservation ou de sa restauration, intéresse donc un espace riverain du cours d'eau plus important que celui concerné par la restauration et l'entretien des berges.

Le 9<sup>ème</sup> programme de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse (2007-2012) a inscrit parmi ses 14 "objectifs-phare pour le bassin Rhône-Méditerranée" de "Restaurer la qualité physique des milieux aquatiques" (objectif n°4). La restauration du fonctionnement naturel des écosystèmes aquatiques étant essentielle pour atteindre le bon état des eaux, plusieurs objectifs doivent être atteints, et notamment la bonne circulation de l'eau et des sédiments, la

restauration des habitats et des espèces, le rétablissement des possibilités de circulation des organismes aquatiques. Dans ce cadre, l'Agence aide les travaux qui visent notamment à "restaurer l'espace de mobilité d'une rivière pour lui permettre de retrouver un équilibre sédimentaire et de réalimenter sa nappe alluviale".

## 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser

### 2]1 Délimiter le ou les espaces de mobilité

La notion d'espace de mobilité est un concept relativement récent (concept utilisé plus tôt dans les pays anglo-saxons qu'en France), qui se diffuse peu à peu auprès des gestionnaires de cours d'eau mais qui nécessite encore beaucoup d'efforts d'explication et de conviction pour faire adhérer l'ensemble des acteurs concernés à la nécessité de préserver ou de reconquérir ce type d'espace.

Sur une vallée donnée, l'étape de compréhension de ce qu'est l'espace de liberté (ou plus précisément de ce que sont les différents espaces de liberté tels qu'évoqués précédemment), ses caractéristiques morphodynamiques et son état de fonctionnement actuel est une étape essentielle au cours de laquelle il faut expliquer le rôle de cet espace. Cette étude préalable va d'ailleurs préciser l'espace actuellement fonctionnel (c'est à dire où la rivière peut sans contrainte divaguer), qu'il faut donc préserver de toute intervention, et l'espace qui n'est plus fonctionnel (où la rivière ne peut plus divaguer en raison d'obstacles physiques : protection de berges notamment), qu'il faut donc idéalement restaurer. Sur un linéaire de cours d'eau, il est fort probable que ces deux types d'actions soient nécessaires. L'argumentaire technique doit permettre de faciliter la démonstration relative à sa nécessaire préservation ou restauration.

Cette démarche d'explication est d'autant plus indispensable que la délimitation finale ne peut être que le fruit d'une concertation entre l'ensemble des acteurs, au premier rang desquels les riverains et les élus. En effet, l'espace de mobilité que l'on va chercher à préserver ou à restaurer ne peut correspondre qu'à un compromis entre les enjeux socio-économiques de la vallée et le bon fonctionnement des milieux.

## 2]2 Le recensement parcellaires : propriétaires et usagers

Le recensement parcellaire a d'abord pour objectif de savoir précisément à qui appartient l'espace de mobilité précédemment défini. Le résultat de ce recensement pourra éventuellement orienter la stratégie de préservation ou de restauration. En effet, sur un linéaire donné de cours d'eau, il n'existera jamais un outil unique pour répondre à l'objectif fixé. Au contraire, il sera pratiquement toujours nécessaire de combiner plusieurs outils, en fonction notamment du statut de la propriété foncière, mais aussi des usages.

C'est pourquoi le recensement parcellaire a pour second objectif de mieux connaître l'utilisation actuelle de l'espace de mobilité, et tout particulièrement de comprendre le rôle de cet espace au sein des exploitations agricoles riveraines. Plus l'usage de l'espace de mobilité est important et plus il sera difficile et coûteux de mener à bien les actions (protection, acquisition) envisagées par le maître d'ouvrage.

## 2]3 Déplacement du lit des cours d'eau et actualisation du cadastre

Il convient ici de distinguer la situation des cours d'eau domaniaux et non domaniaux.

Concernant les cours d'eau domaniaux (article 563 du code civil), lorsqu'un nouveau lit se forme à la suite d'un accident naturel, les propriétés riveraines sont acquises d'office au domaine public.

L'ancien lit passe quant à lui dans le domaine privé de l'Etat qui est tenu de l'aliéner, les riverains possédant un droit de préemption, chacun jusqu'à l'axe de l'ancien lit. Il en est de même lorsque des portions de l'ancien lit cessent de faire partie du domaine public du fait de travaux légalement exécutés (article L. 3211-16 du code général de la propriété des personnes publiques).

A défaut par les propriétaires riverains de déclarer dans les trois mois de la notification qui leur est faite par le préfet, leur intention de faire l'acquisition aux prix fixés par les experts nommés par le président du tribunal de la situation des lieux, il est procédé à la vente de l'ancien lit selon les règles qui président aux aliénations du domaine des personnes publiques (règles édictées par le Titre III du code général de la propriété des personnes publiques).

Le produit de la vente est ensuite distribué, à titre d'indemnité, aux propriétaires ayant subi le passage du nouveau lit.

Concernant les cours d'eau non domaniaux (articles L215-3 et L215-4 du code de l'environnement), lorsque le lit d'un cours d'eau est abandonné soit naturellement soit par suite de travaux légalement exécutés, chaque riverain en reprend la libre disposition selon les limites antérieures (au droit de sa propriété jusqu'à une ligne que l'on suppose tracée au milieu du lit).

Lorsque le nouveau lit du cours d'eau s'établit naturellement, les propriétaires des fonds traversés par le nouveau lit sont tenus de souffrir son passage sans indemnité, mais peuvent, de même que les propriétaires riverains du lit abandonné, dans l'année qui suit le changement de cours de la rivière, prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'ancien cours des eaux, sous réserve que ces mesures ne fassent pas obstacle à la réalisation d'une opération entreprise pour la gestion de ce cours d'eau en application de l'article L. 211-7 (cette dernière condition ayant été introduite par la loi du 30 décembre 2006). Concernant la traduction de ces changements sur le cadastre, il apparaît que celui-ci suit généralement les évolutions du lit des cours d'eau, afin de prendre en compte les nouvelles limites de propriété.

Néanmoins, cette mise à jour n'est pas systématique.

En effet, lorsque le déplacement du lit n'est pas d'origine anthropique mais du à la divagation naturelle du cours d'eau (érosion des berges), il est rare que cette modification soit portée sur les plans cadastraux, à moins d'une réclamation de la mairie de la commune concernée ou d'un propriétaire riverain.

Il faut néanmoins là encore distinguer les cours d'eau domaniaux et non domaniaux.

Pour les cours d'eau domaniaux, leur délimitation intervient par un arrêté préfectoral qui traduit ce que l'article L. 2111-9 du code général de la propriété des personnes publiques appelle " la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ". Dès lors la modification du cadastre est généralement initiée à la demande du conseil général qui soit fait intervenir les géomètres du cadastre, soit mandate un cabinet de géomètres-experts pour qu'ils établissent les nouveaux plans, ces derniers étant ensuite reportés sur les documents cadastraux.

Pour les cours d'eau non domaniaux, c'est généralement la commune qui réclame l'intervention du service du cadastre.

Ainsi, le service intéressé dépêche simplement une équipe de géomètres sur le terrain qui vont déterminer les nouvelles limites de propriété, lesquelles devront être approuvées par les propriétaires concernés.

Selon l'ampleur du déplacement imposé au lit du cours d'eau, l'ensemble du cadastre est remanié ou seulement une partie de celui-ci.

Par ailleurs rien n'empêche les propriétaires riverains de faire intervenir leur propre géomètre-expert, afin de déterminer les nouvelles limites de leur fonds.

Selon le service consulté, il ne semble pas que l'informatisation du cadastre ait un intérêt particulier au regard de la rapidité d'actualisation de celui-ci, ni qu'il existe un outil numérique qui permettrait une mise à jour en " temps réel ".

Par rapport aux plans manuels, les procédures restent identiques, seules les méthodes d'actualisation changent.

#### 2]4 Faut-il acquérir l'espace de mobilité pour le protéger ?

■ **Préserver** un espace de mobilité, pour les raisons évoqués précédemment, revient à laisser libre cours à la rivière dans les frontières de cet espace, c'est à dire lui permettre à la fois d'inonder et d'éroder.

Préserver l'espace de mobilité implique donc **une gestion des berges du cours d'eau exempte de toute protection artificielle**. Il convient donc de chercher à mettre en œuvre tous les outils permettant d'interdire les protections de berges (enrochements, endiguements rapprochés). Il convient d'autre part de chercher à favoriser des modes d'exploitation agricole qui n'incitent pas à protéger les berges lorsque celles-ci sont érodées.

Préserver l'espace de liberté implique également de ne pas implanter de gravières volumineuses et profondes dans cet espace<sup>34</sup>. Cet aspect de la gestion de l'espace de mobilité devant être réglé par le biais de cet arrêté, il n'est pas développé ci-après.

<sup>34</sup> L'arrêté du 24 janvier 2001 modifiant l'arrêté du 22 septembre 1994 relatif aux exploitations de carrières (...) indique que « Les exploitations de carrières de granulats sont interdites dans l'espace de mobilité du cours d'eau »

Afin de maîtriser la gestion des berges et de s'assurer des modes d'exploitation agricoles dans l'espace de liberté, la solution la plus sûre consiste, pour le maître d'ouvrage, à acquérir en pleine propriété cet espace puis à le gérer de manière adéquate. Cette solution, pour séduisante qu'elle soit, s'avérera en pratique extrêmement complexe et souvent coûteuse.

■ L'acquisition foncière est probablement la seule option possible dans le cas de la restauration de l'espace de mobilité. En effet, une démarche de restauration consiste essentiellement à soit détruire les protections existantes, soit ne plus les entretenir et ne pas les restaurer lorsqu'elles sont érodées. Dans cette optique, rendre à nouveau fonctionnel cet espace implique à plus ou moins court terme des dommages aux parcelles actuellement protégées. Il n'existait pas jusqu'en 2003 (Loi Risques) de dispositif juridico-financier permettant à la collectivité de compenser les dommages induits par ces interventions (ou ces non interventions volontaires) subis par les propriétaires riverains. **C'est pourquoi la première version du présent guide avançait que l'acquisition foncière était la solution la plus opportune, même si elle n'était pas la plus facile à mettre en œuvre, pour mener à bien l'objectif de restauration de l'espace de liberté.** Le chapitre 3.2.2 présente l'avancée, toute théorique, de la servitude " zone de mobilité " introduite par la loi Risques. Les auteurs du présent guide, très circonspects sur la faisabilité de mise en place d'une telle servitude, réitèrent donc leurs conclusions de 2001 : la préservation ou la restauration d'un espace de liberté ne peut être pleinement garantie qu'à travers une maîtrise foncière en pleine propriété par le maître d'ouvrage de cette action.

#### 2]5 Préserver sans acquérir : des outils existent

Dans le cas de la préservation, **d'autres outils** que ceux de la maîtrise foncière peuvent être envisagés. **Ils relèvent de la réglementation et de l'ensemble des activités de police (police de l'urbanisme, notamment à travers le PLU, mais aussi police de l'eau et des milieux aquatiques).** Certains de ces outils doivent être obligatoirement utilisés alors que pour d'autres, leur mise en œuvre relève d'une volonté politique de la commune, sans que leur pérennité soit parfaitement assurée. **Outils particuliers qui n'ont pas une vocation spécifique à gérer l'espace de liberté, ils constituent des réponses**



**partielles qu'il faut chercher à utiliser au mieux et de manière complémentaire.** On peut même avancer qu'une **pratique** de ces outils reste à inventer pour préserver l'espace de mobilité car l'expérience en la matière est mince.

Notons que les dispositions introduites par la LEMA du 30 décembre 2006 au sujet du PAGD du SAGE peuvent renforcer ces outils dans la perspective spécifique de gestion de l'espace de mobilité : la force du PAGD du SAGE vis-à-vis de l'urbanisme d'une part, et de l'exercice de la police de l'eau d'autre part, est celle du rapport de compatibilité obligatoire entre PLU, cartes communales ou SCOT et SAGE (cf. paragraphe 3.1.1) ainsi qu'entre décisions de l'administration (autorisations ou déclarations loi sur l'eau ou ICPE notamment) et SAGE (cf. paragraphe 3.2.1).

Ainsi, le fait pour un PAGD de délimiter une zone d'expansion de crue ou un espace de mobilité des cours d'eau (même en l'absence de zonage réglementaire) et d'établir des objectifs, orientations et dispositions de gestion de cet espace, renforce considérablement la responsabilité et le rôle des documents d'urbanisme (voire les Plans de Prévention des Risques Inondation également car les services en charge de l'élaboration des PPRI s'appuient également sur le contenu des SAGE pour dresser leurs documents) pour la préservation de l'espace de mobilité, au travers du principe de mise en compatibilité des PLU vis à vis du SAGE.

Dès lors qu'un PAGD aura identifié un périmètre et défini une politique de préservation de l'espace de mobilité, le PADD des PLU devra expliciter comment il entend gérer l'espace de mobilité du cours d'eau défini par le SAGE et justifier pourquoi le PLU décide de zoner en N certaines parties de son territoire, avec la nécessité pour être compatible avec le SAGE de mettre en avant la justification de la préservation de l'espace de mobilité.

De la même façon, on peut imaginer la possibilité pour un service de police de l'eau d'élaborer une politique d'opposition à déclaration s'appuyant sur le zonage de l'espace de mobilité du cours d'eau et les recommandations afférentes figurant au PAGD d'un SAGE.

L'utilisation de ces outils peut également être regardée comme **une étape préalable à une politique d'acquisition ultérieure,**

en ceci qu'elle "gèle" ou protège au mieux mais temporairement l'espace de mobilité.

**Attention**, dans l'hypothèse où une politique de préservation – ou de restauration – nécessiterait la réalisation par le maître d'ouvrage d'aménagements sur des parcelles privées (et dans l'hypothèse où les propriétaires les accepteraient), **une déclaration d'intérêt général préalable serait indispensable** (voir Fiche 1).

Depuis la loi Bachelot cependant, il existe une servitude spécifique fixée par l'article L. 211-12 du Code de l'environnement qui vise à créer ou restaurer l'espace de mobilité et qui se traduit essentiellement par des obligations "de ne pas faire" à la charge des propriétaires des terrains concernés.

### 2]6 La nécessité de travailler avec tous les acteurs compétents

L'évocation des outils disponibles pour mettre en œuvre une politique de préservation ou de restauration de l'espace de liberté amène au constat suivant : seul, le maître d'ouvrage public n'est pas en mesure de conduire une telle politique.

Celle-ci se caractérise par la mobilisation d'une grande variété d'outils dont la compétence relève d'un grand nombre d'acteurs. Une partie des outils réglementaires est du ressort de l'Etat. Les outils de maîtrise foncière, ou bien relèvent des compétences particulières de certains acteurs (Conseil Général, SAFER, Conservatoire du Littoral), ou bien nécessitent pour leur mise en œuvre de faire appel préférentiellement à ces mêmes acteurs, en raison de leur savoir ou de leur légitimité auprès des propriétaires riverains. Les outils de gestion des espaces concernés mobilisent eux aussi des modalités de mise en œuvre (CTE, conventions de gestion), des financements (Collectivités, Etat, Europe,...), des acteurs (Etat, Conservatoires régionaux des espaces naturels, SAFER), extrêmement divers.

Ainsi, une démarche de préservation ou de restauration de l'espace de mobilité nécessite, beaucoup plus que ce n'est le cas pour la restauration et l'entretien des cours d'eau, d'élaborer une stratégie puis de la mettre en œuvre au sein d'un partenariat élargi, solide et qui s'inscrit dans la durée. L'ensemble des partenaires doit partager les objectifs poursuivis et étroitement articuler leur démarche entre eux. Plus précisément, ces

objectifs doivent être fortement intégrés dans leur champ de compétence respectif (veille foncière en bordure de cours d'eau, financements spécifiques aux pratiques agricoles en bordure de cours d'eau, gestion des sols adaptés à l'espace de mobilité, réglementation par la protection des espaces naturels favorables à l'espace de mobilité, etc.).

Cette cohérence dans l'affichage des objectifs poursuivis et des actions est également indispensable vis à vis des propriétaires riverains, pour asseoir une politique innovante et plutôt iconoclaste vis à vis des pratiques anciennes. L'effort d'explication et de conviction doit venir de l'ensemble des partenaires engagés dans la préservation ou la restauration et non du seul maître d'ouvrage public. Cependant, celui-ci portera toujours l'essentiel de ce travail car c'est lui qui est en contact direct avec les riverains.

Enfin, une politique de préservation et de restauration de l'espace de mobilité sera d'autant plus légitime et se mettra d'autant plus aisément en œuvre qu'elle sera inscrite dans un cadre formel et concertée, de type contrat de rivière ou schéma, ou mieux encore dans le cadre du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

### 3] Les outils disponibles pour mettre en œuvre un programme de préservation et/ou restauration de l'espace de mobilité

#### 3]1 Les outils issus du droit de l'urbanisme

##### 3]1]1 Préserver l'espace de mobilité par le biais du PLU

L'utilisation du PLU dans l'objectif de préserver l'espace de mobilité n'est qu'une réponse partielle, notamment parce qu'il peut être révisé à tout moment, et ce au détriment du zonage favorable à l'espace de liberté. Cependant, il propose quelques outils intéressants qu'il convient de ne pas négliger dans une stratégie plus large de mobilisation de l'ensemble des outils disponibles. Surtout, cette stratégie est, nous l'avons dit, forcément graduée et s'inscrit dans le moyen ou long terme.

Il est même fortement recommandé de **tendre vers des P.L.U. intercommunaux**. Cette pratique, très peu répandue en Languedoc-Roussillon, devrait pourtant s'imposer compte

tenu de l'échelle à laquelle une politique de préservation de l'espace de mobilité est mise en place.

#### A] Classement en A et N

Dans l'espace de mobilité, le PLU doit d'abord permettre d'éviter toute nouvelle construction qui, si elle venait à s'implanter, exigerait tôt ou tard des protections de berges pour éviter que l'érosion ne la menace.

Il s'agit alors de préserver, si tel est le cas, la vocation agricole de cet espace par le classement des terrains en zone A, agricole, ou sa vocation de zone naturelle par le classement en zone N. Peuvent figurer dans les zones N des espaces à protéger soit en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages, et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de leur caractère d'espaces naturels.

Néanmoins, ces classements peuvent autoriser certaines règles constructives (notamment vis à vis des exploitations agricoles).

#### B] Utiliser le R123-11 du code de l'urbanisme ?

Le zonage des PLU offre, outre la possibilité de faire apparaître des zones A ou N, la faculté de déterminer toute partie de zone où, notamment, les nécessités de préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels telles que les inondations justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussement des sols (article R123-11 du code de l'urbanisme).

**Cette disposition présentait avant 2003 un intérêt non négligeable** pour la préservation de l'espace de mobilité des cours d'eau, dans la mesure où il semble ainsi (car il n'a pas été trouvé d'exemples précis en ce sens) envisageable de prévoir dans le règlement d'un PLU d'interdire les enrochements ou des digues, ce qui est particulièrement intéressant lorsque ceux-ci échappent au régime de la police de l'eau et des milieux aquatiques de l'article L. 214-1 du Code de l'environnement. Cependant, cette faculté a perdu une grande partie de son intérêt depuis la création des servitudes Bachelot qui permettent au Préfet, une fois celles-ci instituées, de réglementer

strictement dans leur périmètre tous travaux de protection des berges, remblais, endiguements et affouillements, constructions et installations et, d'une manière générale tous les travaux ou ouvrages susceptibles de faire obstacle au déplacement naturel du cours d'eau (voir ci-après 3.6).

### C] Classement en espaces boisés

Le PLU peut également classer l'espace de mobilité en espaces boisés, au titre de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme<sup>35</sup>.

Cet article stipule que le PLU peut classer comme espaces boisés " les bois, forêts ou parcs à conserver, à protéger ou à créer ". Une loi du 8 juillet 1993 y a ajouté les arbres isolés, les haies, les réseaux de haies et les plantations d'alignement. Ces espaces peuvent être situés en zone urbaine ou naturelle ; ils doivent figurer sur les documents graphiques du PLU et ils constituent une servitude d'urbanisme. L'effet du classement suit le territoire concerné en quelque main qu'il passe.

Le classement des espaces boisés est une obligation pour les communes littorales, lorsque les espaces boisés sont les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes (article L. 146-6 du code de l'urbanisme pour les communes littorales). Le classement a pour effet de soumettre toute coupe ou abattage d'arbres à autorisation et d'entraîner le rejet de toute demande de défrichement. En outre, les terres sont gelées. Ainsi, tout changement d'affectation ou de tout mode d'occupation du sol susceptible de compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements est interdit.

Ce dernier point a fait l'objet d'une circulaire en date du 1er août 1974 relative aux terrains classés comme espaces boisés à conserver, à protéger ou à créer. Elle précise que " les espaces boisés ne doivent pas faire l'objet d'atteintes progressives, insidieuses, partielles et temporairement inoffensives mais à terme nuisibles au boisement, à son caractère d'espace libre et dépourvu d'occupation du sol ; il doit être conservé en tant que tel et, outre les constructions nécessaires à l'affectation forestière et à la protection contre

l'incendie, seules les installations de préférence légères liées à la fréquentation publique peuvent y être éventuellement admises ".

Dans tout espace boisé classé, les coupes et abattages d'arbres sont, en application de l'article L. 130-1, 5e alinéa, soumis à une déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme, sauf lorsque les déboisements envisagés relèvent d'une mesure d'entretien. Par contre, les enlèvements d'arbres morts et de chablis sont autorisés. Les carrières y sont interdites.

Concernant les enrochements, à moins de considérer qu'ils constituent un changement d'affectation ou un mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements, ce qui est peu vraisemblable, ils ne peuvent pas être interdits par l'instauration d'un espace classé boisé.

L'article L. 130-1 concerne les espaces boisés existants, mais aussi les espaces boisés à créer. Le classement comme espace boisé n'est pas subordonné à la condition que le terrain qui en fait l'objet possède déjà tous les caractères d'un bois ou d'une forêt. De même, le classement comme espace boisé peut concerner des parcelles comportant des parties non boisées et équipées.

Dans le cadre des espaces naturels sensibles, le président du conseil général peut déterminer les bois et forêts auxquels est applicable le régime des espaces boisés classés (article L. 142-11 du code de l'urbanisme).

**L'acquisition par voie d'expropriation de terrains classés en espaces boisés** en vue de les mettre à la disposition du public sous forme d'un espace naturel de loisirs et ce en respectant l'affectation du classement, a été considérée comme compatible<sup>36</sup>. Cette possibilité, a priori séduisante, devrait néanmoins être étudiée en profondeur, les cas où elle a été mise en œuvre pouvant ne pas correspondre aux situations que l'on pourrait rencontrer en bordure de rivière en Languedoc-Roussillon.

Mais, pour favoriser l'ouverture au public d'espaces classés boisés et leur acquisition par les communes, le propriétaire

<sup>35</sup> Dans les communes non dotées d'un PLU., si le département a décidé de percevoir la taxe départementale des espaces naturels sensibles, il peut être créé des espaces classés boisés soit sur décision du président du conseil général, soit après proposition du conseil général et avis du conseil municipal concerné.

<sup>36</sup> Conseil d'Etat 20 janvier 1984, ville d'Angers, recueil n°61-117 ou Conseil d'Etat, 18 févr. 1987, Société civile urbaine et rurale d'exploitation et d'aménagement, req. N°56-434.

d'un espace boisé classé peut céder gratuitement son terrain à une collectivité publique contre un terrain à bâtir situé ailleurs. Le déclassement de ces terrains n'est pas possible par modification du PLU ; il peut l'être seulement lors d'une procédure de révision, soumise à enquête publique.

Le classement de tout ou partie de l'espace de mobilité en espaces boisés apparaît donc comme une option particulièrement intéressante, à la condition d'une part que le milieu s'y prête et, d'autre part, que les communes préservent ce classement au fur et à mesure des révisions des PLU. Ce classement peut constituer une étape initiale dans une stratégie à moyen ou long terme de maîtrise foncière par la collectivité.

### 3]1]2 Préserver l'espace de mobilité par le biais de la carte communale

En l'absence de PLU, la carte communale<sup>37</sup> peut venir délimiter les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises.

Elle doit notamment respecter dans ses dispositions les principes énoncés à l'article L. 121-1, tels qu'issus de la loi du 13 décembre 2000 dite loi "SRU", au rang desquels figure la prévention des risques naturels prévisibles.

Il convient de préciser que ces dispositions sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> avril 2001, mais que l'ancien régime des cartes communales reste pour l'instant d'actualité jusqu'à leur révision.

Avec la loi SRU, la carte communale est érigée au rang de véritable document d'urbanisme, pouvant ainsi, à l'instar d'un POS quoique de façon plus sommaire, réserver des espaces à protéger de toute constructibilité, à raison de l'existence de risques naturels ou de tout autre type de nuisances.

A terme, le poids juridique de la carte communale est donc renforcé, ce qui en fait un document dont l'intérêt, notamment en matière de gestion intégrée de l'eau, ne doit pas être sous-estimé.

<sup>37</sup> La carte communale est également appelée MARNU (Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme), qui est la terminologie actuelle exacte de ce document. La nouvelle loi SRU, pour sa part reprend le vocable actuellement « familier » de carte communale et fait disparaître celui de MARNU. Néanmoins, les dispositions des MARNU restent en vigueur et demeurent applicables jusqu'à leur révision et leur évolution en cartes communales au sens de la loi SRU.

### 3]1]3 Préserver l'espace de mobilité par le biais du projet d'intérêt général (PIG)

Cette procédure permet de conférer à un projet la qualification de projet d'intérêt général, ce qui a pour effet d'imposer sa prise en compte à tout document d'urbanisme tel qu'un schéma de cohérence territoriale ou un PLU, même contre la volonté des collectivités responsables de l'élaboration de ces documents.

Un des intérêts du PIG est donc de pouvoir imposer certaines visions quant à l'aménagement d'un territoire et ceci à un échelon plus vaste que l'échelon communal (ce que ne permettent pas les outils envisagés précédemment dans ce chapitre), ce qui importe particulièrement en matière de gestion de l'eau où l'on cherche à intervenir au niveau du bassin versant.

Le PIG devrait donc pouvoir permettre l'interdiction des protections de berges et ainsi la restauration d'un espace de mobilité, en imposant cette contrainte aux PLU qui devront nécessairement s'y conformer (le PIG est ainsi un outil permettant de passer outre d'éventuelles réticences locales).

En effet, l'article R121-3 du code de l'urbanisme précise les modalités d'application de l'article L121-9 relatif au PIG, et donc l'objet pour lequel il peut être entrepris.

Ainsi, peut constituer un PIG, tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique destiné notamment à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la **prévention des risques**, à la mise en valeur des ressources naturelles ou de l'aménagement agricole et rural.

Le recours au PIG semble donc envisageable aux fins de restaurer l'espace de mobilité d'un cours d'eau, dans la mesure où une telle opération concourt à la prévention des risques.

A ce titre, une décision du Tribunal Administratif d'Orléans du 9 juillet 1998 a affirmé que le préfet pouvait valablement qualifier de PIG un projet de plan de protection contre le risque d'inondations.

La réalisation d'aménagements ou de travaux n'est par ailleurs pas nécessaire pour permettre la qualification de PIG d'un projet, puisqu'une mesure de protection en elle-même peut être considérée comme constituant un PIG. Ainsi en a-t-il été jugé concernant le périmètre de protection institué autour d'une

installation classée (Conseil d'Etat, 3 février 1992, commune de Soulom).

La procédure consiste pour l'Etat, la Région, le Département, la Commune, les groupements de collectivités, les établissements publics et les autres personnes ayant la capacité d'exproprier, à saisir le préfet pour qu'il reconnaisse le caractère de PIG du projet, qui doit avoir préalablement fait l'objet soit d'une délibération ou d'une décision mise à la disposition du public arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, soit d'une inscription dans un document de planification approuvé et publié.

Les projets réalisés à l'initiative des collectivités locales responsables de l'élaboration du document d'urbanisme concerné ne peuvent faire l'objet de cette procédure.

Malgré tout, le PIG reste une procédure très étatisée, qui si elle permet de réserver des terrains à la surinondation, peut être mal acceptée par les collectivités auxquelles elle s'impose.

C'est vraisemblablement une des raisons pour lesquelles le PIG, bien que présentant des potentialités intéressantes, est une procédure peu utilisée.

### 3]1]4 Préserver l'espace de mobilité par le biais du PPR

Le plan de prévention des risques (PPR), considéré par le Conseil d'Etat comme un " document d'urbanisme<sup>38</sup> " (), est un plan spécifique dont l'élaboration et l'application relèvent de la responsabilité de l'Etat. Un des objectifs du PPR est de ne pas aggraver les risques ni d'en provoquer de nouveaux. Cet objectif concerne explicitement la préservation des champs naturels d'inondation et des capacités d'écoulement des vallées. A ce titre, et compte tenu du fait que l'espace de mobilité est, dans la plupart des cas, l'espace le plus fréquemment inondable (il correspond donc aux zones d'aléa les plus forts), le zonage du PPR dans cet espace peut correspondre aux interdictions les plus strictes. Le PPR permet donc non seulement d'interdire toute nouvelle construction mais aussi de réglementer des aménagements divers tels que les modalités d'occupation et d'utilisation du sol (clôtures, remblais, déblais, soutènements, plantations, cultures, etc.). Cependant, le PPR ne permet pas de

réglementer la nature des cultures si celles-ci n'influencent pas de manière déterminante la nature du risque.

Par contre, le règlement d'un PPR doit pouvoir permettre d'interdire l'implantation d'énrochements dans l'espace de mobilité d'un cours d'eau, dès lors que cette réalisation est de nature à aggraver les risques ou à en provoquer de nouveaux, au sens de l'article 40-I 2° de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987, relative à la prévention des risques majeurs. De plus, le PPR permet de réglementer les aménagements en lit majeur, aménagements vis à vis desquels la police de l'eau est extrêmement limitée (voir 3.3).

Le PPR, approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique, constitue une servitude d'utilité publique obligatoirement annexée au PLU et s'imposant à toute personne, publique ou privée. Les dispositions du PLU doivent respecter le P.P.R.

## 3]2 Les outils issus du droit de l'eau

### 3]2]1 Ce que permet la police de l'eau et des milieux aquatiques (articles L.214-1 et s. du code de l'environnement)

Les articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement instaurent un régime général de police de l'eau et des milieux aquatiques : toutes installations, ouvrages, travaux et activités menés à des fins non domestiques et produisant des effets quelconques (prélèvement, rejet, modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, etc.) sur le milieu aquatique superficiel ou souterrain, sont soumis à autorisation ou à déclaration préalable.

La préservation de l'espace de mobilité des cours d'eau est donc nécessairement concernée par l'application de ce dispositif, notamment en ce qui concerne la limitation des travaux d'énrochements.

A ce titre, la nomenclature figurant sous l'article R. 214-1 du code de l'environnement, qui détermine les installations, ouvrages travaux et activités soumis au régime de police de l'eau, consacre trois de ses rubriques aux travaux de protection de berges :

[ 3. 1. 1. 0. Installations, ouvrages, remblais et épis, dans le lit mineur d'un cours d'eau, constituant :

1° Un obstacle à l'écoulement des crues (A) ;

2° Un obstacle à la continuité écologique :

<sup>38</sup> Avis du 3 décembre 2001 : SCI des 2 et 4 rue de la poissonnerie req. n° 236910, JO 24 janvier 2002 p. 1639

a) Entraînant une différence de niveau supérieure ou égale à 50 cm, pour le débit moyen annuel de la ligne d'eau entre l'amont et l'aval de l'ouvrage ou de l'installation (A) ;

b) Entraînant une différence de niveau supérieure à 20 cm mais inférieure à 50 cm pour le débit moyen annuel de la ligne d'eau entre l'amont et l'aval de l'ouvrage ou de l'installation (D).

Au sens de la présente rubrique, la continuité écologique des cours d'eau se définit par la libre circulation des espèces biologiques et par le bon déroulement du transport naturel des sédiments.

[ 3. 1. 4. 0. Consolidation ou protection des berges, à l'exclusion des canaux artificiels, par des techniques autres que végétales vivantes :

1° Sur une longueur supérieure ou égale à 200 m (A) ;

2° Sur une longueur supérieure ou égale à 20 m mais inférieure à 200 m (D).

[ 3. 2. 2. 0. Installations, ouvrages, remblais dans le lit majeur d'un cours d'eau :

1° Surface soustraite supérieure ou égale à 10 000 m<sup>2</sup> (A) ;

2° Surface soustraite supérieure ou égale à 400 m<sup>2</sup> et inférieure à 10 000 m<sup>2</sup> (D).

Au sens de la présente rubrique, le lit majeur du cours d'eau est la zone naturellement inondable par la plus forte crue connue ou par la crue centennale si celle-ci est supérieure. La surface soustraite est la surface soustraite à l'expansion des crues du fait de l'existence de l'installation ou ouvrage, y compris la surface occupée par l'installation, l'ouvrage ou le remblai dans le lit majeur.

Le dispositif de police de l'eau et des milieux aquatiques est donc un outil, qui certes n'est pas entre les mains des maîtres d'ouvrage locaux, mais qui revêt une certaine pertinence en matière de préservation de l'espace de mobilité.

L'intérêt de cet instrument pour les collectivités peut par ailleurs être considérablement amélioré, notamment grâce à l'instauration de Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), auxquels les collectivités sont associées (définition du périmètre du schéma, commission locale de l'eau).

Le PAGD d'un SAGE peut ainsi identifier, en vue de les préserver, les zones naturelles d'expansion des crues (art. L. 212-5-1, I, 4° C. env.). Il peut aussi comporter des documents

graphiques servant à l'identification de ces zones (art. R. 212-46 C. env.).

Le SAGE comporte également un règlement qui peut notamment édicter les règles nécessaires à :

[ la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion ;

[ l'amélioration du transport naturel des sédiments en fixant des obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau.

Tout comme le PAGD, le règlement est accompagné de documents cartographiques nécessaires à l'application des règles qu'il édicte (art. R. 212-47 C. env.).

Une fois approuvé, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activités soumis à autorisation ou déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques, tandis que les décisions applicables dans le périmètre défini par le SAGE prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PAGD dans les conditions et délais que ce document précise (art. L. 212-5-2 C. env.).

Le règlement peut ainsi édicter des règles particulières applicables aux IOTA (article R. 212-47-2° du code de l'environnement) pouvant aller jusqu'à interdire, lorsque c'est justifié, la création d'enrochements, et prendre ainsi en compte la politique locale en la matière.

Ainsi, même si la police de l'eau n'est pas un instrument qui maîtrise les acteurs locaux, elle joue néanmoins un rôle dans le développement de la politique de préservation de l'espace de mobilité.

### **3]2]2 La servitude de l'article L.2111-12 du code de l'environnement (voir la fiche 3)**

La loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (dite Loi Risques, 2003) a créé deux nouvelles servitudes d'utilité publique : une servitude de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement (servitude dite de "surinondation"), qui vise à accroître artificiellement la capacité de stockage des eaux dans une zone (voir chapitre III) ; une de mobilité des cours d'eau,



afin de préserver la mobilité du cours d'eau dans son lit majeur et restaurer ainsi ses caractéristiques hydrologiques et géomorphologiques essentielles. Concernant cette dernière, qui peuvent correspondre "le cas échéant à la destruction d'ouvrages, d'arasement de remblais, etc.", elles ont pour objet d'interdire les travaux de protection des berges, les remblais, endiguements et affouillements, les constructions ou installations et d'une manière générale tous les travaux ou ouvrages susceptibles de faire obstacle au déplacement naturel du cours d'eau.

Un décret d'application en Conseil d'Etat<sup>39</sup>, codifié aux articles R. 211-96 à R. 211-106 du Code de l'environnement définit successivement :

- [ la procédure d'instauration des servitudes ;
- [ le régime des travaux ou ouvrages ;
- [ les sanctions pénales applicables.

#### A] La procédure d'instauration des servitudes.

Les servitudes, qui peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leur groupement, sont délimitées par arrêté préfectoral, lequel est pris après enquête publique. L'article R. 211-96 du Code de l'environnement précise quel peut être le régime de cette enquête publique.

#### B] Indemnisation de la servitude

L'une des particularités de ces servitudes est que leur instauration ouvre droit à indemnités pour les propriétaires de terrains des zones grevées lorsqu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain. Ces indemnités, expressément prévues par l'article L. 211-12 VIII du Code de l'environnement, sont à la charge de la collectivité qui a demandée l'institution de la servitude et elles sont fixées, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation compétent dans le département.

#### C] Le régime des travaux ou ouvrages.

C'est au travers du régime particulier de déclaration préalable auxquels seront soumis certains travaux ou ouvrages à l'intérieur des servitudes que réside pour l'essentiel l'efficacité du mécanisme mis en place par la loi du 30 juillet 2003. De façon dérogatoire au régime général du droit de l'urbanisme, certains travaux ou

ouvrages qui normalement sont exonérés de toute autorisation ou déclaration préalables, pourront être assujettis à déclaration " spéciale ", dès lors que ces travaux ou ouvrages seront visés par l'arrêté préfectoral instituant les servitudes.

#### D] Droit de délaissement

Le propriétaire d'une parcelle de terrain concernée par une servitude peut demander l'acquisition partielle ou totale de celle-ci par la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Cette faculté peut être exercée pendant une période de dix ans à compter soit :

- [ de l'arrêté préfectoral constatant l'achèvement des travaux nécessaires à la mise en œuvre de la servitude ;
- [ de la date de publication de l'arrêté préfectoral instituant une ou plusieurs servitudes lorsque la réalisation de travaux n'est pas nécessaire pour la mise en œuvre de la servitude.

Le propriétaire peut, dans le même temps, demander l'acquisition partielle ou totale d'autres parcelles de terrain lorsque l'existence de la servitude compromet leur exploitation ou leur usage dans des conditions similaires à celles existant avant son institution (art. L. 211-12, X du code de l'env.).

Bien évidemment, les travaux nécessaires pour que la servitude puisse remplir son objet sont à la charge financière de la collectivité qui en a demandé l'institution, les propriétaires et exploitants étant tenus de laisser l'accès aux agents chargés de l'opération.

#### E] Droit de préemption

Dans les zones soumises à servitude, les communes ou établissements publics de coopération intercommunale peuvent également instaurer le droit de préemption urbain (DPU) dans les conditions prévues à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme ou déléguer ce droit à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude (art. L. 211-12-XI de code de l'env.).

#### F] Point de vue sur la faisabilité de mise en place de cette servitude

La principale difficulté de mise en place tient aux modalités d'indemnisation de cette servitude. Si celles-ci sont relativement " faciles " à définir pour la servitude de surinondation, l'exercice reste plus que délicat dans le cas d'un espace de mobilité. Il est significatif que des systèmes de

<sup>39</sup> Décret n° 2005-116 du 7 février 2005 (JO n° 36 du 12 février 2005 p. 2419).

compensation aient déjà vu le jour pour faciliter la mise en œuvre des premières, mais que rien n'existe d'équivalent pour les secondes. A ce jour, aucune collectivité n'a mis en place de servitude pour espace de mobilité... Pour un développement plus approfondi, se reporter à la fiche 3.

### 3]3 Les outils de maîtrise foncière

Nous l'avons dit précédemment, pour maîtriser la gestion des berges et s'assurer des modes d'exploitation agricoles dans l'espace de liberté, la solution la plus sûre consiste, pour le maître d'ouvrage, à acquérir en pleine propriété cet espace puis à le gérer de manière adéquate.

Une fois acquis, l'espace de liberté, qui est par définition destiné un jour ou l'autre à subir des phénomènes d'érosion, devrait être maintenu ou restauré en espaces naturels.

L'option de la maîtrise foncière s'impose d'une manière incontournable quand il s'agit de restaurer un espace de mobilité. La question centrale est donc celle de la maîtrise foncière. Celle-ci peut être abordée soit par le biais de l'acquisition (3.3.1 et Fiches 8 et 9), soit par celui de la redistribution foncière (outils de l'aménagement rural) (3.3.2 et Fiche 10).

#### 3]3]1 L'acquisition foncière

Trois procédures d'acquisition existent : l'acquisition amiable, le droit de préemption, l'expropriation. Sur le littoral, il faut également rappeler l'intervention possible du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

##### A] L'acquisition amiable

Cette démarche nécessite que les propriétaires actuels des parcelles aient l'intention de vendre, et qu'ils acceptent de vendre au maître d'ouvrage public. De plus, lorsque les parcelles concernées sont en location, les droits des propriétaires sont, en la matière, limités (article L. 412-1 à L. 412-13 du code rural). Ces contraintes font que l'acquisition d'un espace de liberté par cette procédure peut être extrêmement longue.

Cette procédure, qui peut également être coûteuse pour le maître d'ouvrage public (en fonction du linéaire concerné et de l'usage des sols), peut être confiée à un organisme qui dispose d'un savoir faire en matière de maîtrise foncière. La SAFER par exemple peut prendre en charge ce type d'action, mais elle facturera son intervention à la collectivité.

La gestion des espaces acquis peut être confiée à un Conservatoire Régional des Espaces Naturels.

##### B] L'acquisition par le biais du droit de préemption

Le droit de préemption est un droit reconnu, dans certains cas, à l'administration et à certains organismes de droit privé accomplissant une mission de service public, d'acquérir la propriété d'un bien, meuble ou immeuble, lors de son aliénation par préférence à tout autre acheteur.

Le principal titulaire du droit de préemption est le département, au titre du **droit de préemption des espaces naturels sensibles**. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune aura délégué ce droit peut préempter si le département (mais aussi le Conservatoire du Littoral) décide de renoncer à son droit ou s'il lui a délégué son droit de préemption sur un secteur particulier.

Ce droit de préemption n'est qu'une faculté pour le département (tous ne l'utilisent pas) et il ne peut s'exercer que dans les espaces naturels sensibles préalablement fixés par lui et dans un objectif de fréquentation par le public. L'espace de mobilité à acquérir doit donc, et la jurisprudence est stricte sur ce point, présenter un caractère d'espace naturel sensible.

D'autre part, ce droit s'exerce à l'occasion de l'aliénation d'un terrain : on retrouve donc là la limite évoquée pour l'acquisition à l'amiable, celle du temps que peut prendre la maîtrise foncière d'un espace de liberté. Pour atténuer cette contrainte, il peut être envisagé de commencer par protéger cet espace à travers les outils de police de l'urbanisme, comme le PLU, le PPR et le classement en espaces boisés.

Les **SAFER** (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) peuvent également être titulaire d'un droit de préemption. Ce droit n'appartient pas automatiquement à toutes les SAFER : il doit être attribué par décret pris sur proposition du ministre de l'Agriculture à la demande de la SAFER intéressée. Les biens soumis au droit de préemption sont tous les fonds agricoles ou à vocation agricole, ainsi que les bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole ou les bâtiments d'exploitation ayant conservé leur utilisation agricole, dans les limites fixées par le décret d'habilitation. D'une manière générale, le critère retenu pour apprécier le caractère agricole des immeubles non bâtis est celui de l'aménagement foncier rural et forestier (ex

remembrement) : tous les terrains pouvant faire l'objet d'une telle procédure sont considérés comme préemptables.

Comme les Conseils Généraux, les SAFER ne peuvent recourir à l'exercice de leur droit de préemption que pour des objectifs bien précis et sous contrôle des DREAL. Ces objectifs sont définis par le code rural, et la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 y a rajouté l'objectif de " la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement lorsqu'ils sont approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics ".

C'est en vertu de ce droit de préemption " environnemental ", que les SAFER peuvent préempter au titre de l'aménagement et de la gestion intégrée des cours d'eau. En France, la mobilisation de ce droit de préemption environnemental est encore modeste.

Les **établissements publics fonciers** (locaux ou d'Etat) peuvent être quant à eux délégataires du droit de préemption urbain, du droit de préemption en espace naturel sensible et du droit de préemption pour la préservation des territoires ruraux.

En règle générale, **le droit de préemption urbain** (L211-1 du code de l'urbanisme) est institué par délibération de la commune (ou d'un EPCI<sup>40</sup>) et ne peut s'exercer qu'en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement urbain (intérêt général). De plus, il s'applique aux zones urbaines et à urbaniser des PLU. Mais ce droit a évolué et il peut s'appliquer aujourd'hui dans certains contextes particuliers. Il peut notamment s'appliquer sur les périmètres de protection rapprochés des captages d'eau potable mais aussi, comme mentionné au chapitre 3.2.2, dans les zones de servitude de surinondation ou de mobilité ! Dans le cas de ces zones de servitude, il peut également être délégué à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude (L211-12 XI CE). Autrement dit, un syndicat de rivière bénéficiaire d'une servitude de mobilité (ou de surinondation) peut être délégataire du droit de préemption urbain sur les zones concernées. Les communes (mais pas les syndicats éventuellement délégataires) peuvent également déléguer ce droit à un établissement public foncier, à la condition que les zones concernées soient situées sur son territoire de compétence.

<sup>40</sup> Les EPCI sont titulaires du droit de préemption urbain soit par délégation soit de plein droit s'ils sont compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC (art. L211-2 CU).

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux permet aux départements (il s'agit donc d'une option facultative) de créer des **périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains**, dont la vocation est de lutter contre la spéculation liée à la périurbanisation. Ces périmètres doivent être instaurés par le département avec l'accord des communes concernées et sur avis de la chambre d'agriculture. Ils doivent être compatibles avec le SCOT et situés hors zone urbaine à ou urbaniser des PLU. Un programme d'action est élaboré par le département, avec l'accord des communes et avis de la chambre d'agriculture, de l'ONF, du Parc... Il précise les aménagements et les orientations de gestion permettant de favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages.

A l'intérieur du périmètre, le Département ou, avec son accord, une autre collectivité territoriale ou un EPCI, peut réaliser des acquisitions foncières à l'amiable, par expropriation ou par préemption.

[ En zone espace naturel sensible (ENS), la préemption se fait par exercice du droit de préemption ENS

[ Hors zone ENS, par mobilisation du droit de préemption SAFER, à la demande et au nom du département, dans le cadre d'une convention département-SAFER

[ Par un EPF local, agissant à la demande et au nom du département ou, avec son accord, d'une autre collectivité territoriale ou d'un EPCI

Les espaces acquis doivent être utilisés pour réaliser les objectifs du programme d'action

#### C] L'acquisition par voie de l'expropriation

Seule l'utilité publique peut justifier qu'une personne soit privée, contre sa volonté, de son droit de propriété sur un immeuble.

Un des traits les plus marquants de l'évolution du droit de l'expropriation, c'est l'extension constante de la conception de l'utilité publique à exproprier.

A l'origine, le principe était qu'il n'y avait utilité publique, justifiant l'expropriation, que si cette dernière était destinée à la constitution du domaine public, en vue de l'affectation de certaines dépendances à l'usage de tous, ou à la construction d'ouvrages publics.

Une double évolution a conduit à l'élargissement de la notion d'utilité publique :

[ évolution législative : plusieurs lois ont autorisé le recours à l'expropriation dans des domaines extrêmement divers, montrant ainsi une conception de plus en plus large de la notion d'utilité publique. Ainsi, l'expropriation est possible pour des raisons d'esthétique ou de conservation des monuments historiques, des monuments naturels et des sites (lois du 31 décembre 1913 et du 2 mai 1930) ou pour la constitution d'une réserve foncière (loi du 30 décembre 1967).

[ évolution jurisprudentielle : en dehors des cas où la loi autorise expressément le recours à l'expropriation, celle-ci peut être poursuivie pour satisfaire, tout ce qui peut être qualifié, dans l'acception la plus extensive de l'expression, d'intérêt public.

En conséquence, il peut maintenant y avoir expropriation alors même que l'opération poursuivie n'a pas pour but la constitution du domaine public, la construction d'un ouvrage public<sup>41</sup> ou le fonctionnement d'un service public du moment qu'est en jeu un intérêt général, que le juge n'hésite pas à entendre de façon compréhensive.

Dans le cadre de ce guide, l'objectif poursuivi, à savoir la préservation ou la restauration de l'espace de mobilité (ou des champs d'expansion des crues) du cours d'eau, paraît pouvoir être qualifié "d'intérêt général" (assimilable en pratique au concept "d'utilité publique").

Ainsi, aux termes de l'article L. 210- 1 du Code de l'environnement, "L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général".

Une formulation similaire figure à l'article L. 110-1 du même code et de façon plus solennelle encore, la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution considère " que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation " et

proclame que " toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement " (article 2).

Pour les auteurs de ce guide, la reconquête d'un espace de mobilité participe à cet objectif "de protection et de mise en valeur" de la ressource dans le respect des équilibres naturels, et partant, à une finalité d'intérêt général autorisant le recours à l'expropriation.

Attention cependant : cette utilité publique affichée doit être justifiée dans les faits, autrement dit, résister à l'épreuve de la théorie du bilan, au terme de laquelle "une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente" (CE 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est).

Autrement dit, ce n'est pas parce que l'objectif poursuivi – la préservation et/ou restauration de l'espace de mobilité (ou des champs d'expansion des crues) des cours d'eau – présente un intérêt général que le recours à l'expropriation sera dans tous les cas jugé légal. Encore faut-il que l'opération n'entraîne pas par exemple des frais d'acquisition considérables pour un résultat somme toute modeste, sur un court linéaire avec des enjeux mineurs, en termes de sécurité et de prévention des inondations par exemple.

En revanche, le recours à l'expropriation pour rétablir un espace de mobilité (et plus encore de champs d'expansion de crue) apparaîtra justifié pour prévenir des dangers graves et avérés, susceptibles d'affecter les personnes et les biens situés en aval du cours d'eau.

En définitive, l'appréciation de l'utilité publique justifiant le recours à l'expropriation doit s'effectuer au cas par cas, c'est-à-dire *in concreto*.

La légalité du recours à l'expropriation doit également s'apprécier par rapport au devenir des terrains expropriés. S'agissant des espaces de mobilité et plus encore des champs d'expansion des crues, l'une des solutions envisagée est de conclure des conventions de gestion. Il ne faudrait pas que de telles conventions soient conclues avec les anciens propriétaires expropriés.

En effet, il est jugé que la collectivité expropriante ne peut laisser aux anciens propriétaires la jouissance des terrains

<sup>41</sup> Il en va ainsi par exemple lorsque le Conservatoire de l'espace littoral exproprie des terrains situés en bordure du littoral sans y réaliser des travaux publics à la seule fin d'en assurer la conservation en l'état naturel et de faciliter l'accès du public au littoral.

expropriés, l'utilité publique de l'acquisition de ces biens ne pouvant, dans ce cas, être considérée comme établie (CE 5 oct. 1983, Cne de Montrichard, DA 1983, n° 428; Rec. Lebon, p. 397).

Ceci montre que l'outil "expropriation" doit être utilisé avec précaution (l'exigence d'une utilité publique n'étant pas systématiquement remplie), et en ultime recours (après avoir épuisé tous les autres moyens pour parvenir à l'objectif recherché).

### 3]3]2 La redistribution foncière (les outils de l'aménagement foncier rural)

L'aménagement foncier rural souffre d'une image souvent négative au sein du grand public comme auprès de nombreux élus. L'aménagement foncier est d'ailleurs souvent réduit à l'un de ses outils, le remembrement. Cette perception négative est liée aux atteintes à l'environnement et à la destruction des milieux qu'il a induites, à l'accélération de l'agriculture intensive qu'il a permise. De fait, le remembrement accélère souvent l'évolution de tendances pré-existantes et peut s'avérer effectivement traumatisant pour le milieu, à travers notamment les "travaux connexes".

C'est pourquoi la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 a modifié l'aménagement foncier rural. Elle a, dans un souci de simplification, réduit le nombre des procédures d'aménagement qui était de sept à trois aujourd'hui. Dans l'esprit des lois environnementales (loi sur l'eau, loi sur les paysages...), le terme remembrement a été écarté pour manifester la volonté du législateur d'assigner comme objectif à l'aménagement foncier rural non seulement l'amélioration des conditions d'exploitation agricole et forestière mais aussi la mise en valeur des espaces naturels et des paysages.

Les trois outils d'aménagement foncier sont énumérés à l'article L.121-1 du code rural :

1° L'aménagement foncier agricole et forestier régi par les articles L. 123-1 à L. 123-35 ;

2° Les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux régis par les articles L. 124-1 à L. 124-13 ;

3° La mise en valeur des terres incultes régie par les articles L. 125-1 à L. 125-15 et L. 128-3 à L. 128-12, et la réglementation et la protection des boisements régies par les articles L. 126-1 à L. 126-5.

Les procédures sont conduites par des commissions communales, intercommunales ou départementales d'aménagement foncier, sous la responsabilité du département.

[ L'aménagement foncier agricole et forestier, applicable aux propriétés rurales non bâties, se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées. Il a principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis. Il doit également avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en œuvre.

[ Les échanges et cessions d'immeubles ruraux. Deux procédures d'échanges sont désormais prévues par la loi du 23 février 2005 : l'hypothèse où les échanges ne se réalisent pas dans un périmètre d'aménagement foncier et ceux au cas où les échanges se réalisent dans un périmètre d'aménagement.

[ La mise en valeur des terres incultes permet de contraindre un propriétaire à mettre en valeur lui-même ses terres ou à les louer à un exploitant agricole. Cette procédure peut être mise en œuvre à l'initiative du préfet ou de la commission communale d'aménagement foncier. Dans le cas où l'opération est déclenchée par le préfet, les parcelles reconnues incultes ou manifestement sous-exploitées peuvent faire l'objet d'une remise en valeur forestière. Dans le cas de refus du propriétaire, les terres peuvent être expropriées au profit de la commune.

L'aménagement foncier propose donc une gamme d'outils permettant, en théorie et en fonction des situations, d'apporter des réponses plus ou moins satisfaisantes à la constitution d'un patrimoine foncier communal en bordure de cours d'eau.

### 3]4 Les convention de gestion des terrains acquis

Une fois acquis en pleine propriété par la collectivité locale, les terrains nécessiteront d'être "entretenus".

Dans le cas où l'objectif est de maintenir la vocation naturelle des terrains acquis, ou de restaurer une telle vocation, leur gestion peut consister en une non intervention contrôlée et être prise en charge par la collectivité elle-même (gestion assumée par exemple par une équipe verte) ou être confiée à un conservatoire

régional des espaces naturels qui se chargera des interventions nécessaires.

Dans le cas où les terrains ont une vocation agricole, compatible avec le caractère inondable des parcelles et que les pratiques agricoles sont respectueuses de la qualité du milieu, et que la collectivité juge opportun de préserver cette vocation, il faut alors confier la gestion des parcelles aux agriculteurs eux-mêmes.

Dans cette perspective, il convient d'emblée d'écarter le bail rural, dans la mesure où celui-ci est beaucoup trop favorable au preneur, ce dernier étant quasiment libre de disposer à sa convenance du terrain confié par la collectivité.

Il convient ensuite de distinguer les terrains parties du domaine public des maîtres d'ouvrage (il s'agit notamment de ceux acquis par la voie du droit de préemption des espaces naturels sensibles et plus généralement ceux acquis par une personne publique et affectés à l'usage du public) et ceux parties de leur domaine privé.

Dans le premier cas (à priori plutôt rare, le domaine public ayant rarement une vocation agricole), il peut être fait recours au **contrat d'occupation du domaine public**. Dans ce cadre, l'utilisation privative doit être conciliable avec l'usage public des terrains. Ce contrat est de nature administrative et son régime ne confère pas de droits réels à l'occupant. Sa durée est librement fixée par la collectivité. Il peut également être fait recours au **bail emphytéotique administratif**. Ce contrat confère un droit réel (c'est à dire attaché au bien) à son titulaire. Ceci signifie que le preneur peut notamment hypothéquer le bien ou encore céder les droits qu'il possède à son égard. Néanmoins, ce droit réel est strictement encadré mais il n'en demeure pas moins que ce bail est peu avantageux pour le propriétaire. Sa durée minimale est en outre de 18 ans.

Dans le second cas (terrains appartenant au domaine privé du maître d'ouvrage), le contrat à titre gratuit (prêt à usage ou commodat) permet de se soustraire au régime du bail rural, qui ne s'applique qu'à toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter. Le prêt à usage permet de conclure une convention à titre gratuit avec un agriculteur pour qu'il entretienne le terrain du maître d'ouvrage public. Ce contrat est totalement libre quant au terme qu'il peut fixer. Mais sa gratuité a pour effet de faire supporter la plus grande partie des frais de gestion au propriétaire et de lui

interdire la perception de tout loyer. Dans un certain nombre d'exceptions, les conventions de gestion peuvent échapper au statut du fermage, bien qu'elles aient pour objet la mise à disposition à titre onéreux d'un fonds à une personne pour qu'elle l'exploite. La fiche 5 présente ainsi : le bail emphytéotique (à éviter), les convention pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage (intéressantes mais de champ d'application territorial restreint et défini par arrêté préfectoral), les conventions d'occupation précaire (mise à disposition provisoire d'un terrain pour sa mise en valeur hors de toute destination agricole), les conventions de mise à disposition et bail SAFER (intéressantes mais limitées dans le temps), les contrats d'entreprise de culture (contrat de prestation de service exempt de tout bail mais d'autant plus coûteux que les travaux exigés sont importants).

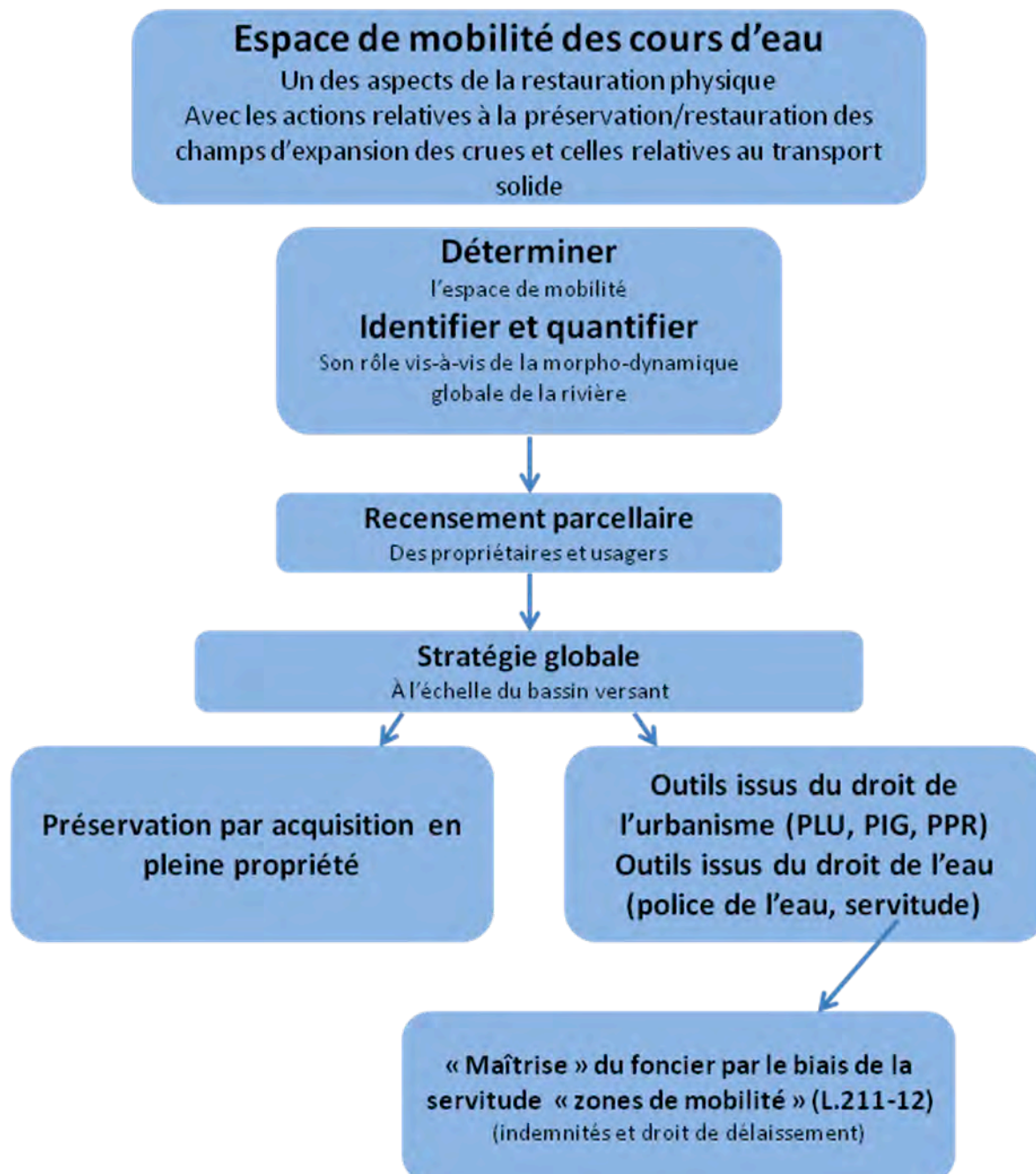
Les conventions de gestion des terrains acquis par la collectivité sont donc extrêmement diverses. Cette grande variété laisse entrevoir une large palette de possibilités pour répondre aux différents cas susceptibles de se poser dans l'objectif de gérer de manière pertinente les cours d'eau et les espaces qui y sont liés. Néanmoins, la difficulté pour préconiser telle ou telle option vient également de cette diversité des conventions et des situations possibles. Elle vient également de l'absence de retour d'expérience significatif sur ces questions, excepté en matière de zones humides ou plus généralement de gestion des milieux naturels, où les gestionnaires cherchent toujours à éviter le bail rural. Mais un des risques pour plusieurs conventions est la requalification, de droit, des contrats en bail rural si certaines dispositions ne sont pas strictement respectées.

La question des conventions de gestion des terrains acquis devra donc être très précisément et très prudemment étudiée avant que la collectivité opte pour telle ou telle solution. Cette réflexion devrait même être conduite avant toute politique d'acquisition, **les contraintes potentielles de la gestion ultérieure des terrains pouvant influencer le choix ou non de l'acquisition**.

Il est vivement conseillé que la réflexion relative au contenu de ces conventions soit conduite à l'échelle du bassin versant, ou pour le moins à une échelle intercommunale, afin de bénéficier d'un outil juridique commun et identique en matière de gestion des parcelles acquises par la ou les collectivités.



## Préservation / Restauration de l'espace de mobilité





# La préservation et la restauration des champs d'expansion des crues

## 1] De quoi parle-t-on ?

### 1]1 Ce qu'est un champ d'expansion des crues (zones inondables et zones humides)

#### 1]1]1 Champs d'expansion des crues ou zones d'expansion des crues (ZEC) ?

Un champ d'expansion de crue est tout simplement une zone inondable. Mais souvent, l'utilisation du terme signifie implicitement que cette zone inondable joue un rôle important dans l'écrêtement des crues.

Les champs d'expansion sont une composante de l'espace rivière (on parle souvent aussi du lit majeur<sup>42</sup>) et jouent un rôle extrêmement important dans la dynamique du cours d'eau et dans l'hydrosystème. Leurs fonctionnalités sont rappelées dans le paragraphe 1.2.

Le Plan Rhône a mis à l'honneur l'expression de zones d'expansion des crues (ZEC), mettant en avant la nécessité de maintenir en l'état les zones actuelles d'expansion des crues mais aussi celle d'étudier les possibilités de mobiliser ou d'optimiser de nouvelles ZEC (zones aujourd'hui soustraites aux inondations du fleuve par l'aménagement de la Compagnie Nationale du Rhône).

#### 1.1.2 Champs d'expansion des crues et zones humides

ZEC et champs d'expansion des crues sont des expressions synonymes. Il convient également de ne pas assimiler l'expression ZEC aux zones de "sur-inondation" telles que la loi du 30 juillet 2003 a permis de les définir (article 48 dont les dispositions ont été transférées vers le code de l'environnement, article L.211-12). Le ministère de l'écologie a eu l'occasion, lors d'une question posée par un député, de préciser le régime juridique de ces deux zones<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Les définitions sont multiples. M. Pardé définit le lit majeur comme un *champ d'inondation*. Plus récemment, H. Piégay définit le lit majeur, ou *lit d'inondation*, comme étant *l'espace terrestre de l'hydrosystème*. Par contre, il n'y a pas à notre connaissance de définition juridique du lit majeur.

<sup>43</sup> Question n°68965 du député de l'Ardèche M. Pascal Terrasse ; rép. JOAN du 04/10/2005, p. 9203. On trouve également une mise au point entre zones d'expansion de crues et zones de « sur-inondation » dans une note de la DIREN Rhône-Alpes de février 2006, placée en annexe du document « Contrat de rivière et risques d'inondation », DIREN Rhône-Alpes, Agence de l'Eau, Région Rhône-Alpes, janvier 2007. Ces documents sont exploités pour le présent chapitre.

[ Les zones d'expansion des crues :

- Sont des zones subissant des inondations naturelles qui ne sont pas indemnisables hormis, le cas échéant, dans le cadre du dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles, pour les biens assurés.
- Font toujours partie, par définition, du lit majeur d'un cours d'eau délimité dans l'atlas des zones inondables.
- Correspondent en général à des secteurs très peu urbanisés, qualifiés de zones ou champs d'expansion des crues en raison des faibles dommages qu'ils sont susceptibles de subir en cas d'inondation et de l'intérêt que présente leur préservation dans le cadre de la gestion du risque inondation à l'échelle du cours d'eau.
- Leur caractère inondable peut être préservé par classement en zone inconstructible dans le plan local d'urbanisme ou encore dans le plan de prévention des risques inondation s'il existe. Ces classements établis dans des documents d'urbanisme ne donnent lieu à aucune indemnisation.

[ Les zones de "sur-inondation" ]

- Sont des zones permettant le surstockage des crues, qui comme leur nom l'indique, ne doivent pas être confondues avec les zones naturelles d'expansion de crues.
- L'instauration d'une servitude de surinondation définie à l'article L. 211-12 du code de l'environnement est accompagnée la plupart du temps\* de travaux d'aménagements du lit permettant le surstockage (digues, bassins, dérivations, etc.).  
\* Cette expression "la plupart du temps" pourrait laisser entendre que la caractérisation de ces zones, et donc que le sur-stockage, peut se faire en l'absence de travaux d'aménagement<sup>44</sup>, ce qui est discutable : comment accroître les capacités de stockages d'un champ d'expansion des crues sans aménagement ? La

<sup>44</sup> C'est cette interprétation que retient le guide méthodologique rédigé par le groupe régional sur l'eau et les milieux aquatiques de Rhône-Alpes (Contrat de rivières et risque d'inondation, 2007).

seule intervention que l'on pourrait qualifier de " sans aménagement " est l'arasement et ou le surbaissement d'une digue, ce qui soulève la question de la possibilité d'instaurer dans ce cas particulier (que l'on peut qualifier de restauration du champ d'expansion) la servitude définie à l'article L. 211-12...

- Cette servitude est indemnisable au titre de l'aggravation de la situation des terrains concernés vis-à-vis du risque inondation par rapport à la situation antérieure aux aménagements réalisés pour créer la surinondation.
- Elle peut être instaurée éventuellement sur des terrains situés en dehors du lit majeur d'un cours d'eau.
- De telles servitudes sont mises en œuvre en général dans le cadre d'un programme global de prévention des inondations à l'échelle d'un cours d'eau porté par des collectivités territoriales.

Ces champs d'expansion peuvent être des **zones humides**. Pour ces milieux particuliers, on dispose de définitions, en droit international d'une part, en droit national d'autre part. Pour la convention de Ramsar<sup>45</sup>, la définition est la suivante : " Etendues de marais, de fagnes, de tourbières, d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris les étendues d'eau marine où la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres ". C'est une définition extrêmement large qui couvre tous les cas de terrain.

Au plan national, c'est l'article L.211-1 du Code de l'environnement qui s'inspire de la définition des zones humides issue de la Convention de Ramsar, et qui place au rang de ses premiers objectifs, " la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ". L'article L. 211-1 du Code de l'environnement apporte une précision importante selon laquelle les zones humides peuvent comprendre des terrains " exploités ou non ", ce qui laisse place semble-t-il à l'exercice de certaines activités agricoles. On entend donc par zone humide ces terrains, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou

temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année.

La loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 dite " DTR " a créé un nouveau régime juridique spécifique aux zones humides, rassemblé dans un chapitre 3 comprenant une douzaine d'articles (Loi n° 2005-157 - art. 127 à 139). Cette loi est le résultat d'une évolution historique qui consacre le passage d'un droit d'assèchement des zones humides à celui d'un droit de protection. Les principales innovations concernent la reconnaissance politique et juridique des zones humides, la modification de leur définition, la création de procédures de délimitation, une nouvelle fiscalité incitative et un renforcement global de leur protection.

La loi DTR a prévu plusieurs procédures de délimitation des zones humides. La délimitation par le préfet (C. env., art. L. 214-7-1), la délimitation de l'article L. 211-3 4° du code de l'environnement, la délimitation de l'article L. 212-5-1 du Code de l'environnement dans le cadre du plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

A l'intérieur de ces zones humides peuvent être localisées des zones dites " zones humides d'intérêt environnemental particulier " (C. Env., art. L. 211-3 4° a) dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière. L'article R. 211-109 du Code de l'environnement précise que les dispositions applicables aux zones humides d'intérêt environnemental particulier sont fixées par les articles R. 114-1 à R. 114-10 du code rural. A leur tour, ces zones peuvent englober les zones humides dites " zones stratégiques pour la gestion de l'eau " prévues à l'article L. 212-5-1.

L'article L. 212-5-1 du Code de l'environnement prévoit que le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques des SAGE peut identifier à l'intérieur des zones humides d'intérêt environnemental particulier des zones stratégiques pour la gestion de l'eau dont la préservation ou la restauration contribue aux objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par les SDAGE.

On parle parfois aussi d'*annexes fluviales* pour désigner ces zones humides, et notamment les bras morts. Car il ne faut pas

<sup>45</sup> Convention internationale sur la protection des zones humides, adoptée en 1971.

limiter les zones humides aux grands espaces bien connus, comme la Camargue par exemple. Il existe d'innombrables petites zones de fonds de vallées, parfois de la taille de quelques parcelles agricoles, qu'il convient de préserver car, outre leur rôle dans la biodiversité, leur rôle est également significatif en terme d'écêtement des crues, par effet cumulatif.

Champs d'expansion des crues ne signifient donc pas systématiquement zones humides, comme du reste les zones humides ne se limitent pas au fond des vallées. Mais il est important d'identifier les champs d'expansion qui sont des zones humides car il est alors possible de mobiliser une gamme d'outils juridiques plus large pour leur protection.

### 1]2 Pourquoi préserver ou restaurer les champs d'expansion des crues ?

Les zones inondables ont d'abord une fonction hydraulique majeure, celle d'écêter les crues (par laminage du débit) et ainsi d'atténuer les inondations à l'aval. Cette atténuation est d'autant plus grande que la capacité de rétention des zones inondables est grande. Celle-ci est donc fonction notamment de leur superficie et de leur aptitude à la rétention de l'eau (fonction de la végétation, des obstacles à l'écoulement, de la présence ou de l'absence de drainage, etc.). On voit donc que les modes d'occupation et d'utilisation des zones inondables influencent directement leur capacité d'écêtement.

Cette fonction de rétention est également étroitement tributaire des communications avec le cours d'eau. Si celles-ci ont été supprimées ou limitées (par des digues notamment, ou par recalibrage du cours d'eau), la zone inondable n'est plus fonctionnelle (c'est à dire qu'elle n'est plus inondable) ou l'est moins souvent (les aménagements ont réduit la fréquence des crues).

**Préserver** un champ d'expansion des crues consiste donc à maintenir en l'état ses communications avec le cours d'eau (parce qu'elles sont jugées satisfaisantes) et maintenir les modes d'occupation et d'utilisation du sol les plus appropriés au caractère inondable de la zone, afin qu'elle joue pleinement son rôle. **Restaurer** un champ d'expansion des crues vise à reconquérir cette fonctionnalité d'écêtement, notamment en restaurant les communications avec la rivière (par exemple en détruisant ou abaissant les digues existantes).

Mais les zones inondables ont beaucoup d'autres fonctions qui justifient leur préservation ou leur restauration.

Elles jouent un rôle dans la dynamique du transport solide, en permettant la dissipation de l'énergie hydraulique et donc en réduisant les forces érosives de l'eau, mais aussi en permettant le dépôt des matières en suspension, ce qui participe à l'épuration des eaux et à l'enrichissement des milieux en limons et éléments nutritifs. D'une façon générale, les zones inondables interviennent sur la qualité des eaux souterraines mais aussi superficielles. Ce rôle d'autoépuration est particulièrement marqué lorsque la zone inondable est constituée de zones humides<sup>46</sup>. C'est d'ailleurs en présence de telles zones humides que le rôle des zones inondables comme support de biocénose est significatif.

C'est essentiellement au regard des aspects de gestion des inondations (par écêtement des crues) et de la qualité de zone humide que ce guide propose des outils de préservation et de restauration des champs d'expansion des crues.

## 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser

### 2]1 Connaissance des champs d'expansion des crues, fonctionnels ou non

La question de la préservation ou de la restauration des champs d'expansion des crues peut se poser soit dans une démarche de gestion des inondations, soit dans une approche plus globale de gestion de l'hydrosystème (gestion de la ressource et des milieux aquatiques).

La connaissance préalable nécessite cependant de cartographier les zones inondables en l'état actuel des aménagements sur le cours d'eau mais aussi celles qui ne le sont plus (ou qui le sont exceptionnellement) en raison de la présence de ces aménagements. Ces dernières pourront ainsi faire l'objet d'un programme de restauration, si la reconquête de leur fonctionnalité est jugée opportune.

Ce point est important car la cartographie des zones inondables privilégie parfois celles qui le sont effectivement aujourd'hui au détriment des zones déconnectées du cours d'eau (c'est le cas des modélisations hydrauliques, l'approche des crues

<sup>46</sup> Il y a parfois une certaine difficulté à établir une distinction nette entre zones humides et zones inondables.

historiques réduisant le risque de méconnaître les zones qui ne sont plus fonctionnelles).

Au delà de la cartographie, il convient de s'intéresser également aux capacités de stockage des zones, au regard des volumes des crues qui transitent dans le lit majeur, à leur occupation actuelle et à leur valeur écologique. L'étude doit permettre d'apprécier les zones inondables qui peuvent éventuellement faire l'objet d'une amélioration de leur capacité de stockage moyennant certains aménagements. Dans des cas particuliers, l'étude peut également rechercher des secteurs non inondables naturellement mais pouvant le devenir de manière artificielle de façon à améliorer les capacités naturelles de rétention du lit majeur.

Ces différentes connaissances sont indispensables pour conduire une démarche de préservation ou de restauration des champs d'expansion des crues.

Mais comme dans le cas de l'espace de mobilité, le choix des zones à préserver et plus encore des zones à restaurer doit découler d'un processus de concertation et sera toujours *in fine* un compromis entre un idéal technique et les contraintes socio-économiques<sup>47</sup>.

## 2]2 Le recensement parcellaire : propriétaires et usagers

A l'instar de ce qui a été développé sur ce point dans le chapitre précédent (espace de mobilité), le recensement parcellaire doit s'intéresser à la fois aux propriétaires fonciers et aux usages des champs d'expansion des crues.

Mais à l'inverse du recensement qui doit être réalisé pour l'entretien du cours d'eau ou de son espace de mobilité, le recensement parcellaire des champs d'expansion des crues concernera le plus souvent non pas des linéaires importants mais plutôt des sites ponctuels. Ces derniers pourront cependant concerner de vastes surfaces.

## 2]3 Comment préserver les champs d'expansion des crues et leurs fonctionnalités

Lorsque la situation des champs d'expansion des crues est jugée satisfaisante du point de vue de leur fonctionnement mais que des risques de dégradation de ce fonctionnement existent, le

maître d'ouvrage peut chercher à préserver ces zones. Il s'agit de garantir leur maintien en l'état et dans le long terme.

Dans l'objectif de préserver la fonction "écrêtement des crues", la préservation des champs d'expansion des crues consiste notamment à :

- [ Empêcher l'urbanisation (afin de ne pas modifier les capacités de stockage et ne pas rentrer dans le cercle vicieux de l'aménagement-protection-aménagement)
- [ Conserver une agriculture adaptée à l'inondabilité - et parfois reconquérir des zones mises en culture ou, au contraire, faisant l'objet d'une déprise agricole.
- [ Empêcher la construction de digue ou tout aménagement ayant pour conséquence de faire disparaître les communications avec la rivière ou de réduire la fréquence des crues.

L'objectif de préservation d'une zone humide peut être atteint selon les mêmes modalités. Le caractère de zone humide permet cependant, *a priori*, d'envisager plus aisément des outils spécifiques à la protection des milieux.

Chercher à préserver (ou à restaurer) les champs d'expansion des crues signifie que la gestion du cours d'eau s'intéresse non plus à un **linéaire** (comme dans le cas de l'entretien, et, dans une moindre mesure, de l'espace de mobilité) mais à un **espace**. La maîtrise foncière se pose alors avec une toute autre acuité. Mais au regard de l'objectif de préserver la fonctionnalité "écrêtement des crues", cette maîtrise foncière ne s'impose que lorsque le risque de dégradation de la fonctionnalité est grand et que les autres outils disponibles ne peuvent le maîtriser.

Quoiqu'il en soit, une politique de préservation des champs d'expansion des crues ne peut pas se réduire à la mobilisation d'un seul outil, dont la portée sera forcément trop limitée car jamais prévue dans cet objectif particulier. Il faut au contraire chercher à combiner les approches, les outils. Il **faut mettre en place une politique de réglementation et d'acquisition coordonnée accompagnant une politique de gestion concertée**. Pour chaque cours d'eau, la meilleure politique sera une combinaison particulière, tout au long de la rivière, des outils disponibles et qui sont présentés de manière plus ou moins approfondie dans les chapitres suivants.

<sup>47</sup> Rappelons néanmoins que la préservation des zones inondables est, par le biais des PPR, une obligation.

## 2]4 Restaurer les fonctionnalités des champs d'expansion des crues

Les actions de restauration de la fonctionnalité “ écrêtement des crues ” visent à restaurer une fonctionnalité dégradée. L'objectif recherché est donc de retrouver un fonctionnement proche de ce qu'il était avant les aménagements ou les évolutions du lit à l'origine des dégradations.

Les causes de dégradation du fonctionnement de la zone inondable sont liées soit à des aménagements modestes (petites digues, fermeture d'un chenal de crue nature...), soit à une artificialisation importante du cours d'eau (endiguement, mise à grand gabarit pour les cours d'eau domaniaux...).

Parfois, il peut être envisagé d'améliorer la fonctionnalité “ écrêtement des crues ” d'une zone inondable. Les actions consistent alors, par des aménagements adéquats, à augmenter les volumes de stockage du champ d'expansion des crues. Les aménagements hydrauliques nécessaires sont plus ou moins complexes.

Dans certains cas, il peut être également envisagé de rendre inondables des terrains qui, en l'état actuel ne sont pas submersibles, même pour de très fortes crues, autrement dit qui se situent hors du lit majeur. De telles initiatives de **création de zones inondables** sont cependant extrêmement rares, même si elles devraient, à l'avenir, se développer à raison de la création d'une servitude de sur-inondation depuis la loi Bachelot (cf. infra).

Ces trois modalités d'action – restauration, amélioration, création – ont toutes un point commun : **leur réalisation implique une modification, radicale dans certains cas, des conditions antérieures d'inondabilité** au droit des aménagements (même s'il s'agit de revenir à un état proche du fonctionnement naturel avant anthropisation du milieu). Autrement dit, elles imposent des contraintes aux parcelles qui vont être surinondées, plus fréquemment inondées ou rendues inondables.

Deux options sont alors envisageables : soit le maître d'ouvrage acquiert les parcelles concernées (2.4.1), soit il met en place un dispositif d'indemnisation des dommages aux cultures provoqués par l'aménagement permettant de rendre (à nouveau) inondable le site (2.4.2).

**Attention**, dans l'hypothèse où le maître d'ouvrage implantera des aménagements sur des parcelles privées destinés à restaurer l'inondabilité du site considéré, **une déclaration d'intérêt général sera préalablement nécessaire** (voir Fiche 1).

### 2]4]1 L'acquisition foncière des champs d'expansion des crues pour la restauration

Les modalités de l'acquisition des champs d'expansion des crues à la disposition des maîtres d'ouvrage sont identiques à celles développées au chapitre II (et Fiches 4, 5 et 6). La principale différence est que l'espace acquis n'est plus voué à être un jour ou l'autre érodé – ce qui justifie de préserver une vocation naturelle à l'espace de mobilité – mais seulement à être inondé, avec une fréquence plus ou moins forte.

On notera dans le cas des champs d'expansion des crues qu'il pourrait être fait recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique avec peut être plus de succès que dans le cas de l'espace de mobilité. Rappelons que cet outil n'a à ce jour jamais été utilisé dans cet objectif mais que les auteurs de ce guide estiment cette option théoriquement possible. Il devrait être plus aisé de démontrer l'utilité publique que représente un champ d'expansion des crues – si ses capacités de stockage permettent effectivement d'écrêter significativement des crues potentiellement dommageables – que dans le cas d'un espace de mobilité dont les fonctionnalités sont moins facilement valorisables économiquement.

Si les champs d'expansion ont une vocation d'espaces naturels, celle-ci sera préservée et le maître d'ouvrage cherchera les modalités d'entretien de ces espaces (équipes vertes, gestion confiée à un Conservatoire régional des espaces naturels, etc.).

Lorsque les champs d'expansion ont une vocation agricole compatible avec une inondation (prairie par exemple), le maître d'ouvrage cherchera à confier la gestion de ces espaces à des agriculteurs, dans le cadre de conventions de gestion les plus appropriées à la situation (voir Fiche 5).

Lorsque les champs d'expansion sont cultivés, soit le maître d'ouvrage les reconvertit en espaces naturels, soit il cherchera à en confier la gestion à des agriculteurs. Ce dernier cas peut s'imposer lorsque les submersions sont peu fréquentes et les surfaces importantes. La difficulté réside alors dans le choix d'une convention de gestion qui permette au maître d'ouvrage

de se dédouaner de l'indemnisation des dommages que les cultures pourraient subir.

Cette convention devra être la plus favorable au propriétaire et si possible explicitement contrer tout recours du bailleur en cas de dommage. Afin de compenser ces conditions contractuelles défavorables (rappelons néanmoins que cette solution est préconisée pour des situations d'inondation peu fréquentes), il pourra être proposé des conditions financières de location avantageuses.

#### **2]4]2 Comment négocier des contraintes aux cultures sans que le maître d'ouvrage soit propriétaire**

Dans l'hypothèse où le maître d'ouvrage ne souhaite pas acquérir en pleine propriété les champs d'expansion des crues, il doit mettre en place un dispositif financier qui rend acceptables par les exploitants concernés les contraintes qu'introduisent les aménagements de restauration (fréquences, hauteurs ou durées de submersion plus grandes).

Divers dispositifs sont théoriquement envisageables, comme par exemple :

- [ Contraction d'une assurance. La première difficulté tient au calcul de la cotisation annuelle, délicate car le risque pris par la compagnie d'assurance est difficile à chiffrer.
- [ Constitution d'une réserve financière sur le budget du Syndicat, ou par les communes, proportionnellement au bénéfice tiré de l'écêtement, pour indemniser directement les exploitants au cas par cas.
- [ Engagement du syndicat ou des communes directement bénéficiaires à contracter un emprunt au moment des besoins d'indemnisation.

#### **2]4]3 A mi chemin entre l'acquisition et l'absence d'acquisition : la servitude de l'article L. 211-12 du Code de l'environnement**

Selon l'article L. 211-12 du Code de l'environnement, issu de l'article 48 de la loi Bachelot, des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou dans une zone estuarienne.

Ces servitudes peuvent avoir notamment pour objet de créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de

ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval.

Le principe et le contenu de ces servitudes a été décrit rapidement dans le chapitre précédent sur l'espace de mobilité auquel il est renvoyé. Pour une description plus approfondie, se reporter à la fiche correspondante (fiche 3).

Rappelons ici que dans ces zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement l'arrêté préfectoral qui institue la servitude peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages destinés à permettre l'inondation de la zone. A cet effet, l'arrêté préfectoral peut soumettre à déclaration préalable, auprès des autorités compétentes en matière d'urbanisme, les travaux qui, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, sont susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux et n'entrent pas dans le champ d'application des autorisations ou déclarations instituées par le code de l'urbanisme.

L'arrêté préfectoral peut également soumettre à déclaration préalable les ouvrages qui, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, sont susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux et n'entrent pas dans le champ d'application des autorisations ou déclarations instituées par le code de l'urbanisme. Le préfet peut, par décision motivée, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration, s'opposer à la réalisation de ces ouvrages ou prescrire les travaux nécessaires. Les travaux de réalisation de ces ouvrages ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai.

En outre, l'instauration de cette servitude ouvre droit à indemnités pour les propriétaires de terrains des zones grevées lorsqu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain. Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Elles sont fixées, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation compétent dans le département.

Les dommages matériels touchant les récoltes, les cultures, le cheptel mort ou vif, les véhicules terrestres à moteur et les

bâtiments causés par une surinondation liée à une rétention temporaire des eaux dans les zones grevées ouvrent droit à indemnités pour les occupants. Toutefois, les personnes physiques ou morales qui auront contribué par leur fait ou par leur négligence à la réalisation des dommages sont exclues du bénéfice de l'indemnisation dans la proportion où lesdits dommages peuvent leur être imputables. Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude grevant la zone.

Les dommages touchant les récoltes, les cultures, les bâtiments et le cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles sont évalués dans le cadre de protocoles d'accords locaux. A défaut, ils sont évalués dans les conditions prévues par l'article L. 361-10 du code rural.

Signalons enfin que la servitude ouvre également au propriétaire des terrains, en cas d'impact qu'il jugerait trop important, un droit de délaissement au profit du bénéficiaire de la servitude, pendant les dix ans à compter de l'arrêté préfectoral constatant l'achèvement des travaux.

### **2]5 De l'intérêt d'un SAGE pour asseoir une politique de préservation et de restauration des champs d'expansion des crues**

Ce guide insiste à maintes reprises sur l'intérêt d'inscrire toutes actions de gestion des cours d'eau dans un cadre global, concerté et consensuel, contractuel. La légitimité de ces actions, aux yeux des populations locales mais aussi au regard du droit, sera d'autant plus grande que ce cadre aura été formalisé au terme d'un processus ayant mobilisé un très grands nombre d'acteurs locaux.

Le SAGE constitue actuellement le cadre le plus abouti pour conduire des actions de gestion des hydrosystèmes, ce d'autant que du point de vue de sa nature juridique, et depuis la loi du 30 décembre 2006, dite LEMA, le SAGE est un acte réglementaire à portée effective.. Sur la question des champs d'expansion des crues comme de l'espace de mobilité, son intérêt réside non seulement dans l'affichage de principes (vocation de certains espaces riverains du cours d'eau) dont la mise en œuvre peut ainsi être mieux garantie, mais aussi dans sa mise en œuvre et sur la façon d'en assurer le financement et le respect, surtout si cela figure comme un enjeux prioritaire avec une traduction dans le règlement du SAGE.

Du point de vue juridique en effet, le contenu du SAGE a été profondément remanié par la LEMA et comporte deux éléments essentiels à la portée juridique distincte.

#### **A] le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau (PAGD)**

Lorsque le schéma est approuvé, le PAGD et ses documents cartographiques sont opposables uniquement à l'administration entendue au sens large, c'est-à-dire administration de l'Etat et administration décentralisée (collectivités territoriales), dans un rapport de compatibilité :

[ Les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives sur le périmètre doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PAGD dans les conditions et les délais qu'il précise. S'agissant des décisions déjà prises dans le domaine de l'eau à la date d'entrée en vigueur du schéma, l'article R.212-46 4° précise que le PAGD doit comporter l'indication des délais et conditions dans lesquelles ces décisions doivent être rendues compatibles avec celui-ci ;

[ Le socle des " décisions prises dans le domaine de l'eau " (cf. liste non exhaustive en annexe III de la circulaire) comprend non seulement les décisions prises au titre de la police de l'eau mais également, d'une part, celles prises au titre de la police des installations classées (l'article L. 214-7 du code de l'environnement prévoyant expressément que les ICPE soumises à autorisation ou à déclaration sont soumises aux dispositions des articles L. 212-1 à L. 212-11 c'est-à-dire aux SDAGE et aux SAGE), d'autre part, celles prises au titre de toute police administrative spéciale liée à l'eau dont les autorisations et déclarations valent autorisation ou déclaration au titre de la police de l'eau ;

[ S'inscrivent également dans ce rapport de compatibilité, en application des articles L. 122-1, L. 123-1 et L. 124-2 du code de l'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales ainsi que les schémas départementaux de carrières (conformément à l'article L. 515-3 du code de l'environnement). Si ces documents ou schémas sont approuvés avant l'approbation du SAGE, ils doivent, si nécessaire, être rendus compatibles dans un délai de 3 ans.



### B] le règlement :

Le règlement du SAGE, et ses documents cartographiques, sont opposables aux tiers et aux actes administratifs dès la publication de l'arrêté portant approbation du schéma.

Selon la circulaire du 21 avril 2008, " L'obligation pour les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau n'est plus seulement de compatibilité avec le règlement du SAGE mais confine à la conformité, c'est-à-dire qu'il n'existe pratiquement plus de marge d'appréciation possible entre la règle et le document qu'elle encadre ".

### 3] Les outils nécessaires pour mettre en œuvre un programme de préservation et/ou restauration des champs d'expansion des crues

#### 3]1 Interdire l'urbanisation dans les champs d'expansion des crues : les outils de gestion des sols et des risques

La maîtrise de l'urbanisation en zone inondable passe par l'utilisation des outils de planification que fournit le droit de l'urbanisme. Sur ces questions, le lecteur se reportera au paragraphe 3.1 du chapitre II. Les considérations qui suivent sont plus spécifiques au cas des champs d'expansion des crues.

Le **PLU** (qui succède au POS) est l'outil communal par excellence qui permet de définir la vocation des différentes zones. Il est de la compétence de la commune, mais l'Etat joue un rôle important (porté à connaissance tout au long de l'élaboration du PLU, contrôle de légalité). La loi du 21 avril 2004 va modifier les rapports juridiques qui unissaient jusqu'à présent la planification de l'usage des sols et la planification de la gestion de l'eau. Cette loi impose désormais aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) d'être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE, ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les SAGE. La portée juridique des SDAGE et des SAGE sur les documents d'urbanisme est donc loin d'être négligeable.

Depuis la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, ce document d'urbanisme doit prendre en considération la prévention des " risques naturels prévisibles ".

L'ancien article L. 123-1 du Code de l'urbanisme prévoyait que les POS devaient " *délimiter des zones urbaines ou à urbaniser prenant notamment en compte (...) l'existence de risques naturels prévisibles* ". La loi SRU n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 a procédé à une réécriture complète de l'article L. 123-1 modifiée par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 dans lequel disparaît curieusement la référence expresse aux risques naturels. Cela étant, cette suppression devrait être sans conséquence dès lors que selon l'article L. 123-1 nouveau de Code de l'urbanisme, les PLU " *comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions* ".

Ce renvoi aux dispositions de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme permet de dire que les PLU, comme par le passé les POS, doivent, dans la délimitation des zones urbaines et à urbaniser, prendre en compte l'existence des risques.

Il faut également noter la suppression dans la définition des nouvelles zones naturelles dites " N " du PLU (censées succéder aux anciennes zones ND du POS), de la référence aux secteurs à protéger en raison de risques ou de nuisances. Par conséquent, ceux-ci peuvent être localisées dans n'importe quelle zone (C. urb., art. R. 123-8).

C'est au document graphique qu'il appartiendra désormais de faire apparaître les secteurs de risques naturels justifiant " *que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non* " (C. urb., art. R. 123-11).

Malgré les changements apportés par la loi SRU n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 et la loi urbanisme et habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003, on peut considérer que les principes dégagés par la jurisprudence, sous l'empire des POS, devraient pouvoir être transposés, en présence de PLU.

Par exemple, il est de la nature d'un plan d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont

différentes, ainsi que des zones inconstructibles. L'appréciation à laquelle se livrent les auteurs du plan ne peut être remise en cause par le juge de l'excès de pouvoir que si elle est entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir, ou si elle repose sur une erreur de droit ou de fait (CE 27 janvier 1997, M. Pace, req. n° 138.745).

Dans cet objectif, le PLU doit chercher à prévenir les risques par l'affectation sélective du sol aux seules activités non susceptibles de compromettre la sécurité. Ainsi, les champs d'expansion des crues, non encore urbanisés, doivent être en général limités à une vocation agricole (zone A). Dans les zones naturelles, le PLU intervient par l'interdiction ou la limitation du droit de construire. Cela peut être notamment le cas dans certaines zones N.

Mais cette préoccupation "risque" signifie que cette limitation peut être modulée selon les risques potentiels : l'utilisation du sol peut être autorisée sous réserve de certaines modalités de construction (surélévation par exemple). Ainsi, une zone inondable jouant un rôle hydraulique significatif mais présentant peu de risque pourrait être ouverte à l'urbanisation par le PLU.

L'outil **PPR** permet de manière plus sûre de préserver la zone inondable en raison de son rôle d'écrêtement. Le PPR est un plan spécifique dont l'application relève de la responsabilité de l'Etat. Un des objectifs du PPR est de ne pas aggraver les risques ni en provoquer de nouveaux. Cet objectif concerne explicitement la préservation des champs naturels d'inondation et des capacités d'écoulement des vallées.

Le PPR, approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique, constitue une servitude d'utilité publique obligatoirement annexée au PLU et s'imposant à toute personne, publique ou privée. Les dispositions du PLU doivent respecter le PPR.

### 3]2 La mise en place de servitudes de surinondation

Le lecteur est invité à se reporter à ce qui a été dit des conditions de mise en place de ces servitudes au chapitre II relatif à l'espace mobilité, ainsi qu'à la fiche 3 qui aborde les points suivants :

- [ Etat des lieux à l'échelle nationale
- [ Exemples sur la Meuse et sur l'Oise
- [ Comment financer les indemnités de sur-dommage

[ Les interférences possibles entre la servitude et le Fonds national de garantie des calamités agricoles

### 3]3 Interdire les digues et autres aménagements

Pour cette question, on se reportera au paragraphe 3.1, 3.2 et 3.3 du chapitre II relatif à l'espace de mobilité.

### 3]4 Protéger les milieux aquatiques par les outils réglementaires

Les milieux naturels remarquables, et tout particulièrement les zones humides, peuvent être protégés par le biais de la réglementation qui propose une vaste panoplie d'outils juridiques de portée plus ou moins forte.

Mais la réglementation de protection est souvent trop axée sur une seule fonction du milieu, par exemple la protection d'une ou plusieurs espèces, et trop rarement sur la gestion de l'écosystème global.

C'est pourquoi ce guide, qui traite de la gestion des hydrosystèmes et non de leur seule protection, ne fait qu'évoquer pour mémoire les outils disponibles.

Il existe d'abord des instruments juridiques pour la conservation d'espaces naturels remarquables qui procèdent du droit communautaire. Il s'agit notamment des Zones de Protection Spéciales (ZPS, Directive CEE n°79-409 du 9 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages) et des zones de conservation (ZSC, Directive CEE n°92-43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage). Ces sites s'intègrent dans le réseau écologique européen Natura 2000.

Il existe ensuite des instruments de droit national qui peuvent être utilisés à des fins de préservation des champs d'expansion de crue occupés par des milieux naturels remarquables.

On citera en premier lieu les **réserves naturelles** (Code de l'environnement, art. L. 332-1 et s. ; art. R.332-1 et s.). Une réforme d'envergure a été entreprise par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002. Les catégories juridiques de réserves naturelles ont été modifiées dans une perspective de décentralisation. On distingue désormais les réserves naturelles nationales, les réserves naturelles régionales et les réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse. La logique de la réserve naturelle consiste par le classement, à soustraire des parties du territoire à certaines activités humaines. La création de réserve est toutefois subordonnée à un "intérêt national". La gestion

est confiée à des associations, des établissements publics ou des collectivités.

**Les sites classés ou inscrits** (loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque codifiée aux articles L.341-1 et s. du Code de l'environnement et L. 630-1 et s. du Code du patrimoine) introduisent des contraintes encore plus fortes et ne permettent pas une gestion active du milieu naturel.

Les **arrêtés de protection de biotope** (code de l'environnement, art. L.411-1 et s. ; art. R.411-1 et s.) visent la protection de milieux peu exploités par l'homme et abritant des espèces animales et/ou végétales sauvages protégées. Il faut entendre biotope au sens écologique d'habitat. La création est à l'initiative de l'Etat, en la personne du préfet. La réglementation édictée vise le milieu lui-même et non les espèces qui y vivent et l'arrêté peut interdire certaines activités, en soumettre d'autres à autorisation ou à limitation. L'effet du classement suit le territoire concerné en quelque main qu'il passe. Mais ce classement ne constitue pas une servitude d'utilité publique reportée en tant que telle au plan d'occupation des sols.

Les forêts alluviales peuvent faire l'objet d'un classement en forêt de protection. Les forêts dont la conservation est reconnue nécessaire notamment à la défense contre les érosions (montagne) et les envahissements des eaux, peuvent être

classées forêt de protection pour cause d'utilité publique, par décret en Conseil d'Etat (Code forestier, art. L. 411-1 al. 1).

### 3]5 La maîtrise foncière

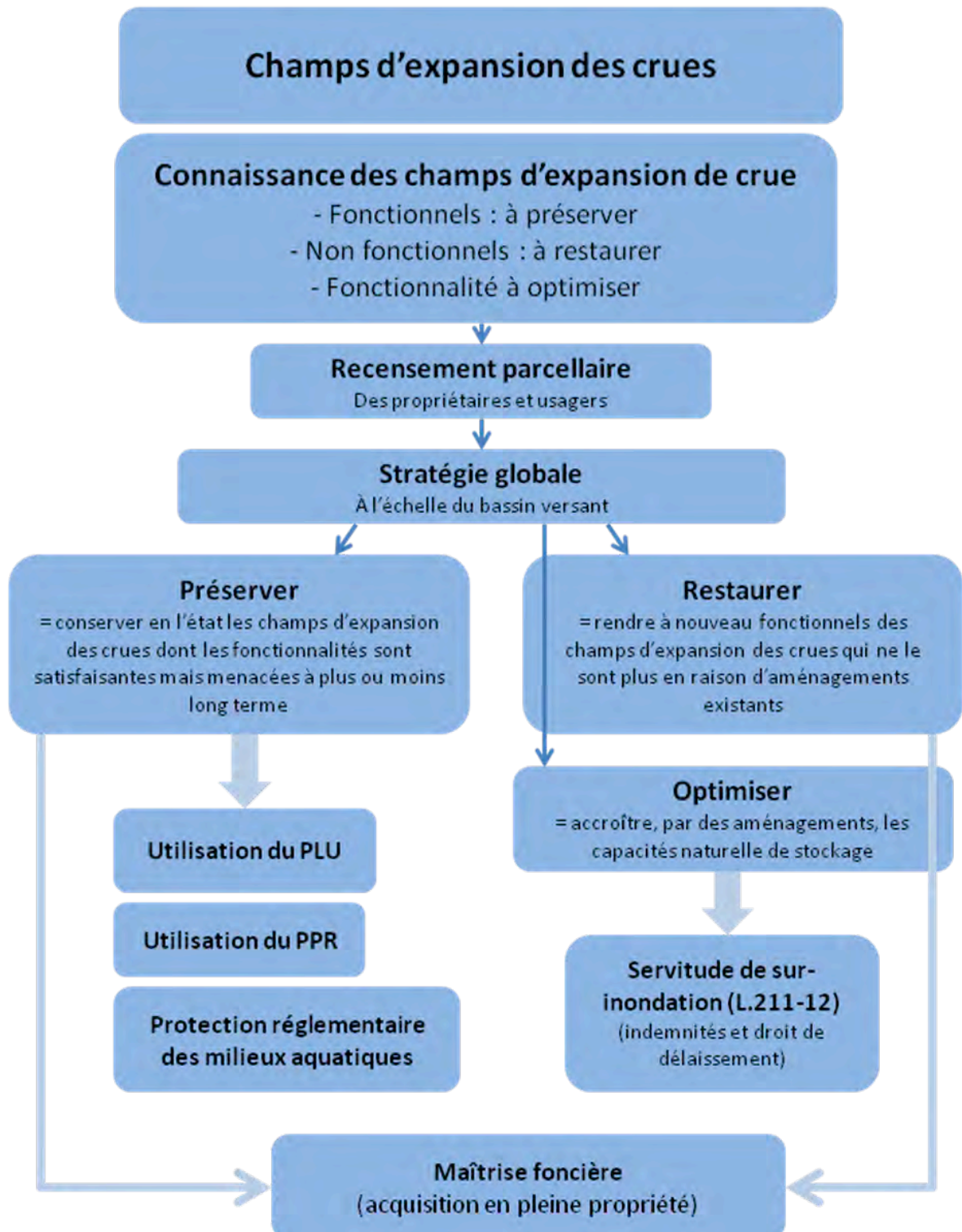
On se rapportera pour cette question au paragraphe 3.4 du chapitre II relatif à l'espace de liberté et aux Fiches 4 à 6.

### 3]6 Les servitudes conventionnelles

La précédente version du guide consacrait un long développement aux servitudes conventionnelles. En effet, en 2001, la servitude conventionnelle avait été identifiée par les auteurs du présent guide comme une alternative possible à l'acquisition en pleine propriété. Elle devait permettre d'imposer des contraintes – laisser les parcelles s'inonder en période de crue par exemple – aux parcelles concernées par un projet de sur-inondation (contraintes constituant des charges pesant sur tous les propriétaires actuels ou futur d'un fonds dit "servant" au profit de tous les propriétaires actuels ou futurs d'un fonds dit "dominant"). Le principal avantage de cette servitude était d'être attachée au fond et donc inscrite aux hypothèques : même lors de la revente, les parcelles restaient grevées de cette servitude.

Cette solution présentait cependant de nombreuses difficultés de mises en œuvre et une réelle fragilité juridique. **La servitude de sur-inondation introduite par la loi de 2003 rend dorénavant totalement obsolète l'intérêt de la servitude conventionnelle en matière de création de zone de sur-inondation.**

## Préservation / Restauration des champs d'expansion des crues





## 1] De quoi parle-t-on ?

### 1]1 Quelques précisions sur les termes et notions de ce chapitre

Toutes les rivières transportent des matériaux qui proviennent soit du bassin versant, soit du fond ou des berges du lit mineur. Dans le premier cas, il s'agit plutôt de matériaux fins à très fins, responsables de la turbidité de l'eau, qui peuvent se déposer dans le lit majeur mais rarement dans le lit mineur (voir encadré ci-dessous). Dans le second cas, les matériaux prélevés sur les parois du lit mineur sont alternativement déposés et repris par le courant. En montagne, les versants des bassins torrentiels peuvent alimenter le lit des torrents en matériaux souvent grossiers.

Ce chapitre ne traite pas des " fines ", qui n'ont pas de rôle morphologique majeur (encore que ces fines peuvent se déposer dans les secteurs éloignés du courant vif) mais uniquement du transport dit " actif ", en interaction avec le lit et qui concerne principalement des matériaux d'une taille voisine de celle des matériaux du lit, c'est-à-dire de matériaux granulaires (sable, gravier).

Il faut garder à l'esprit que les apports annuels de sables et graviers par le bassin sont souvent très modestes devant les stocks déposés par les cours d'eau. Les alluvions forment donc une réserve qui ne se renouvelle que très lentement.

Ce transport de matériaux est un élément majeur du fonctionnement des cours d'eau et il participe à la notion de continuité écologique prônée par la Directive Cadre sur l'Eau. Constitue en effet un obstacle à la continuité écologique l'ouvrage qui notamment empêche le bon déroulement du transport naturel des sédiments (Code de l'environnement, article R. 214-109-2<sup>e</sup> ajouté par le décret n° 2007-1760 du 14 décembre 2007). Afin d'assurer le respect des orientations et des objectifs de bon état et de potentiel des eaux fixés par le SDAGE et en compatibilité avec celui-ci, l'article L. 214-17-2<sup>e</sup> du Code de l'environnement prévoit l'établissement de listes de cours d'eau sur lesquels doit notamment être assuré le bon déroulement du transport naturel des sédiments et la circulation des poissons migrateurs.

### Les cours d'eau traités par le guide

Il est entendu que l'on traite ici des cours d'eau non domaniaux à forte dynamique hydraulique, que l'on rencontre essentiellement en milieux montagnards et méditerranéens et d'une façon plus générale à l'amont des bassins versants, et qui transportent des matériaux grossiers ; les cours d'eau en climat océanique et/ou de plaine charrient d'importantes quantités de sédiments (souvent dénommés " boues "), qui font l'objet d'importants dragages (ou curages, le terme a le même sens ; on parle d'ailleurs d'envasement des cours d'eau), essentiellement pour faciliter la navigation ; près de 80% des 2,82 millions de mètres cubes de sédiments curés chaque année sont tirés du réseau navigable. Précisons que d'un point de vue juridique, mais également technique, la notion de curage doit être distinguée de celle de l'entretien ainsi que de la notion de dragage. C'est désormais à une obligation d'entretien que les riverains du cours d'eau sont tenus, laquelle notion s'est substituée à la notion de curage. L'article L. 215-14 du Code de l'environnement définit l'entretien régulier qu'il impose aux propriétaires riverains comme ayant pour objet :

- [ de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre ;
- [ de permettre l'écoulement naturel des eaux ;
- [ de contribuer à son bon état ou à son bon potentiel écologique par le recours à l'enlèvement des embâcles, débris, atterrissements, flottants ou non, à l'élagage et au recépage de la végétation des rives ainsi qu'au faucardage localisé ainsi qu'aux anciens règlements et usages locaux sous réserve que l'enlèvement localisé de sédiments n'ait pas pour effet de modifier sensiblement le profil en long et en travers du lit mineur (Code de l'environnement article R. 215-2).

*Le lecteur est invité à se reporter au chapitre I pour de plus amples informations sur la question de l'entretien des cours d'eau.*

La notion de curage est censée constituer une opération plus lourde, c'est-à-dire, de déplacement de la charge solide d'un cours d'eau. Cette notion de curage intègre nécessairement la notion de dragage, opération définie par son objet et ses moyens, qui consiste en un curage à l'aide d'engins spécifiques, les dragues. L'arrêté ministériel du 30 mai

2008<sup>48</sup> définit le curage comme une opération en milieu aquatique impliquant la mobilisation de matériaux même d'origine végétale dans un canal, dans le lit mineur ou dans l'espace de mobilité d'un cours d'eau. Le curage traditionnel “ *vieux fonds, vieux bords* ” devient ainsi une notion résiduelle et doit être limité aux objectifs suivants :

- [ remédier à un dysfonctionnement du transport naturel des sédiments de nature à remettre en cause les usages visés au II de l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, à empêcher le libre écoulement des eaux ou à nuire au bon fonctionnement des milieux aquatiques ;
- [ lutter contre l'eutrophisation;
- [ aménager une partie de cours d'eau, canal ou plan d'eau en vue de créer ou de rétablir un ouvrage ou de faire un aménagement (Code de l'environnement, art. L. 215-15).

La nouvelle rubrique de la nomenclature 3.2.1.0 modifie, fusionne et remplace les anciennes rubriques 2.6.0 et 2.6.1 relatives à l'entretien des cours d'eau. Sont également concernées par la police des eaux toutes les opérations qui visent l'installation d'ouvrages ou la réalisation de travaux ou d'aménagements dans le lit mineur susceptibles d'entraîner l'enlèvement de sédiments directement dans le cadre des travaux eux-mêmes ou indirectement à travers la nécessité d'entretien de l'ouvrage installé (rubriques 3.1.1.0, 3.1.2.0, 3.1.3.0, 3.1.4.0, 3.1.5.0, 3.2.3.0, 3.2.4.0, 3.2.5.0. ou encore 5.2.2.0 (le règlement d'eau type des installations hydroélectriques autorisées prévoit explicitement que le curage de la retenue peut être exigé chaque fois que nécessaire).

Les parties 1 et 2 de ce chapitre traitent des cours d'eau à transport solide grossier, les aspects juridiques relatifs aux matériaux solides, traités en partie 3, étant valables quelle que soit la taille de ces matériaux.

### 1]2 Les équilibres “ naturels ”

Sur un cours d'eau naturel, que l'intervention de l'homme n'a pas perturbé et qui a librement façonné son lit, un équilibre moyen s'installe entre le débit solide, le débit liquide, la taille des matériaux et la pente.

Mais dans un tel cours d'eau, l'écoulement n'est jamais uniforme soit parce que des paramètres géométriques

changent (la pente est le principal “ paramètre de réglage ” utilisé par le cours d'eau pour ajuster sa capacité de transport solide aux apports effectifs), soit parce qu'il y a des singularités (méandres, seuils...). Il présente donc des zones à forte vitesse et des zones à faible vitesse.

Dans les zones à forte vitesse, il y a davantage de matériaux prélevés : ce sont des zones d'érosion. Dans les zones à faible vitesse, les matériaux prélevés sur les berges ou le fond en amont peuvent se déposer à nouveau : ce sont des zones de dépôt.

La capacité de transport de matériaux solides croît quand le débit liquide et la pente augmentent, et quand la taille des matériaux diminue. Ainsi, en considérant le cours de la rivière de l'amont vers l'aval, la pente décroît (en moyenne), ce qui entraîne un dépôt des éléments les plus grossiers dans le cours amont alors que les éléments les plus fins continuent à transiter vers l'aval. Ainsi également, le transport des matériaux s'effectue pour l'essentiel lors des crues ou des hautes eaux. Les étiages et les débits moyens ne transportent pas de matériaux. Seules les crues exceptionnelles sont capables de modifier profondément la géométrie du lit, jusqu'à ouvrir de nouveaux bras. Elles peuvent également laisser des bancs importants, que les crues ordinaires auront du mal à reprendre.

La notion d'équilibre du lit n'est donc qu'une situation moyenne : chaque configuration de crue conduit à un état particulier du lit, remodelé par les crues suivantes. On appelle “ respiration du lit ” les variations du lit en altitude autour d'un niveau moyen. De fortes variations du lit en altitude peuvent se rencontrer par exemple au droit d'un confluent ou en amont d'ouvrages (ponts, seuils) ou d'un rétrécissement.

Sous les alluvions, le substratum est la formation géologique non alluviale qui les porte. Mais ce n'est pas toujours une roche dure, peu érodable. Il peut s'agir de marnes, de schistes, d'argiles bien moins résistantes que des roches calcaires par exemple. Lorsqu'il n'est plus recouvert d'alluvion, ce substratum est érodé et ce de manière irrémédiable. Les alluvions charriées sur le fond des rivières constituent donc un manteau protecteur pour le substratum, que celui-ci soit de bonne ou de mauvaise qualité : le

<sup>48</sup> NOR : DEVO 0774486A, JO 25 juin



transport des alluvions dans une rivière en équilibre garantit un renouvellement de cette protection.

Les matériaux du lit mineur sont déplacés lors des crues, emportés et déposés à l'aval, sans être forcément toujours remplacés par une quantité équivalente provenant de l'amont (zone de surcreusement). Une partie des matériaux déplacés est déposée dans le lit moyen et le lit majeur. La mobilité de ces matériaux fait que la section du lit en crue n'est pas forcément celle que l'on croit voir en basses eaux. Les vallées sèches (ou vallons secs), présents notamment en milieux karstiques, montrent des comportements sensiblement différents des cours d'eau pérennes : ils peuvent charrier de très grande quantité de matériaux lors de crues rares, voire même se combler, sans remobilisation possible ultérieure puisque les écoulements y sont ordinairement très faibles.

#### Rappel de la terminologie

- [ Profil d'équilibre : c'est le profil vers lequel tend asymptotiquement le lit du cours d'eau, en réponse à des modifications naturelles ou anthropiques.
- [ Profil de référence : c'est un profil théorique, qui est un compris entre le profil actuel et le profil futur, en tenant compte des enjeux. Dans le cadre du plan de gestion, il faut s'efforcer de faire coïncider le profil en long du cours d'eau considéré sur ce profil.
- [ Profil en long actuel : il s'agit d'un profil en long du cours d'eau étudié reconstitué à partir de levés topographiques.

### 1]3 Les perturbations de l'équilibre sédimentologique sous l'action de l'homme

Il a été rappelé précédemment que l'équilibre morphologique d'une rivière dépend des relations entre les quatre variables que sont le débit solide, le débit liquide, la pente et la granulométrie. Toute perturbation, qu'elle soit d'origine naturelle ou humaine, d'un des éléments de ce système conduit à une adaptation de la morphologie du cours d'eau aux nouvelles conditions.

Toute rivière tend vers une pente qui assure le transport vers l'aval des matériaux solides provenant de l'amont. Une perturbation a donc pour conséquence soit l'abaissement du

profil en long du cours d'eau, par érosion (la capacité de transport est localement plus forte que le flux venant de l'amont), soit un exhaussement du lit, par dépôt (la capacité de transport est localement plus faible que le flux venant de l'amont).

L'érosion peut être régressive, c'est-à-dire que l'abaissement du profil en long se propage de l'aval vers l'amont du cours d'eau. Une telle érosion régressive peut être provoquée par l'abaissement du lit en aval à la suite d'extractions, de curages ou d'endiguements, ou encore par réduction de la longueur du lit par coupures de méandres.

L'érosion peut être progressive, l'abaissement du profil en long se propageant dans ce cas d'amont vers l'aval. Ce phénomène est provoqué par des débits liquides excédentaires par rapport aux apports solides, en raison par exemple d'un déficit d'apports solides, piégés dans des retenues ou des gravières.

De la même manière, le phénomène d'exhaussement peut se propager d'aval vers l'amont, en raison d'une élévation du niveau en aval (imputable par exemple à la présence d'un barrage ou d'un seuil) ou d'amont vers l'aval. Dans ce dernier cas, le phénomène est provoqué par des débits liquides déficitaires par rapport aux apports solides, par une dérivation d'eau claire ou par des apports excessifs de sédiments par un affluent.

Les prélèvements de matériaux en lit mineur constituent donc une source de perturbation importante de l'équilibre sédimentologique d'un cours d'eau. Ces prélèvements peuvent être soit des extractions de matériaux alluvionnaires (presque partout aujourd'hui interdites<sup>49</sup>), soit des opérations de curage.

Contrairement à une idée répandue, l'arasement des bancs au-dessus du niveau de la rivière à l'étiage n'est pas sans effet : si ces bancs étaient actifs (bancs non végétalisés), la rivière aura tendance, dès les premières crues, à les reconstituer pour

<sup>49</sup> Rappelons à ce titre que les extractions de matériaux dans le lit mineur des cours d'eau et dans les plans d'eau traversés par des cours d'eau sont interdites. De même les exploitations de carrières de granulats sont interdites dans l'espace de mobilité du cours d'eau et ne doivent pas créer de risque de déplacement du lit mineur, faire obstacle à l'écoulement des eaux superficielles ou aggraver les inondations, si elles sont situées dans le lit majeur (arrêté du 22 septembre 1994 relatif aux exploitations de carrières et aux installations de premier traitement des matériaux de carrières, modifié par l'arrêté du 24 janvier 2001).

retrouver un profil “ naturel “, en prélevant les matériaux sur le fond du lit. Le fond moyen du lit aura donc tendance à baisser.

Il convient de garder à l’esprit que la dynamique morphologique du lit entretient des relations étroites avec les autres compartiments de l’hydrosystème et que toute perturbation de l’équilibre sédimentologique peut donc avoir des incidences majeures sur ces autres composantes, comme la nappe phréatique, les habitats de la faune aquatique, etc.

Notons enfin que le littoral du Languedoc-Roussillon, plus précisément ses côtes sableuses, ont été par le passé fortement tributaires des apports en matériaux détritiques par les fleuves. Aujourd’hui, d’une manière générale, en raison des aménagements et des exploitations sur les cours d’eau, les rivières apportent une quantité de sable et de galets insuffisante pour compenser l’érosion marine des plages proches de leurs embouchures. Seules les très fortes crues peuvent actuellement véhiculer des alluvions grossières, qui intéressent l’alimentation des plages actuelles, en raison de la faiblesse des pentes des lits (ouvrages dans les lits, importance des excavations en lits majeurs).

## 2] Les questions que les maîtres d’ouvrage doivent se poser

### 2]1 Pourquoi faut-il impérativement un plan de gestion ?

Après chaque forte crue, les riverains signalent des atterrissements dans les cours d’eau qu’ils considèrent comme préjudiciables, jugeant notamment que ces exhaussements génèrent ou aggravent localement le risque d’inondation. Si la tendance à l’exhaussement est parfois réelle, il ne s’agit le plus souvent que d’une migration de bancs, dans un cycle global de transit amont-aval. Faute de disposer d’un état des lieux initial et de pouvoir comparer des profils en long à différentes dates, il est difficile de convaincre les riverains qu’il n’y a souvent pas d’évolution globale perceptible et que le curage ne s’impose pas.

Pour correctement apprécier l’opportunité de leurs interventions, les syndicats de rivière ont donc intérêt à disposer d’un cadre dans lequel inscrire leurs actions, autrement dit un plan de gestion global, à l’échelle du bassin ou de sous-bassins.

On parle de plan de gestion des matériaux solides ou de stratégie globale de gestion du transport solide.

Un tel plan paraît opportun quelle que soit la gravité des problèmes rencontrés, faute de quoi, les interventions réellement nécessaires ou exigées par les riverains, mal appréciées par une réflexion amont, se feront toujours dans l’urgence et donc sans appréciation de leurs impacts ou de leur pertinence.

Son élaboration nécessite des compétences qui sont à ce jour peu répandues, la question du transport solide étant une composante des sciences hydrauliques très complexe et insuffisamment étudiée. Dans la collection “ Les études des Agences de l’Eau ”, l’ouvrage essentiel intitulé “ La gestion des rivières. Transport solide et atterrissements. Guide méthodologique ” (N°65, 1999)<sup>50</sup>, extrêmement pédagogique<sup>51</sup>, permet de disposer d’un panorama très complet de la question et constitue une aide à la rédaction du cahier des charges pour faire réaliser un indispensable diagnostic géomorphologique puis élaborer un plan de gestion.

Le plan de gestion, outre l’intérêt technique qu’il présente, constitue aussi un préalable indispensable pour la constitution du cadre juridico-administratif de l’intervention des collectivités en matière de gestion des matériaux solides, pour la réalisation de dragages. En effet, ce type d’opérations, à raison de la valorisation des matériaux extraits (utilisation en tant que matériaux de carrières) et du dépassement de certains seuils, nécessite généralement une autorisation au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l’environnement (assimilation à une carrière ; cf. 3.2). Or, cette procédure lourde et longue doit être adaptée au cas particulier des opérations de dragage de cours d’eau – milieux dynamiques sur lesquels il faut intervenir rapidement – ce qui passe par la délivrance d’une autorisation pluriannuelle<sup>52</sup>, qui ne peut être délivrée que si la gestion du milieu a été préalablement planifiée.

<sup>50</sup> Téléchargeable sur le site [www.eaufrance.com](http://www.eaufrance.com) à la rubrique « Les études inter-bassin ».

<sup>51</sup> Et dont ce chapitre s’inspire largement.

<sup>52</sup> Cette autorisation pluriannuelle est cependant complétée par une déclaration préalable systématique des opérations de dragage auprès des services de police de l’eau. Cette déclaration est néanmoins d’un formalisme réduit.

La définition d'un plan de gestion apparaît désormais fortement recommandée en application de l'article L. 215-15 du Code de l'environnement dont le mécanisme a été décrit dans le chapitre I relatif à la restauration et l'entretien des milieux aquatiques et rivulaires. C'est une nouveauté importante par rapport à la version précédente du présent guide.

## 2]2 La position du SDAGE : l'importance donnée à la restauration physique des cours d'eau

Le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse de 1996 reconnaissait déjà la dynamique fluviale comme une composante essentielle de l'équilibre naturel des cours d'eau. Il abordait spécifiquement la problématique des transports solides, en cherchant à conserver ou à rétablir la continuité du transit sédimentaire. La charge de fond (sables, graviers) était reconnue par le SDAGE comme une composante essentielle du fonctionnement des écosystèmes et de leur morphogénèse.

Plus précisément, le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse préconisait :

- [ D'intégrer une étude de dynamique fluviale et du fonctionnement géomorphologique de la rivière, pour tout projet d'aménagement global de vallée ou de travaux planifiés dans un cadre plus large et pour tout nouvel ouvrage.
- [ De réserver les alluvions aux usages nobles pour lesquelles ils apparaissent techniquement nécessaires.
- [ De réduire systématiquement les prélèvements excessifs.
- [ D'intégrer systématiquement dans les projets de seuils et de barrages et dans la définition de leur mode de gestion les problèmes liés au transit de la charge de fond.
- [ De raisonner la mise en place d'ouvrages de protection de berges ou de versants en fonction de la dynamique fluviale afin de limiter au maximum les aménagements.

Le SDAGE Rhône Méditerranée 2010-2015, en matière de gestion des sédiments des cours d'eau, non seulement s'inscrit dans la continuité du précédent mais donne une place essentielle à la question de la restauration physique.

L'orientation fondamentale n°6 vise la préservation et le re-développement des fonctionnalités naturelles des bassins et des milieux aquatiques. Parmi les 6 axes stratégiques définis pour traiter les dégradations constatées et anticiper celles susceptibles d'intervenir dans le futur, le SDAGE figure le développement

appuyé des mesures de gestion et de restauration sur des linéaires importants de cours d'eau et d'espaces littoraux, en particulier par la reconnexion des milieux entre eux, le rétablissement de la libre circulation des organismes et le transit sédimentaire et en reconquérant les habitats nécessaires à la vie aquatique<sup>53</sup>.

Le SDAGE rappelle qu'un bon fonctionnement morphologique est une condition nécessaire à l'atteinte du bon état écologique. En effet, la qualité écologique d'un milieu résulte d'un faisceau de facteurs, biologiques, physico-chimiques et hydromorphologiques en interaction. Les actions à engager au titre de la restauration physique des milieux produisent donc des gains durables pour le fonctionnement des milieux aquatiques et des bénéfices multiples, notamment sur les plans hydrologique (recharge des nappes alluviales) et biologique (amélioration de la biodiversité).

## 2]3 Réaliser en préalable aux interventions une étude de la dynamique fluviale

La définition du plan de gestion nécessite au préalable de disposer d'un bon diagnostic morphologique (étude de débits solides) du ou des cours d'eau dont on souhaite gérer correctement le transport solide, et plus particulièrement les problèmes d'atterrissements.

La réalisation d'une étude de débits solides est même indispensable car obligatoire d'un point de vue réglementaire. En effet, la nécessité du dragage doit être démontrée par une telle étude qui doit figurer dans le dossier de demande d'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), lorsque cette autorisation est nécessaire (cf. 2 ci-dessus ; pour de plus amples développements : cf. 3.2).

Le diagnostic (ou étude de débit solide) doit être réalisé(e) par des bureaux d'études compétents. Il doit avant tout chercher à reconstituer l'historique de l'évolution du lit du cours d'eau concerné, afin notamment de distinguer l'origine des modifications observées. En général, les modifications d'origine naturelle sont – à l'échelle des décennies passées – bien modestes par rapport à l'intervention humaine,

<sup>53</sup> Figure également la nécessité de reconnaître et d'intégrer les espaces de bon fonctionnement des milieux aquatiques dans les documents d'aménagement du territoire.

incontestablement à l'origine des plus fortes variations récentes du cours d'eau. Cette analyse historique cherchera à identifier les aménagements et modes de gestion en cause, comme les endiguements, la création de barrages, les remblaiement du lit majeur, les extractions, les aménagements de correction ou de lutte contre l'érosion, les curages, etc., et si possible à les quantifier.

Le diagnostic doit chercher ensuite à décrire le mieux possible le fonctionnement actuel, en identifiant des tronçons homogènes au regard de ce fonctionnement, pour bien comprendre la réponse actuelle du cours d'eau aux perturbations passées ou actuelles.

L'étude de débits solides doit ensuite préciser l'évolution prévisible du lit, les tendances d'évolution à plus ou moins long terme, éventuellement selon différents scénarios au regard de la situation locale (poursuite ou arrêt d'extractions, poursuite ou arrêt des aménagements de lutte contre l'érosion des berges, restauration ou non des seuils, etc.).

Enfin, le diagnostic doit identifier les enjeux, dans les zones d'exhaussement et dans celles d'incision (risques de débordement, impacts sur les nappes, sur la tenue des ouvrages, etc.) pour fixer les limites admissibles du lit au-delà desquelles une intervention devra être programmée. Il s'agit donc, pour chaque tronçon, de recenser et de décrire tous les problèmes liés à la situation actuelle ou future du lit, les remèdes auxquels conduisent l'examen des problèmes et les impacts des solutions préconisées ou au contraire les tendances prévisibles en l'absence d'intervention.

Cette étude est particulièrement importante : les extractions dans les cours d'eau de montagne ne peuvent en effet être autorisées que dans le cas où il est démontré que, d'une part, ces matériaux encombrant le lit du cours d'eau et que, d'autre part, cet encombrement est de nature à provoquer des inondations. Par suite, l'absence d'étude vicie nécessairement l'autorisation d'extraction délivrée sur la base d'un dossier incomplet (CAA Lyon, 6 janv. 2004, Préfet de la Savoie, req. n° 02LY00580).

## 2]4 Se doter d'une stratégie globale de gestion du transport solide

La stratégie à retenir consiste à trouver un compromis entre les différents enjeux, ceux de limiter les débordements et les phénomènes d'érosion mais aussi les enjeux environnementaux

(préserver la qualité des milieux par la dynamique fluviale), économiques (limiter les travaux de confortement imposés par les déséquilibres du lit), paysagers, de ressource en eau, sur les usages notamment de loisirs. La difficulté réside dans le compromis à trouver entre des interventions ponctuelles exigées par le niveau local et le respect d'une logique globale, à l'échelle du bassin versant, seule garantie d'un bon fonctionnement morphologique.

Techniquement, ce compromis se traduit par la définition d'un profil de référence, le plan de gestion cherchant à faire coïncider le profil actuel avec ce profil de référence. En fonction des différentes situations (zones d'engravement ou zones d'incision) et des enjeux (risque d'inondation par exemple), le plan de gestion définira les modes d'intervention nécessaire en fonction des évolutions constatées au fil des ans (essentiellement au lendemain des crues importantes) (cf. 2.5 pour le suivi).

Ces modes d'intervention peuvent être extrêmement divers en fonction des cours d'eau. Ils peuvent concerner par exemple : la fixation de consignes de gestion des ouvrages pour modifier le régime hydrologique, l'intervention sur la production des matériaux dans le bassin (reboisement...), la création de plage de dépôts, etc.

Dans le cadre de ce guide, il a été retenu, pour aborder la dimension juridique des actions à engager, les interventions suivantes :

[ Pour la maîtrise de l'exhaussement :

- La dévégétalisation de bancs de graviers
- Le curage ou dragage mécanique du lit
- Le remodelage du lit vif

[ Pour la maîtrise de l'incision :

- Recharge en matériaux (de curage)
- Réalisation (ou parfois effacement) de seuils

Pour être actif, un banc doit pouvoir être repris par des crues courantes, ce qui suppose un calage altimétrique bas et l'absence de végétation trop importante. Pour remobiliser un banc, les actions à mener sont la scarification de tout ou partie du banc, le labourage du banc si un pavage est observé, le terrassement du banc pour qu'une partie soit submergée pour une crue annuelle ou biennale.

La solution du curage mécanique du lit doit être réservée aux zones en exhaussement et sensibles en terme de risque d'inondation. C'est une solution plus lourde en terme d'impact environnemental, mais parfois indispensable, ce qu'aura montré le diagnostic. La solution du remodelage du lit vif permet souvent de satisfaire les attentes des riverains sans réduire le stock alluvionnaire, mais son efficacité est souvent temporaire. Il permet de rediriger les écoulements pour éviter une érosion de berge menaçante et faciliter l'écoulement des crues, en abaissant les bancs trop haut par remaniement des matériaux et mise en dépôt contre la berge ou dans le lit ordinaire.

La dépose des produits issus du curage pratiqué ailleurs sur la rivière, pour accroître la charge sédimentaire là où se produit l'abaissement du lit, est préconisé par le SDAGE RMC mais constitue une opération lourde, délicate et d'autant plus coûteuse que le site de curage est éloigné de celui de la recharge. De plus, il n'y a pas toujours coïncidence temporelle entre les deux actions, ce qui nécessite des zones de stockage temporaire.

La construction de seuils est une pratique ancienne et les nouveaux principes de conception permettent aujourd'hui d'en atténuer les impacts les plus marquants. Leur opportunité et leur conception doivent être très précisément étudiées, comme la qualité de leur réalisation doit être garantie par le recours à des entreprises expérimentées.

L'intérêt, pour l'équilibre morphodynamique de la rivière (et l'allègement des charges d'entretien), de la suppression éventuelle de certains ouvrages existants devenus inutiles doit également être examiné.

### 2]5 Transport solide et espace de mobilité

La dynamique fluviale se traduit par – et nécessite – une mobilité latérale et verticale du cours d'eau. Cette absence de mobilité peut être source de dysfonctionnements hydrauliques et sédimentologiques. L'incision peut être contrecarrée par la préservation des processus d'érosion des berges, qui permettent la recharge en sédiments et la réduction de la pente du lit par méandrage. Pour garantir ces processus, il est nécessaire de délimiter et de préserver un espace de mobilité du cours d'eau.

Ce sujet est traité dans le chapitre II du présent guide qui passe en revue les outils disponibles pour préserver ou restaurer cet

espace, afin notamment de respecter des zones où l'érosion est acceptée.

Le plan de gestion des matériaux solides doit donc s'inscrire dans – ou inclure – une démarche de délimitation de l'espace de mobilité des cours d'eau puis de préservation ou de restauration de cet espace.

Depuis la parution du guide dans sa version initiale, la Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 Loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a introduit (article 48) la possibilité pour l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements d'instituer des servitudes d'utilité publique ayant pour objet de "créer ou restaurer des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau ... afin de préserver ou restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels" (art. L. 211-12 du Code de l'environnement). Le chapitre II du présent guide développe en détail ce point.

Signalons également que le plan de gestion peut être l'occasion d'aborder le devenir des anciennes gravières<sup>54</sup> et que celles-ci peuvent être réaménagées pour, le cas échéant, jouer un rôle de zones de rétention.

### 2]6 La nécessité d'un suivi

Le suivi régulier du fond du lit du cours d'eau considéré est indispensable pour la mise en œuvre la plus pertinente possible du plan de gestion. Le protocole de suivi doit même être regardé comme une composante essentielle de ce plan.

Ce suivi doit permettre la surveillance de l'évolution du lit et doit fournir les informations nécessaires à la motivation des interventions de curage, de recharge ou de construction de seuils.

---

<sup>54</sup> La prise en compte des gravières dans le cadre du plan de gestion des matériaux solides peut conduire à la nécessité de modifier les prescriptions de remise en état de celles-ci. Ces prescriptions étant fixées par l'autorisation délivrée au carrier au titre des installations classées pour la protection de l'environnement, ces modifications doivent intervenir par voie d'arrêté complémentaire dans les conditions prévues à l'article R. 512-31 du Code de l'environnement : « Des arrêtés complémentaires peuvent être pris sur proposition de l'inspection des installations classées et après avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques. Ils peuvent fixer toutes les prescriptions additionnelles que la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 rend nécessaires ou atténuer celles des prescriptions primitives dont le maintien n'est plus justifié. L'exploitant peut se faire entendre et présenter ses observations dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article R. 512-25 et au premier alinéa de l'article R. 512-26.

Ces arrêtés prévus peuvent prescrire, en particulier, la fourniture des informations prévues aux articles R. 512-3 et R. 512-6 ou leur mise à jour ».

Le syndicat doit donc envisager de constituer une base de données complète sur les thèmes suivants :

- [ Base de données photographiques (photos aériennes comme photos de terrain, lors des crues et après les crues notamment), un suivi photographique permettant d'accumuler – notamment sur les sites sensibles – des informations précieuses pour décider du traitement adéquat.
- [ Topographie du lit : le suivi du profil en long d'une ligne d'eau sera le meilleur indicateur de l'évolution d'ensemble d'un tronçon, à condition que les levés successifs soient réalisés à des débits comparables. Le suivi de profils en travers est précieux pour apprécier l'évolution d'un banc ou la réduction de la capacité du lit mais la comparaison des profils successifs doit être interprétée avec précaution, car c'est l'évolution d'ensemble du fond moyen du lit qu'il convient d'analyser.
- [ Hydrologie : il paraît intéressant de mesurer au terme de chaque année quelle a été son efficacité morphologique. Le suivi hydrométrique permettra d'interpréter les évolutions observées ou au contraire l'absence d'évolution.
- [ Recensement et suivi des ouvrages, permettant de connaître le patrimoine présent, son fonctionnement et son état général, pour définir et suivre les cotes de fond minimum admissibles par ces ouvrages.

### 3] Les outils nécessaires pour mettre en œuvre un plan de gestion des matériaux solides

La gestion des matériaux solides d'un cours d'eau au travers d'un plan de gestion suppose, tel que nous l'avons vu, divers types d'interventions. Dans le cadre de ce guide, il a été retenu, pour aborder la dimension juridique des actions à engager : les opérations de dragage ou curage mécanique du lit, les travaux de stabilisation du lit (réalisation de seuils, recharge du lit en matériaux), les actions de dévégétalisation des bancs de graviers et les opérations de remodelage du lit vif. Le cadre juridique indispensable à la réalisation de chacune de ces opérations va être abordé successivement. Le cas des travaux d'urgence fera l'objet d'un paragraphe

particulier. De même, il est opportun de rappeler que les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les structures de bassin, ne seront habilitées à mettre en œuvre un plan de gestion des matériaux solides qu'après que les travaux prévus par celui-ci aient été déclarés d'intérêt général par arrêté préfectoral.

#### 3]1 La nécessité de recourir à une déclaration d'intérêt général (DIG)

Dans un premier temps, les raisons pour lesquelles la DIG est un préalable obligatoire à l'intervention des maîtres d'ouvrages publics en matière de gestion des matériaux solides d'un cours d'eau vont être exposées. Puis dans un second temps sera étudiée l'articulation parfois complexe de sa procédure avec celle des autres autorisations souvent indispensables pour permettre la réalisation des travaux de gestion des matériaux.

#### 3]1]1 L'obligation de recourir à la DIG en matière de gestion des matériaux solides d'un cours d'eau

Comme cela a été notamment précisé en matière de mise en œuvre d'un programme ou d'un schéma de restauration et d'entretien de cours d'eau, le recours à la DIG est indispensable lorsqu'un maître d'ouvrage public entreprend des travaux dans un domaine qui ne relève normalement pas de sa compétence. Or les opérations de gestion des matériaux solides d'une rivière (curage ou dragage, mais aussi réalisation de seuils, recharge en matériaux, etc.) ne ressortissent pas des compétences ordinaires des collectivités territoriales et de leurs groupements, ceci même si certaines structures spécialisées (syndicats d'entretien et d'aménagement de cours d'eau) y sont statutairement habilitées.

Ainsi, si l'article 31 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (article L. 211-7 du Code de l'environnement) a institué la possibilité pour les collectivités (communes, départements, régions, syndicats mixtes, etc.) d'intervenir en matière de gestion de la ressource en eau en recourant aux dispositions des articles L. 151-36 et suivants du Code rural, ce dernier dispose que les collectivités ne peuvent le faire que lorsque ces opérations présentent un caractère d'intérêt général (ou d'urgence).

Ceci implique que, si les collectivités ne sont pas tenues d'intervenir en matière de gestion de la ressource en eau car cela ne relève pas de leurs compétences obligatoires, lorsqu'elles s'engagent à s'y investir, elles sont tenues de mettre en œuvre une procédure de DIG. Le fait que la collectivité soit déjà dotée de statuts qui reconnaissent sa compétence à intervenir dans le domaine de la gestion de l'eau est donc sans incidence sur l'exigence de la DIG.

Par ailleurs, la DIG permet également de légitimer l'intervention des collectivités au moyen de deniers publics sur des propriétés qui ne sont pas les leurs.

En outre, dans la mesure où le lit des cours d'eau domaniaux, comme celui des cours d'eau non domaniaux, n'est pas propriété de la collectivité (sauf exception) mais respectivement de l'Etat ou des riverains, une DIG est indispensable même dans l'hypothèse où les travaux projetés interviennent sur une rivière domaniale.

Précisions enfin que la loi sur les risques du 30 juillet 2003 (loi n° 2003-699 dite loi "Bachelot"; J.O. du 31 juillet 2003) a institué une procédure d'urgence qui permet de dispenser la DIG (ou en l'occurrence la déclaration d'urgence) d'enquête publique lorsque les travaux prévus sont nécessaires pour faire face à une situation d'urgence et qu'ils n'entraînent aucune expropriation ni participation financière des riverains (article 50-II de la loi Bachelot ayant modifié l'article L. 151-37 du Code rural). La dispense d'enquête publique est également accordée lorsque les travaux à réaliser interviennent sur un cours d'eau couvert par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qu'ils sont directement liés à une inondation déclarée catastrophe naturelle au titre des assurances et qu'ils sont réalisés dans un délai de trois ans après la catastrophe.

L'article L. 151-37 dispose qu'il est cependant procédé "comme indiqué à l'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics" (occupation temporaire de terrain privé; voir fiche n° 7).

Concernant la mise en œuvre pratique de la DIG (procédure, montage des dossiers, etc.) il est renvoyé à la fiche n° 1 du présent guide.

### 3]1]2 L'articulation de la procédure de DIG avec les autres procédures nécessaires à la réalisation de travaux de gestion des matériaux

Les procédures susceptibles de venir s'ajouter à celle de la DIG dans l'hypothèse de la mise en œuvre d'un plan de gestion des matériaux solides par un maître d'ouvrage public sont : l'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), et l'autorisation au titre de la police de l'eau et des milieux aquatiques. Pour ce qui est de la police de la pêche, et suite à l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets, les articles L. 214-1 et L. 214-2 du Code de l'environnement intègrent désormais les préoccupations liées à la faune piscicole. L'article L. 214-1 prévoit notamment que sont soumis aux dispositions de la police de l'eau "les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant [...] la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole...". L'article L. 214-2 dispose que les installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 sont "soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques".

#### A] DIG et autorisation ICPE

Si l'on pose ici la question particulière de l'articulation entre la procédure de DIG et l'autorisation au titre des ICPE, c'est parce que cette question a déjà été soulevée par le passé par les services déconcentrés de l'Etat dans les termes suivants : la DIG permet-elle ou non de s'affranchir de l'autorisation au titre des ICPE ?

Cette interrogation était suscitée par les termes ambigus de l'article 7 du décret n° 93-1182 du 21 octobre 1993 modifié, qui disposait qu'un "arrêté du préfet [...] statue sur le caractère d'intérêt général ou d'urgence de l'opération et, s'il y a lieu, prononce la déclaration d'utilité publique et accorde l'autorisation prévue à l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992



[autorisation “ eau ”] ainsi que toute autre autorisation relevant de la compétence du préfet”.

La réponse apportée par le niveau central, dans un document du Ministère de l’Environnement, Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques, Service de l’Environnement Industriel, fut négative : DIG et autorisation ICPE sont indépendantes.

En effet, d’une part, DIG et autorisation ICPE ne poursuivent pas la même finalité, l’une permettant aux collectivités d’intervenir dans le domaine de la gestion de l’eau qui ne ressort normalement pas de leurs compétences, l’autre visant à réglementer une activité pouvant présenter des dangers pour la sécurité publique.

D’autre part, le principe d’indépendance des législations interdit que la législation eau interfère sur les autorisations d’exploiter délivrées au titre des ICPE.

Enfin, il ne saurait être dérogé à une obligation imposée par une loi (celle du 19 juillet 1976 relative aux ICPE) par une disposition à caractère réglementaire (le décret du 21 octobre 1993 relatif à la DIG).

La nouvelle rédaction qui résulte de l’article R. 214-95 du Code de l’environnement lève toute ambiguïté puisqu’il n’est plus fait référence à “ toute autre autorisation relevant de la compétence du préfet :

*“ Sauf lorsqu’en application de l’article L. 151-37 du code rural le caractère d’intérêt général ou d’urgence et, s’il y a lieu, la déclaration d’utilité publique sont prononcés par arrêté ministériel, le préfet statue par arrêté, dans les trois mois à compter du jour de réception par la préfecture du dossier de l’enquête transmis par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d’enquête, sur le caractère d’intérêt général ou d’urgence de l’opération, prononce, s’il y a lieu, la déclaration d’utilité publique et accorde l’autorisation prévue aux articles L. 214-1 à L. 214-6 du présent code.*

*Il est statué par arrêté conjoint des préfets intéressés lorsque les travaux, actions, ouvrages ou installations s’étendent sur plus d’un département ”.*

En conséquence, tout maître d’ouvrage public, dans le cadre de la mise en oeuvre d’un plan de gestion des matériaux solides, devra solliciter une DIG et parallèlement une autorisation au titre de la législation ICPE pour la réalisation d’opérations de

dragage d’entretien et ceci indépendamment des autres autorisation éventuelles nécessaires à la réalisation des actions de stabilisation du lit, de dévégétalisation des bancs de graviers ou de remodelage du lit vif (cf. 3.3, 3.4. et 3.5).

Par ailleurs, concernant le problème de l’articulation des procédures d’enquêtes publiques, à notre connaissance, aucun texte réglementaire spécifique n’est venu organiser l’articulation entre la procédure d’enquête publique DIG et ICPE.

Les ICPE soumises à autorisation étant visées au 15° de l’annexe du décret du 23 avril 1985 pris en application de la loi du 12 juillet 1983, elles doivent donner lieu à une enquête de type “ Bouchardeau ”, c’est à dire régie par les articles R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du Code de l’expropriation. Cependant cette enquête doit répondre à des dispositions réglementaires particulières, à savoir le décret modifié du 21 septembre 1977<sup>55</sup>, lequel fixe la composition du dossier soumis à enquête. S’agissant de la DIG, l’article 2 du décret n° 93-1182 du 21 octobre 1993 modifié<sup>56</sup> précise qu’elle “[...] est précédée d’une enquête publique effectuée selon le cas, dans les conditions prévues par les articles R. 11-4 à R. 11-14, ou R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du Code de l’expropriation pour cause d’utilité publique ” (art. R. 214-89 du Code de l’environnement).

Dès lors que le programme de gestion des matériaux du cours d’eau considéré donne lieu à des opérations soumises à autorisation au titre de la législation ICPE, le régime de l’enquête publique applicable à l’autorisation ICPE exposé ci-dessus devrait conditionner le régime de l’enquête préalable à la DIG.

Autrement dit, l’enquête préalable à la DIG devrait également être une enquête de type “ Bouchardeau ”.

Ce type d’enquête s’impose d’autant plus si l’opération est concernée au titre de la rubrique n° 4 de l’annexe du décret du 23 avril 1985 (travaux de défense contre les eaux) et à la condition que les travaux envisagés dépassent le seuil de 1,9 millions d’euros (seuil abaissé à 950 000 euros pour des travaux

<sup>55</sup> Décret d’application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l’environnement, codifié aux articles R. 214-88 et s. du Code de l’environnement.

<sup>56</sup> Décret d’application de l’article 31 de la loi du 3 janvier 1992 sur l’Eau relatif à la DIG (article L. 211-7 du Code de l’environnement).

entrepris en zone de montagne au sens de la loi du 9 janvier 1985<sup>57</sup> ; rubrique n° 3 de l'annexe du décret précité).

En cas de recours à l'expropriation, la procédure préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) sera là encore la procédure spécifique aux enquêtes entrant dans le champ d'application de la loi Bouchardeau dès lors que l'opération porte sur des catégories d'aménagements, ouvrages ou travaux visés au tableau annexé au décret n° 85-453 du 23 avril 1985.

En présence d'une DIG, et s'il y a lieu, d'une DUP, il est prévu une fusion des procédures d'enquêtes (art. L-211-7- II du Code de l'environnement), l'enquête DIG valant enquête préalable à la DUP (article R. 214-90 du Code de l'environnement).

En revanche, une fusion n'est pas prévue avec l'enquête ICPE. Celle-ci doit pouvoir vraisemblablement être regroupée et menée concomitamment, ainsi que l'autorise l'article 4 I du décret du 23 avril 1985.

Concernant les périmètres d'enquêtes, ceux-ci étant hétérogènes, il n'est, en revanche, pas envisageable de les "fusionner".

En effet, la rubrique 2517 de la nomenclature ICPE qui peut toujours trouver à s'appliquer (voir § 2.3) prévoit un rayon d'affichage minimum de l'avis public d'enquête prévu à l'article R. 512-15 du Code de l'environnement de 3 kilomètres autour des opérations de dragage, sachant que ce périmètre doit nécessairement comprendre "*l'ensemble des communes concernées par les risques et inconvénients*" dont les travaux peuvent être la source (article 5 du même décret).

Par ailleurs, l'article R. 11-14-7 du Code de l'expropriation dispose que l'avis public d'enquête est affiché sur le territoire des communes désignées par le préfet, qui sont au minimum les communes sur le territoire desquelles les opérations doivent avoir lieu.

Une attention particulière devra donc être portée au respect des périmètres d'enquête, afin que la procédure de chacun de ces dispositifs soit respectée et qu'il ne soit pas encouru le risque d'un vice de forme.

Concernant enfin l'articulation des arrêtés préfectoraux sanctionnant la décision des services de l'Etat, dans la mesure où, d'une part, DIG et ICPE sont des législations indépendantes

et qu'elles poursuivent des finalités distinctes et que, d'autre part, les délais contentieux de ces deux types d'autorisations ne sont pas les mêmes (deux mois pour la DIG, six mois pour ce type d'ICPE à compter de l'achèvement des formalités de publicité de la déclaration de début d'exploitation transmise par l'exploitant au préfet), il ne peut être envisagé de prendre un arrêté préfectoral unique.

En outre, la prise de deux arrêtés préfectoraux distincts permet de contourner le risque de l'annulation conjointe des procédures de DIG et d'ICPE en cas de contentieux, qui obligerait à reconduire les deux procédures.

### B] DIG et autorisation au titre de la police de l'eau et des milieux aquatiques

Concernant le cas de la DIG et des autorisations délivrées au titre de la loi sur l'eau, le principe est simple et fixé par l'article L. 211-7-III du Code de l'environnement : il n'est procédé qu'à une seule enquête publique au titre de l'article L. 151-37 du Code rural et des articles L.214-1 à L. 214-6 du Code de l'environnement (autorisation loi sur l'eau).

Ceci suppose néanmoins que soit réalisés concomitamment le dossier de procédure DIG et celui d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, puisque la loi fait obligation de lier les enquêtes.

Du point de vue de l'articulation des arrêtés préfectoraux, la situation est également sans ambiguïté : les dispositions combinées de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement et de l'article R. 214-95 du Code de l'environnement obligent le préfet à prendre un arrêté unique pour la DIG et l'autorisation délivrée au titre de la police de l'eau.

### 3]2 Les opérations de dragage ou de curage mécanique du lit

Le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse de 1996 définissait les opérations de dragage (ou de curage) comme suit : "*l'enlèvement des dépôts alluvionnaires accumulés dans le lit mineur des cours d'eau*". Mais dans bien des cas (7 fois sur 10 dans le cas des opérations de dragage de la CNR par exemple), les dragages consistent à déplacer les matériaux. Une étude réalisée à la demande de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie dans le cadre du Comité Technique National sur la Gestion des Sédiments a évalué la quantité moyenne annuelle draguée en France à 2,8 millions de tonnes. La Compagnie Nationale du Rhône représente 45% du volume fluvial dragué.

<sup>57</sup> Loi relative au développement et à la protection de la montagne.

### **Dragage et curage selon la circulaire de juillet 2008<sup>58</sup>**

Les termes dragage et curage ne paraissent pas induire de réelle distinction juridique. Leur différenciation relève d'une simple convention d'usage.

Le dragage est compris comme une opération d'une certaine envergure réalisée avec des outils lourds (pompe aspirante, drague, etc.). Il est généralement souvent utilisé dans le cadre des travaux maritimes qui couvrent tant des opérations d'entretien ou des opérations liées à des travaux neufs que toutes opérations qui peuvent aussi bien concerner les accès aux ports, les ouvrages portuaires, les chenaux de navigation en deçà de la limite transversale de la mer. Par assimilation, le terme dragage est souvent utilisé dans le cadre des opérations de maintien du chenal de navigation des canaux et cours d'eau.

Le curage est le terme le plus générique qui couvre tant des opérations de simple mobilisation de sédiments à très petite échelle sans sortie du lit mineur du cours d'eau que l'enlèvement des sédiments lié à une opération d'entretien de cours d'eau à grande échelle ou liée à des travaux ou à la création d'un ouvrage dans le lit mineur d'un cours d'eau et à l'entretien de cet ouvrage (curage des retenues de barrages par exemple). Il est communément utilisé dans le cadre de l'entretien ou de travaux en milieu fluvial (hors maintien des chenaux de navigation).

Si les exploitations de carrières dans l'espace de mobilité des cours d'eau (et *a fortiori* dans le lit mineur) ont été prohibées par l'arrêté du 22 septembre 1994 modifié par l'arrêté du 24 janvier 2001, les opérations de dragage, pour leur part, sont toujours autorisées. En pratique, on parle souvent à ce titre de "dragages d'entretien".

Les dragages de cours d'eau relèvent principalement de deux législations : la loi sur l'eau et, de manière beaucoup plus marginale depuis la LEMA, de la loi sur les ICPE. Lorsque l'opération présente un caractère d'urgence, il est possible de s'affranchir de toute procédure préalable (concernant l'urgence, cf. 3.6).

#### **3]2]1 Le cas des cours d'eau de montagne**

L'article 29 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite loi Bamier, était venu modifier l'article 130 du Code minier afin de

<sup>58</sup> Circulaire du 04/07/08 relative à la procédure concernant la gestion des sédiments lors de travaux ou d'opérations impliquant des dragages ou curages maritimes et fluviaux.

permettre les extraction de matériaux dans les cours d'eau de montagne, "lorsqu'il est constaté un encombrement du lit de nature à provoquer des inondations" et les conditions d'application de cette disposition avaient été précisées par la circulaire du 9 mai 1995 relative aux extractions de matériaux dans le lit mineur des cours d'eau de montagne<sup>59</sup>, notamment eu égard aux autorisations administratives devant être sollicitées pour mettre en oeuvre ce type d'intervention.

Cependant, cette possibilité pour le préfet d'accorder des droits d'extraction temporaire sur les cours d'eau situés en zone de montagne a été supprimé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (art. 8 II L. n° 2006-1772 du 30 déc. 2006).

#### **3]2]2 La réglementation ICPE et son évolution à propos des dragages**

##### **A] avant la LEMA**

Les opérations d'extractions de matériaux dans les cours d'eau étaient jusqu'en 2006 encadrées par le code minier et relevaient largement de la réglementation des ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement). C'est pourquoi la version précédente du guide consacrait de longs développements à cette question.

Depuis la loi du 30 décembre 2006, ces opérations sont désormais uniquement soumises aux dispositions des articles L.214-1 à L.214-6 (régime d'autorisation ou de déclaration) du code de l'environnement par rattachement à la rubrique 3.2.1.0 de la nomenclature eau (excepté dans des cas très particuliers développés ci-après).

##### **B] depuis la LEMA**

La loi n° 2006-1172 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (article 8 II) a supprimé de l'article 130 du Code minier la référence aux opérations de dragage des cours d'eau qui ne ressortent plus désormais de la police ICPE.

Toutefois, une déclaration ou une autorisation ICPE reste nécessaire dans le cas particulier où les matériaux excédentaires commercialisables sont constitués de produits minéraux (sables, graviers, galets) et acheminés vers une station de transit ayant

<sup>59</sup> Si la circulaire du 9 mai 1995 vise particulièrement les cours d'eau de montagne, elle en donne une définition qui vise en réalité tous les cours d'eau à régime torrentiel : « le cours d'eau de montagne peut être défini comme un cours d'eau à forte pente qui se caractérise par un débit irrégulier dépendant des précipitations et des fontes de neiges, les étiages étant dus au froid hivernal ou à la sécheresse estivale pouvant alterner avec des crues soudaines ».

une capacité de stockage supérieure à 15 000 m<sup>3</sup> – déclaration – ou 75 000 m<sup>3</sup> – autorisation (rubrique n° 2517, voire n° 2515 de la nomenclature des installations classées). Dans ce cas, l'autorisation ou la déclaration ICPE est strictement limitée à cet objet et au site de transit, le reste de l'opération de dragage étant traité dans le cadre des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application des articles L.214-1 à L.214-6 du code de l'environnement.

### 3]2]3 La réglementation eau

L'entretien ou le dragage des voies navigables autres que le rétablissement des caractéristiques de chenaux de navigation et ceux des cours d'eau ou étangs sont, sous certaines conditions, soumis à la nomenclature " eau " au titre de la rubrique 3.2.1.0.

Les curages ou dragages dont le volume de sédiments au cours d'une année est supérieur à 2 000 m<sup>3</sup> sont soumis à autorisation. Il en va de même si le volume de sédiments extrait est inférieur à 2 000 m<sup>3</sup> mais si la teneur des sédiments en métaux lourds dépasse le niveau de référence S1 fixé par arrêté ministériel du 9 août 2006 (arrêté 9 août 2006 NORDEVO0650505A JO 24 septembre).

En revanche, si le volume de sédiments extrait est inférieur à 2 000 m<sup>3</sup> et si la teneur des sédiments en métaux lourds est inférieure au niveau de référence S2 fixé par arrêté ministériel, l'opération est alors soumise à simple déclaration.

L'autorisation est valable 10 ans maximum. Elle prend également en compte les éventuels sous-produits et leur devenir.

Les prescriptions applicables aux opérations d'entretien des canaux et cours d'eau soumises à autorisation ou à déclaration en application de cette rubrique sont fixées par l'arrêté ministériel du 30 mai 2008<sup>60</sup> et ses dispositions sont explicitées par la circulaire ministérielle du 4 juillet 2008. On notera en particulier que les règles suivantes doivent être respectées :

[ les travaux de curages sont seuls autorisés, à l'exclusion des extractions de matériaux dans le lit mineur ou dans l'espace de mobilité qui demeurent interdites ;

[ le demandeur doit :

- définir les interventions prévues, justifier du recours au curage, et prévoir un plan de chantier prévisionnel de travaux ;
- limiter les perturbations du milieu aquatique ;
- procéder à la mesure en continu de la température et de l'oxygénation de l'eau ;
- procéder à la remise en eau des matériaux de curage dans le cours d'eau, sauf exception (régalage, épandage, utilisation en remblais, dépôt sur une parcelle ou stockage), afin de ne pas remettre en cause le transport naturel des sédiments ;
- procéder à la réalisation d'un rapport évaluant les éventuels écarts avec l'étude d'incidence initiale et précisant le bilan de l'efficacité des travaux mis en œuvre

### 3]2]4 La réglementation

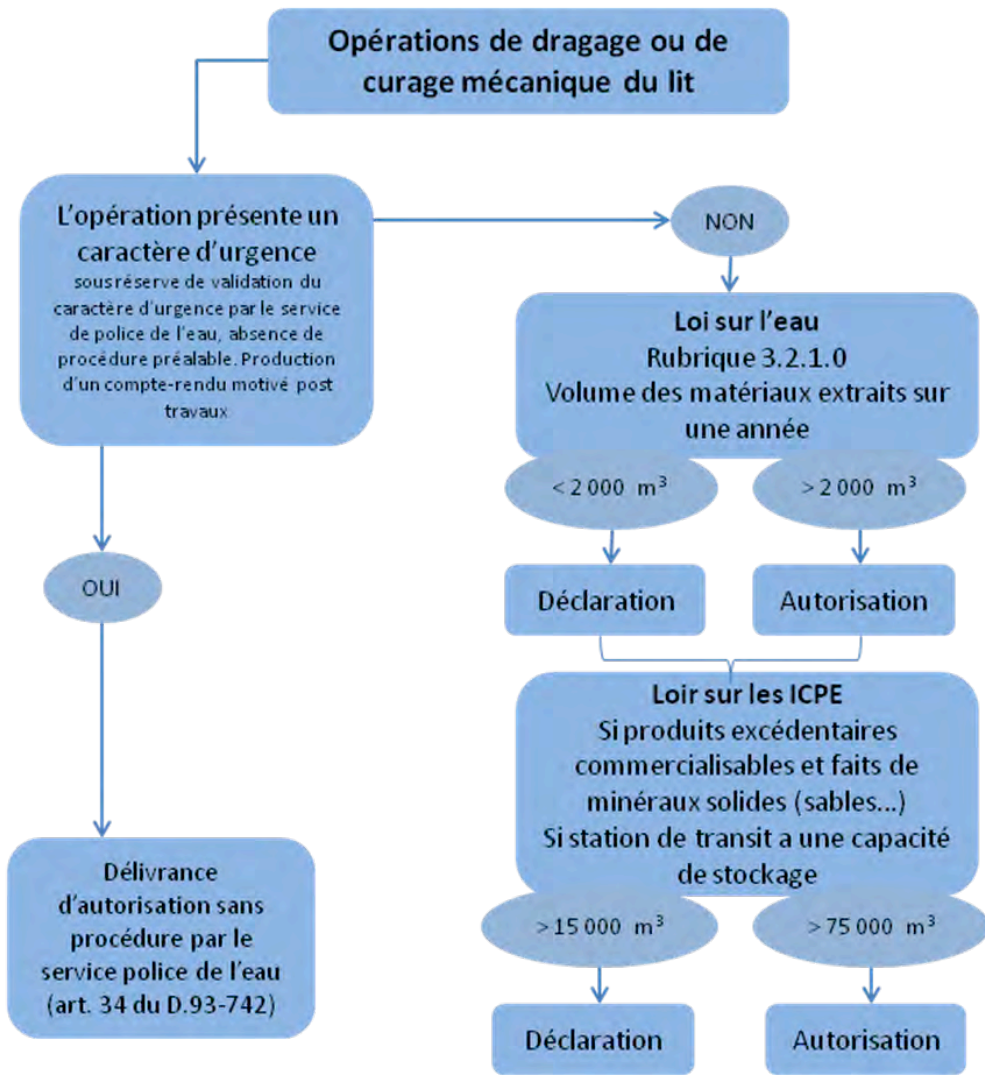
Depuis l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets, les articles L. 214-1 et L. 214-2 du Code de l'environnement intègrent désormais les préoccupations liées à la faune piscicoles. L'article L. 214-1 prévoit notamment que sont soumis aux dispositions de la police de l'eau " les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant [...] la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole... ". L'article L. 214-2 dispose que les installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 sont " soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques ".

<sup>60</sup> NORDEVO0774486A, JO 25 juin

3]2]5 Diagramme récapitulatif des réglementations susceptibles de s'appliquer aux opérations de dragage ou de curage mécanique du lit

Suite aux développements qui viennent d'être faits, le diagramme proposé ci-après propose une récapitulation des réglementations susceptibles de s'appliquer aux opérations de dragage ou de curage mécanique du lit en fonctions des différents seuils réglementaires existants.

Diagramme récapitulatif des réglementations susceptibles de s'appliquer aux opérations de dragage ou de curage mécanique du lit



### 3]3 Les travaux de stabilisation du lit

Les actions “ courantes ” généralement mises en œuvre pour permettre la maîtrise de l’incision du lit d’un cours d’eau sont la réalisation de seuils et la recharge du lit en matériaux. Ce sont ces deux types d’opérations qui ont été retenues par le présent guide pour évoquer les interventions de stabilisation du lit. Leur dimension juridique est évoquée successivement dans les développements suivants.

#### 3]3]1 La réalisation ou l’effacement de seuils

##### A] réalisation de seuils

La tendance actuelle, notamment de la part des Agences de l’eau, est à la recherche de solutions alternatives à la construction de nouveaux seuils, en envisageant par exemple des interventions de renaturation ou de reméandrage, bien que ces opérations soient plus complexes et plus consommatrices de foncier. Dans certains néanmoins, la réponse la plus adéquate à un problème de dynamique morphologique réside dans la création d’un nouveau seuil.

La réalisation de seuils dans le lit mineur d’un cours d’eau relève de la police de l’eau et des milieux aquatiques, dans la mesure où ce type de travaux est susceptible de rentrer dans plusieurs rubriques de la nomenclature du décret n° 93-743 du 29 mars 1993 modifié (codifié sous l’article R. 214-1 du Code de l’environnement).

Ainsi, peuvent être notamment visées les rubriques : 3.1.1.0, 3.1.2.0, 3.1.5.0.

Dans l’hypothèse où la réalisation de seuils est une option technique retenue par le plan de gestion des matériaux solides, le maître d’ouvrage doit donc, outre la DIG (cf. 3.1) et l’éventuelle autorisation ICPE requise au titre des opérations de dragage (si les seuils et conditions sont remplis : cf. 3.2.1), solliciter dans la plupart des cas une autorisation “ eau ”.

Le cadre procédural des opérations de réalisation de seuils est alors celui des autorisations délivrées au titre de la loi sur l’eau (article L. 214-3 et suivants du Code de l’environnement).

Ce cadre est défini par les articles R. 214-6 et suivants du Code de l’environnement. L’autorisation de travaux est notamment subordonnée à la conduite d’une enquête publique réalisée dans les conditions soit des articles R. 11-4 à R. 11-14 (enquête dite de droit commun) soit R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du code de l’expropriation (enquête dite Bouchardeau).

Dans l’hypothèse où les opérations de recharge seraient décidées et menées concomitamment avec les opérations de dragage, la réglementation prévoit une articulation des procédures d’autorisation au titre de la police de l’eau et de la procédure de DIG.

En effet, l’article R. 214-95 (relatif à la procédure de DIG) prévoit qu’un arrêté préfectoral unique statue, s’il y a lieu, sur le caractère d’intérêt général de l’opération projetée et accorde l’autorisation au titre de la police de l’eau et des milieux aquatiques.

Par ailleurs, l’article L.211-7-III du Code de l’environnement dispose qu’il “ est procédé à une seule enquête publique au titre de l’article L. 151-37 du code rural, des articles L. 214-1 à L. 214-6 du présent code [autorisation “ eau ”] et, s’il y a lieu, de la déclaration d’utilité publique ”.

##### B] effacement de seuils

Le plan de gestion des matériaux solides, outre la création de seuils, peut également préconiser la destruction de certains d’entre eux. Les seuils constituent une entrave à la continuité écologique et morphologique des cours d’eau et, au sens de la DCE, leur maintien est un obstacle majeur à l’obtention des conditions nécessaires à un “ bon état ” des milieux. On considère qu’à l’échelle du territoire français, environ 80% des seuils n’ont plus véritablement d’usage<sup>61</sup>.

Dans cette hypothèse, la destruction du ou des ouvrages intéressé(s) ne pourra intervenir qu’avec l’accord de son (de leur) propriétaire. Si l’ouvrage n’appartient pas à la collectivité, celle-ci est naturellement obligée de mettre en place une procédure de Déclaration d’Intérêt Général (DIG) avec enquête publique. Dans la mesure où de tels travaux modifient le profil en travers du cours d’eau, ils seront soumis à autorisation ou déclaration au titre de la rubrique 3.1.2.0 de la nomenclature eau.

Une Déclaration d’Utilité Publique (DUP) est nécessaire en cas d’expropriation du ou des propriétaires de l’ouvrage.

<sup>61</sup> Impacts des seuils en rivière sur l’hydromorphologie et l’écologie des cours d’eau, J-R Malavoi, in « Ouvrage hydraulique ». Synthèse de la journée technique d’information et d’échange, 2007, Association Rivière Rhône-Alpes. L’auteur précise que les « seuils » ont un dénivelé inférieur à 5 m et les « barrages » un dénivelé supérieur à 5 m. A consulter : *Stratégie d’intervention de l’Agence de l’eau sur les seuils en rivière*, Agence de l’Eau Loire Bretagne, J-R Malavoi, 2003. [http://www.eau-loire-bretagne.fr/espace\\_documentaire/documents\\_en\\_ligne/guides\\_milieux\\_aquatiques/Etude\\_Seuil.pdf](http://www.eau-loire-bretagne.fr/espace_documentaire/documents_en_ligne/guides_milieux_aquatiques/Etude_Seuil.pdf)



### 3]3]2 La recharge du lit en matériaux

Les opérations de recharges de matériaux sont également susceptibles d'entrer dans certaines rubriques de la nomenclature " eau ".

Ainsi, la rubrique 3.1.1.0 (travaux entraînant une différence de niveau de 50 cm (autorisation) ou entre 20 cm et 50 cm (déclaration)) pourrait éventuellement s'appliquer aux actions de recharge. Toutefois, si les opérations sont effectuées dans de bonnes conditions techniques, les critères de la rubrique 3.1.1.0. ne devraient être satisfaits que dans des cas très marginaux.

Par ailleurs, la rubrique 2.2.3.0. (rejet dans les eaux superficielles) est également susceptible de s'appliquer au titre des rejets de MES (Matières En Suspension) dans le milieu. La 2.2.3.0. fixe différents seuils qui, s'ils sont atteints, soumettent l'opération visée à autorisation ou à déclaration.

Ici, tout dépendra de la nature des matériaux restitués dans le milieu considéré : si ceux-ci ne sont constitués que de matériaux graveleux, il ne semble pas que l'opération entre dans le champ d'application de la rubrique concernée. S'ils sont accompagnés de sables et limons, la 2.2.3.0. est susceptible de s'appliquer.

La nécessité de solliciter une autorisation (ou déclaration) au titre de la réglementation " eau " doit donc être analysée au cas par cas.

### 3]4 Les opérations de dévégétalisation des bancs de graviers

La dévégétalisation des bancs de graviers est susceptible d'être soumise à la réglementation " eau " au titre de la rubrique 6.1.0. de la nomenclature, qui vise les travaux exécutés dans le cadre de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement (DIG), soit des travaux dont le montant est supérieur ou égal à 160 000 euros mais inférieur à 1,9 millions d'euros, le maître d'ouvrage doit alors solliciter une déclaration ; soit des travaux dont le montant est supérieur ou égal à 1,9 millions d'euros, une autorisation est alors nécessaire.

Il convient de noter que la 6.1.0. est tout à fait susceptible de s'appliquer aux opérations de stabilisation du lit qui échapperaient à d'autres rubriques de la nomenclature (recharge du lit, par exemple).

### 3]5 Les opérations de remodelage du lit vif

Les opérations de remodelage du lit vif consistent à draguer ou curer le lit d'un cours d'eau puis à redistribuer les matériaux extraits dans le milieu considéré.

Dans la mesure où ces opérations impliquent le simple régalage des matériaux déjà présents dans le cours d'eau et non l'apport de matériaux extérieurs, elles ne sont pas soumises à déclaration ou autorisation préalable au titre de la loi sur l'eau.

Seule l'autorisation au titre de l'article L. 432-3 du Code de l'environnement (autorisation pêche) est nécessaire, dès lors que ces travaux sont susceptibles de détruire les frayères, les zones de croissance ou les zones d'alimentation ou de réserves de nourriture de la faune piscicole (cf. 3.2.3).

Attention cependant : si une partie des matériaux ne devait pas être restituée au milieu, la réglementation loi sur l'eau pourrait trouver à s'appliquer si les seuils qu'elle fixe sont franchis (cf. 3.2.2). De même, s'appliquerait la réglementation ICPE, dès lors que les matériaux non restitués seraient utilisés en tant que matériaux de carrières et que le tonnage annuel extrait serait supérieur à 2000 tonnes (cf. 3.2.1).

### 3]6 La procédure d'urgence

L'ensemble des réglementations applicables aux diverses interventions envisageables dans le cadre d'un plan de gestion des matériaux solides qui viennent d'être étudiées sont les dispositions appropriées lorsque le maître d'ouvrage est placé dans une situation " normale ", en dehors de toutes considérations d'urgence.

Cependant, dans l'hypothèse de la survenance d'évènements exceptionnels, il est parfois nécessaire d'intervenir sans attendre et même souvent en dehors de l'existence de tout plan de gestion des matériaux solides.

C'est ainsi qu'il peut être recouru à la procédure dite d'urgence instituée par le décret n° 93-742 du 29 mars 1993 modifié, ce recours étant toutefois normalement limité à quelques rares situations déterminées par les textes.

Cette procédure est susceptible de s'appliquer à l'ensemble des types d'interventions qui ont été évoquées, puisque chacune d'entre elles peut, dans certaines conditions, nécessiter une autorisation au titre de la police de l'eau et des milieux aquatiques ou au titre des ICPE (opérations de dragage).



La procédure d'urgence a été introduite par l'article 34 du décret précité et vise normalement les situations d'extrême urgence liée à l'urgence matérielle d'une intervention en cas de danger grave, notamment pour la sécurité publique (risque de rupture de digue, par exemple).

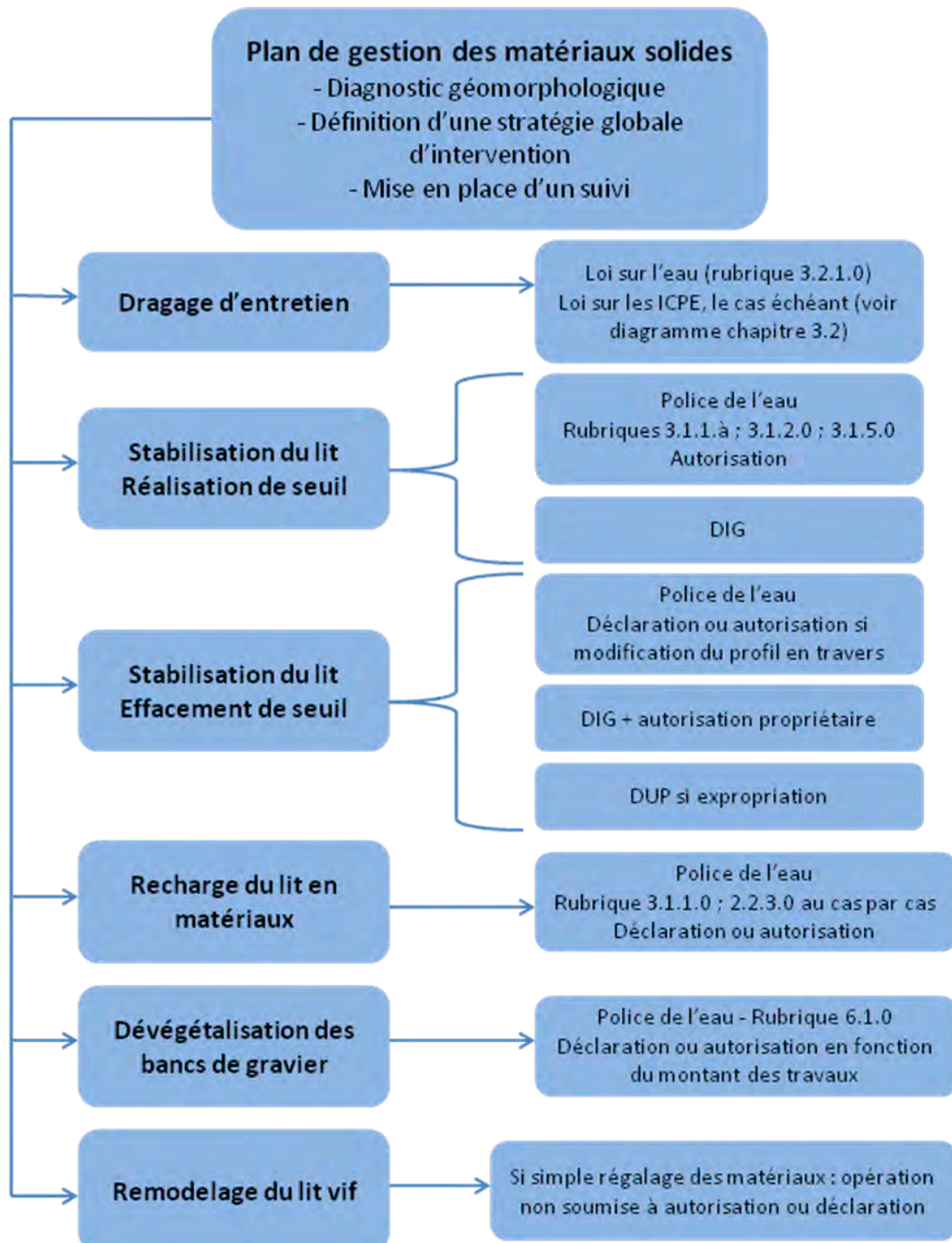
Ces dispositions permettent ainsi de s'affranchir des procédures "lourdes" de la loi sur l'eau ou de la réglementation ICPE, impliquant la constitution de dossiers conséquents (document d'incidence) et de procédures relativement contraignantes (enquête publique) : en matière d'urgence, les travaux doivent seulement faire l'objet d'un compte rendu motivé indiquant leur incidence sur les éléments mentionnés à l'article L. 211-1 du Code de l'environnement (ancien article 2 de la loi sur l'eau).

Toutefois, le recours à cette procédure doit être impérativement réservé à des situations de nature

exceptionnelle induisant un danger grave pour la sécurité des personnes et des biens, et doit être proscrite concernant la mise en œuvre de toute action d'entretien régulier programmée dans le cadre d'un plan de gestion des matériaux solides.

Précisons enfin que si la procédure d'urgence de l'article 34 du décret du 29 mars 1993 permet de légitimer la réalisation des travaux vis à vis de la réglementation relative à la police de l'eau et de milieux aquatiques, elle ne permet pas d'habiliter le maître d'ouvrage public à les exécuter. A cette fin, soit celui-ci aura été habilité à réaliser lesdits travaux dans le cadre d'une DIG lui donnant expressément cette faculté, soit il devra solliciter une déclaration d'urgence, procédure nouvellement introduite par la loi Bachelot du 30 juillet 2003 (cf. 3.1.1) et ne nécessitant pas d'enquête publique (sous certaines conditions).

## Gestion des matériaux solides



# Accès à la rivière et usage de loisir

## 1] De quoi parle-t-on ?

### 1]1 Les usages de loisir en rivière et sur ses rives

Pendant longtemps les cours d'eau non domaniaux ont été fréquentés par une petite quantité d'utilisateurs, proches du milieu rural, essentiellement les pêcheurs et les chasseurs. La tendance actuelle est à la multiplication des utilisations des rivières non domaniales, par des pratiquants souvent urbains. Il s'agit d'activités classiques comme la randonnée pédestre sur les berges ou d'activités plus originales et récentes, comme la navigation fluviale ludique ou sportive ou encore la randonnée aquatique ou le canyoning.

Cette évolution et cette fréquentation de plus en plus massive et diverse des cours d'eau suscitent des conflits d'usages, notamment entre propriétaires riverains, pratiquants plus traditionnels et nouveaux pratiquants. Cela se traduit en outre par une revendication à un libre passage sur les berges, en vue d'exercer des usages qui ne sont plus liés à l'entretien des cours d'eau, mais aussi à la libre circulation des engins nautiques.

Ces activités suscitent aussi de vives tensions en raison de leurs menaces sur l'environnement.

L'article premier de la loi du 16 décembre 1964 inscrivait déjà les "loisirs des sports nautiques" dans une perspective environnementale. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 puis celle du 30 décembre 2006, ont renforcé cet aspect. L'usage de la navigation s'intègre dorénavant dans une protection patrimoniale de l'eau et dans la gestion équilibrée des milieux aquatiques.

Cependant, les droits de riveraineté ne sont pas remis en cause par les textes récents, ce qui soulève le délicat problème du partage des utilisations de la rivière. Car entre le principe selon lequel l'eau est une des "choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous" et les droits de riveraineté, le problème pratique est de savoir comment organiser l'usage au profit d'autres acteurs que les riverains.

La question est délicate car derrière l'usage de loisir des cours d'eau se trouvent souvent des enjeux de développement économique non négligeables. Il faut donc tenir compte tout à la fois des riverains, des pratiquants "traditionnels" et ceux plus récents, de la sensibilité particulière des milieux aquatiques, sans entraver le développement économique des communes concernées.

Cette question renvoie à celle plus vaste de la conciliation du développement du tourisme et de la protection de l'environnement. Rappelons à ce sujet la convention "tourisme-environnement" signée le 14 février 1989 entre le secrétaire d'Etat chargé de l'environnement et le ministre délégué chargé du tourisme, qui reconnaît que "le patrimoine naturel constitue un gisement majeur pour le développement du tourisme qu'il convient d'exploiter en assurant sa pérennité". Cette convention demande notamment aux services concernés de procéder régulièrement à l'analyse des possibilités de développement touristique le long des rivières et d'étudier en commun les projets d'aménagements touristiques dans un souci de développement local et de protection du milieu.

### 1]2 Les problèmes soulevés par ces usages

La question des impacts des sports d'eau vive sur les milieux et peuplements aquatiques est étudiée depuis peu et on ne dispose pas toujours d'un état de référence préalable ni de connaissances suffisantes pour y répondre précisément actuellement. Les études sur ces questions sont encore rares<sup>62</sup> et dans un document récent, réalisé pour le compte de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse<sup>63</sup>, les auteurs constataient que l'analyse bibliographique sur la question de l'impact des activités aquatiques sur les milieux mettait en évidence l'absence d'études circonstanciées relatives à des impacts avérés. Les impacts sur les milieux aquatiques et leurs peuplements ne peuvent être considérés a priori comme nuls ou négligeables mais ils sont divers en fonction des pratiques et de leur intensité.

**Les impacts sur le milieu physique.** On peut facilement observer la pression exercée sur le milieu physique, les berges et les fonds, par piétinement, racleage des embarcations, à l'occasion des opérations d'embarquement-débarquement, des échouages, chavirages ou passages dans des courants de profondeur insuffisante. Au niveau des berges utilisées pour les mises à l'eau et débarquements on peut noter des tassements du sol, des érosions, la destruction localisée de la végétation. Ces

<sup>62</sup> Les informations qui suivent sont tirées notamment du rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées « Le développement des sports et loisirs d'eau vive en France. Impact sur le milieu aquatique et conflits d'usage » n°91-267, 1995.

<sup>63</sup> Méthodologie de l'évaluation des impacts des activités sportives et de loisirs sur les cours d'eau de la Région Provence Alpes Cote d'Azur. JED, Agence de l'eau RMC, Octobre 2007.

actions mécaniques provoquent une remise en suspension des algues de la couverture biologique et du limon ce qui a pour effet de troubler l'eau et de provoquer des colmatages et une réduction ou une dégradation de la végétation aquatique. Les surfaces atteintes liées à la navigation ne représenteraient, sur un des rares bassins étudiés, que quelques % des superficies totales. Mais la nage en eau vive, surtout lorsqu'elle est pratiquée par des débutants, donne lieu à de très nombreux arrêts et piétinements répartis tout au long de la rivière.

**Les impacts sur la faune aquatique.** Les actions mécaniques sur le substrat modifient sa structure, sa composition et sa stabilité, d'où une destruction partielle des peuplements d'invertébrés qu'il abrite en créant des conditions défavorables et instables pour les survivants et les organismes colonisateurs. Ces causes sont également susceptibles d'atteindre, en période de reproduction et au-delà, les pontes de nombreuses espèces de poissons déposées dans les graviers et les jeunes alevins dans les premiers stades de leur vie. Une étude menée en 1996 sur un cours d'eau du versant nord du Canigou montre que le canyoning a des effets importants sur la structure des peuplements des invertébrés benthiques : augmentation forte de la dérive, diminution de la diversité, etc.

**Les impacts sur les milieux rivulaires et leurs peuplements.** Des modifications nettes de la flore et de la ripisylve ont été observées sur les sites de débarquement-embarquement ; elles restent néanmoins peu significatives tant que les surfaces concernées sont réduites par rapport à la superficie totale boisée ou enherbée. L'évaluation de l'impact sur la faune terrestre s'est limitée à quelques espèces d'oiseaux. Les observations disponibles mettent en évidence l'importance de l'habitat (diversité du milieu physique, intégrité de la ripisylve...) dans le maintien et le développement des espèces concernées et leur sensibilité au dérangement.

La descente de canyon est un cas particulier en raison des biotopes très spécialisés (falaise humide, torrents encaissés...) qu'elle concerne et auxquels sont inféodées des espèces rares et/ou sensibles. Quoiqu'encore très peu étudiés, les impacts observés consistent en une dégradation significative des peuplements d'invertébrés et de poissons ainsi qu'une

destruction importante des peuplements végétaux revêtant les supports humides ou se développant au bord de l'eau.

## 2] Les questions soulevées par l'usage de loisir des cours d'eau et les réponses juridiques

### 2]1 Les différents usages et leur encadrement juridique

#### 2]1]1 L'accès au cours d'eau

L'accès à l'eau du non riverain (du public) n'est pas réellement envisagé par les textes régissant l'eau, même s'il est toléré et perçu comme allant de soi. La loi sur l'eau assoit pour les non riverains le droit d'accéder à l'eau, dès lors que l'usage de l'eau appartient à tous (code env. , art. L. 210-1 alinéa 2° : "L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis"). Néanmoins, **L'accès à l'eau suppose l'accord du propriétaire riverain.**

Autrement dit, l'usage du cours d'eau pour les loisirs, quels qu'ils soient, n'est possible qu'à la condition que les riverains laissent le passage aux pratiquants ou que le cours d'eau soit accessible par une voie publique.

#### 2]1]2 L'accès du public aux abords des rivières (randonnée le long des berges)

L'accès du public aux abords des rivières est possible lorsqu'il existe une voie publique d'accès ou lorsque le propriétaire riverain ne s'y oppose pas. Dans les autres cas, seuls les pêcheurs, parmi le grand public, peuvent bénéficier de conditions particulières d'accès et de passage sur les berges des cours d'eau (cf. 2.4).

Il n'existe pas de servitude légale grevant les propriétés riveraines d'un cours d'eau non domanial pour permettre l'accès des tiers au cours d'eau. Seules les voies publiques peuvent être utilisées à cette fin, hormis le cas où un tel droit de passage aurait été acquis par convention ou par prescription acquisitive justifiée par un passage effectif pendant trente ans au moins, régulier, continu et apparent (code civil, article 2272).

Le droit de pêche – qui appartient aux propriétaires riverains sur les cours d'eau non domaniaux – s'accompagne du droit de passage. Lorsque ce droit est cédé par le propriétaire à une association de pêche, ses membres disposent donc du droit de passage.

L'exercice du droit de passage peut faire l'objet d'une convention avec le propriétaire riverain (cf. chapitre 3).

### 2]1]3 La randonnée aquatique et la police de l'eau

L'étude précitée sur les impacts des activités sportives et de loisirs sur les cours d'eau de la Région Provence Alpes Côte d'Azur, a mis en évidence que plusieurs structures encadrant les activités de randonnée aquatique sur le Verdon ont été verbalisées pendant la saison estivale 2007 au motif de l'absence de déclaration au titre des installations, travaux, ouvrages et activités (IOTA) visée aux articles L et R. 214-1 du code de l'environnement, dans le lit mineur d'un cours d'eau, étant de nature à détruire les frayères, les zones de croissance ou les zones d'alimentation de la faune piscicole, des crustacés et des batraciens (rubrique 3.1.5.0).

La question qui se pose est de savoir si juridiquement ces activités de randonnée aquatique peuvent constituer des "activités" au sens des articles précités. Cette question ne laisse pas d'être embarrassante et le Ministère de l'écologie, interrogé sur le sujet n'y répond pas clairement (lettre du Directeur de l'eau du 8 janvier 2008 à Mr le Directeur de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse). Il estime certes que ces pratiques peuvent être effectivement préjudiciables au milieu et rentrer dans le cadre de la rubrique 3.1.5.0, mais il indique également "dans la pratique", l'assujettissement à IOTA des fédérations ou loueurs professionnels serait peu réaliste.

L'étude susvisée conclue plus explicitement par la négative, en montrant que l'assujettissement de ces pratiques à la procédure IOTA est à la fois :

[ Contestable d'un point de vue juridique : des activités de simple "passage" s'accordent mal avec la notion "d'activités" visée par les articles régissant les IOTA (qui seraient davantage des activités en lien avec des opérations, travaux, ouvrages) ;

[ Contestable d'un point de vue pratique : comment appliquer une procédure de déclaration (ou autorisation) préalable à des activités de loisir exercées de façon diverse et passagère, éventuellement par des individus non organisés ?

Les rédacteurs de ce guide se rallient à cette position : même si ces diverses pratiques sont incontestablement susceptibles de

porter atteinte aux frayères, la procédure de déclaration (et a fortiori d'autorisation) s'accorde mal avec des activités de loisir temporaires et de nature diverse.

### 2]1]4 La navigation et le droit de riveraineté

Le principe législatif est celui de la liberté de navigation des engins nautiques non motorisés sur les cours d'eau non domaniaux. Ce principe est posé par l'article 6 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau (modifié par l'article 28 de la loi n°95-101 du 2 février 1995 ; code env., art. L. 214-12). Celui-ci dispose qu' "en l'absence de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) approuvé, la circulation sur les cours d'eau des engins nautiques de loisir non motorisés s'effectue librement dans le respect des lois et règlements de police et des droits des riverains". Ce qui signifie donc que la navigation est subordonnée au respect des droits des propriétaires riverains. **Ainsi, tout propriétaire peut clore son héritage** (code civil, article 647) et, dès lors, s'opposer à la circulation des bateaux, dans les limites de sa propriété située sur un cours d'eau non domaniaux, à condition que la clôture ne modifie ni le régime ni la répartition des eaux.

La jurisprudence a permis de préciser l'exercice de ce principe de libre circulation. L'exercice du droit de circulation sur les cours d'eau doit tout d'abord impliquer "en cas de nécessité, de pouvoir prendre pied partiellement sur les ouvrages et de manière instantanée sur le lit ou sur les berges de la rivière, sans que cela puisse être analysé pour autant, en une prise de position constitutive d'un fait de passage intempestif, attentatoire au droit de propriété"<sup>64</sup>.

Cependant, ce droit de circulation est limité. Il ne doit pas entraîner "un piétinement continu du lit, un embarquement sur les berges qui sont de nature à constituer un trouble manifestement illicite en portant atteinte aux droits de propriété des riverains". Le juge apprécie souverainement l'existence de ces critères. De plus, le Tribunal de grande instance de Périgueux<sup>65</sup> a précisé le champ du principe de liberté de

<sup>64</sup> Riom, 4 juin 1992, Assoc. A.N. Rafting Funny Life Aventure, société Cap Vacances, société Action Loisir c/, Assoc. T.O.S., MM. Ville, Danière, Eymard, Féd. Canoë-kajak, n°317-2511-91

<sup>65</sup> Ordonnance de référé, Trib. Gr. Inst. Périgueux, 11 février 1993, Epx Riboulet c/ Assoc. canoë-kayak champagnoise, Féd. Française de Canoë-kayak c/ consorts Riboulet, n° 93001283 et 93005519, inédits.

passage des engins nautiques. Le riverain peut ainsi s'opposer au passage d'engins nautiques sur les berges d'un cours d'eau non domanial, ou sur les ouvrages hydrauliques " lorsqu'en période de basses eaux le film d'eau est insuffisant ", c'est-à-dire lorsqu'un tel passage ne peut s'y effectuer sans que les embarcations entrent en contact avec l'ouvrage. En revanche, il doit laisser le passage " en période de hautes eaux ". Ce qui signifie que les propriétaires riverains ne peuvent faire obstacle à la libre circulation des engins de loisir non motorisés par clôtures, cordages et tout autre moyen. Cette solution, qui est en contradiction apparente avec le fait que le riverain peut clore son héritage, semble néanmoins devoir être approuvée, tant il apparaît abusif de conférer au propriétaire riverain le droit d'interdire toute navigation, alors d'une part que l'usage de l'eau est désormais reconnu appartenir à tous et que, d'autre part, la navigation est liée au cours d'eau, dont précisément le riverain n'a pas la propriété, plutôt qu'au lit de la rivière.

La Cour de Cassation est venue confirmer qu'en aucun cas un riverain ne peut, de lui-même, empêcher le passage d'embarcations ; en procédant de la sorte, il outrepassé ses droits de riverains et se substitue illégalement à l'autorité administrative qui, seule, peut " *mettre en oeuvre des mesures tendant à concilier la navigation avec les principes tirés de la libre circulation, du commerce et de l'industrie, de l'objectif de protection de l'environnement, des droits des riverains et enfin des activités de pêche* " <sup>66</sup> .

### 2]1]5 Les pouvoirs du préfet en matière de navigation et au-delà en matière de pratique de loisir

" Le Préfet peut, après concertation avec les parties concernées, réglementer sur des cours d'eau ou parties de cours d'eau non domaniaux la circulation des engins nautiques de loisir non motorisés ou la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques afin d'assurer la protection des principes mentionnés à l'article L. 211-1 " (code env., art. L. 214-12).

De la sorte, le préfet devient spécialement habilité pour réglementer – sur les cours d'eau non domaniaux – les activités susvisées afin d'assurer le principe d'une gestion équilibrée de l'eau. Cette police spéciale n'a cependant pas pour effet de

priver le maire des pouvoirs de police générale qu'il tient de l'article L2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), ni de l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité de ceux qui s'adonnent à ces loisirs. Toute abstention peut, lors de la survenance d'un accident, être génératrice de responsabilité (cf. infra 2.2.2). A noter qu'une délibération d'un conseil municipal interdisant la pratique des sports d'eau vive (canyoning) sur le domaine privé communal constitue une mesure de police administrative et non une mesure de gestion du domaine privé, dès lors qu'elle a été décidée dans l'intérêt des pêcheurs et des riverains d'un cours d'eau et en vue d'assurer le maintien de la tranquillité publique. La police municipale relevant de la compétence exclusive du maire, le conseil municipal est par suite incompétent pour prendre une telle mesure (CE 11 déc. 2008, Fédération française de la montagne et de l'escalade, n° 307084, AJDA 7/2009, note F. Lagarde, p. 371).

Que recouvre exactement la notion de " pouvoir de réglementer " ? La faculté d'interdire n'est pas incluse dans le pouvoir de réglementer du préfet. Mais celui-ci est fondé à édicter une réglementation, allant le cas échéant jusqu'à la suspension d'activités, dont les justifications devraient résulter plus de motifs tirés de l'existence de conflits d'usages que de la certitude d'une incidence sur le milieu aquatique et ses composants <sup>67</sup> . Mais au final, le résultat est le même. A cet effet, une palette d'outils est à la disposition du préfet : limitations dans le temps et dans l'espace, quotas de passage, fréquentation journalière, etc., mesures de police nécessairement proportionnées. Toute interdiction générale et absolue doit être proscrite.

En règle générale, le juge reconnaît au préfet un très large pouvoir d'appréciation lorsqu'il s'agit de concilier les différents intérêts en cause, ceux des propriétaires riverains, des pêcheurs et des pratiquants de sports nautiques <sup>68</sup> .

Si le juge peut être amené à censurer les cas d'excès de pouvoir de l'autorité administrative, il n'hésite pas non plus à inciter celle-ci à user de la totalité de ses compétences, voire en la censurant lorsqu'elle en méconnaît l'étendue. Tel est le cas d'un

<sup>66</sup> Cass. 2<sup>e</sup> civ. 29 mars 2006 n° 04-19.397, P c/ Assoc. Montpellier Université Club Canoë : JURISDATA n° 2006-032985.

<sup>67</sup> B. Guével, Usages de l'eau, Editions du Juris-Classeur, 1997.

<sup>68</sup> Voir sur cette question J. Sironneau, Droit de l'Environnement, juillet 1998, n°60.

jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand<sup>69</sup> qui a annulé un arrêté préfectoral en tant qu'il autorisait la pratique des sports nautiques pendant une durée excessive en prenant insuffisamment en compte la tranquillité des riverains et la sécurité des pratiquants.

Le juge peut également être amené à examiner si la pratique des sports de loisirs n'est pas contraire aux dispositions de l'article L.430-1 du code de l'environnement déclarant d'intérêt général la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole, ou encore à reconnaître comme pertinente une synergie de police (police de la navigation et de conservation des eaux, dispositions de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de l'environnement...).

Ainsi, une tendance se manifeste d'une manière certaine en faveur de la prise en compte des intérêts liés à la protection de l'environnement qui servent de motivation pertinente aux réglementations restreignant la liberté de circulation.

C'est pourquoi un préfet peut réglementer la pratique du canyoning y compris sur les parties purement privées d'un cours d'eau sur le fondement du principe de précaution mentionné à l'article L110-1 du code de l'environnement, dès lors que ce cours d'eau est particulièrement fragile et que les activités concernées sont incompatibles avec la fragilité de ces milieux ou avec la pratique d'une activité halieutique<sup>70</sup>.

Plus généralement, le préfet a compétence pour réglementer la pratique du canyoning dans l'ensemble du département en application des articles L214-12 du code de l'environnement et L2215-1 du code général des collectivités territoriales (police générale). Le préfet peut par arrêté réglementer la pratique des sports aquatiques sur les terrains de l'Etat, donc interdire certains sites et autoriser la fréquentation d'autres sites moyennant des restrictions (période de l'année ou de la semaine par exemple). Il peut le faire soit au titre de la sécurité, soit au titre de la protection du site. Ses arrêtés doivent néanmoins être précisément motivés (éviter d'être trop généraux) au risque de se voir entachés d'illégalité et d'être annulés. **Il peut également le faire sur des terrains privés** mais en introduisant dans ses

arrêtés que les autorisations doivent au préalable être délivrées par les propriétaires riverains.

Dans ces conditions, les propriétaires concernés devront se conformer aux dispositions contenues dans l'arrêté préfectoral. Ils ne pourront pas, par exemple, par voie d'autorisation individuelle, étendre les dates et horaires où la pratique du canyoning est réglementairement autorisée.

La circulation des embarcations à moteur sur un cours d'eau non domanial peut aussi être interdite ou réglementée, sur avis du service chargé de la police de ce cours d'eau, soit pour un motif de sécurité ou de salubrité, soit à la demande du riverain, "lorsque cette circulation entraîne un trouble grave dans la jouissance de ses droits" (loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, article 25 ; code env., art. L214-13).

A côté de la police de l'eau issue de la loi du 3 janvier 1992, coexiste la police de la navigation. La navigation de plaisance continue en effet d'être soumise au règlement général de police de navigation intérieure (décret n° 73-912 du 21 septembre 1973).

A cet égard, les mesures de police qui peuvent être prises par les autorités compétentes ne doivent pas excéder les pouvoirs que ces dernières tiennent du règlement de navigation ou dépasser le cadre de leurs pouvoirs généraux de police. Est ainsi annulé l'arrêté préfectoral qui soumet de manière générale la circulation des embarcations, motorisées ou non, à une autorisation préalable dès lors qu'une telle exigence ne peut être rattachée au décret du 21 septembre 1973<sup>71</sup> ou encore l'arrêté qui – en présence de parcours nautiques navigables ou aisément navigables –, interdirait, pour des motifs de sécurité, toute activité nautique ou bien qui – en présence de parcours difficile –, interdirait l'accès à tous les usagers, y compris les sportifs de haut niveau<sup>72</sup>. En revanche, l'autorité préfectorale peut, sans excéder sa compétence, réglementer l'accès des embarcations aux cours d'eau, tant par l'interdiction de la mise à l'eau sur certaines dépendances que par la désignation des lieux sur lesquels l'embarquement et la sortie de l'eau sont autorisés<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> 6 octobre 1994, Fédération française de canoë-kayak, c/ préfet de Haute-Loire, req. n°94556.

<sup>70</sup> T.A. Nice 30 avr. 1999 Compagnie des guides du Mercantour, c. préfet des Alpes-Maritimes, n°96.2286.

<sup>71</sup> CE 13 nov. 1992, Min. équip. c / ligue du centre de canoë-Kayak et a. req. n° 106-788.

1. <sup>72</sup> CE 23 oct. 1996, Féd. Frse de canoë-kayak, req. n° 162667.

<sup>73</sup> CE 28 juill. 1995, Féd. Frse de canoë-kayak, req. n° 151854.



Elle peut également, afin d'assurer un équilibre entre les intérêts respectifs des pêcheurs et des pratiquants de sports nautiques, prévoir que certains parcours seront interdits à ces derniers un jour par semaine ou bien interdire toute activité nautique durant la période de frai des salmonidés<sup>74</sup>.

## 2]1]6 La pêche

Dans les cours d'eau non domaniaux, les propriétaires riverains ont, chacun de leur côté, le droit de pêche jusqu'au milieu du cours d'eau. Le droit de pêche est donc attaché à la propriété du lit qui appartient au riverain du cours d'eau (Code env. art. L.215-2). Il constitue plus précisément un accessoire du droit de propriété, qui est un attribut du droit de riveraineté.

Ce droit de pêche peut être conservé par le riverain pour son usage propre et celui de ses ayants droits. Il peut être concédé à titre gracieux ou à titre onéreux à des tiers, par exemple à une association agréée de pêche au profit de ses membres.

### A] Droit de pêche et obligation d'entretien du cours d'eau

En contrepartie de ce droit de pêche, le titulaire a une obligation de protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques. C'est ainsi qu'il doit effectuer les travaux d'entretien régulier du cours d'eau, nécessaires au maintien de son bon état écologique (C. env., L. 215-14). Cette obligation peut être prise en charge, avec l'accord du propriétaire, majoritairement par des fonds publics par une association de pêche et de protection du milieu aquatique agréée pour la section du cours d'eau concernée, ou à défaut par la fédération départementale ou interdépartementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique. Dans ce cas, le droit de pêche du propriétaire riverain est exercé, hors les cours attenants aux habitations et les jardins, pour une durée de cinq ans par ladite association pendant la durée de la prise en charge. Si le titulaire du droit de pêche ou l'association agréée ne remplissent pas leurs obligations, les travaux peuvent être effectués d'office par l'administration à leurs frais (C. env., art. L. 215-16). De la même façon, l'exercice du droit de pêche emporte l'obligation de participer à la protection du patrimoine piscicoles et des milieux aquatiques (C. env., L. 432-1) et à nouveau substitution de l'administration en cas de non-respect de ces mesures. Pendant l'exercice gratuit du droit de pêche, le propriétaire

conserve le droit d'exercer la pêche pour lui-même, son conjoint, ses ascendants et ses descendants. Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par le décret 2008-720 du 21 juillet 2008 relatif à l'exercice du droit de pêche des riverains d'un cours d'eau non domanial (JORF n° 0170 du 23 juillet 2008), codifié aux articles R. 435-34 à 435-39 du code de l'environnement.

L'article R. 435-34 du Code de l'environnement précise *“ lorsque l'entretien de tout ou partie d'un cours d'eau non domanial est financé majoritairement par des fonds publics, la personne qui en est responsable en informe le préfet au plus tard deux mois avant le début des opérations. Les informations communiquées au préfet sont les nom et prénom du représentant de cette personne, la nature des opérations d'entretien, leur montant, la part des fonds publics dans leur financement, leur durée, la date prévue de leur réalisation et, le cas échéant, leur échelonnement ; un plan du cours d'eau ou de la section de cours d'eau objet des travaux y est joint. Le préfet peut mettre en demeure la personne à laquelle incombe l'obligation de fournir ces informations dans un délai qu'il fixe ”*.

L'article R. 435-35 du même Code précise que *“ s'il ressort des informations communiquées ou du dossier d'enquête que le droit de pêche des propriétaires riverains du cours d'eau ou de la section objet des travaux doit, par application de l'article L. 435-5, être exercé gratuitement par une association de pêche et de protection du milieu aquatique, le préfet en informe la ou les associations agréées pour ce cours d'eau ou pour la section de cours d'eau concernée. Celle-ci, dans un délai de deux mois, lui fait savoir si elle entend bénéficier de l'exercice de ce droit et assumer les obligations de participation à la protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques et de gestion des ressources piscicoles qui en sont la contrepartie ”*.

A défaut d'association agréée pour la section de cours d'eau concernée ou en cas de renoncement de celle-ci à exercer le droit de pêche, le préfet informe la fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique que l'exercice de ce droit lui revient.

La date à compter de laquelle le droit de pêche du propriétaire riverain est exercé gratuitement pour une durée de cinq ans par

<sup>74</sup> CE 23 oct. 1996, préc.

l'association ou la fédération est celle prévue pour l'achèvement des opérations d'entretien. Toutefois, lorsque ces opérations ont un caractère pluriannuel ou qu'elles doivent être échelonnées, cette date est celle prévue pour l'achèvement selon le cas de la première phase ou de la phase principale.

Un arrêté préfectoral qui reproduit les dispositions de l'article L. 435-5 :

- [ identifie le cours d'eau ou la section de cours d'eau sur lequel s'exerce gratuitement le droit de pêche du propriétaire riverain ;
- [ fixe la liste des communes qu'il ou elle traverse ;
- [ désigne l'association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique ou la fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique qui en est bénéficiaire ;
- [ et fixe la date à laquelle cet exercice gratuit du droit de pêche prend effet, sous réserve que les opérations qui le justifient aient été entreprises à cette date.

L'arrêté préfectoral est affiché, pendant une durée minimale de deux mois, à la mairie de chacune des communes sur le territoire desquelles est situé le cours d'eau, ou les sections de cours d'eau, identifié. Il est en outre publié dans deux journaux locaux. Il est notifié à l'association agréée de pêche et de protection du milieu aquatique ou à la fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique bénéficiaire.

#### B] Droit de pêche et droit de passage

L'article L435-6 du code de l'environnement dispose que l'exercice du droit de pêche emporte bénéfice du droit de passage qui doit s'exercer, autant que possible, en suivant la rive du cours d'eau. Mais en dehors de ce droit de pêche, il n'existe pas de servitude de passage au profit des pêcheurs (ce qui est le cas sur les cours d'eau domaniaux). Les modalités d'exercice de ce droit de passage peuvent faire l'objet d'une convention avec le propriétaire riverain, par exemple sous forme d'une clause dans un bail de pêche. Le propriétaire doit entretenir régulièrement le passage.

En cas de bail de pêche, et par référence aux obligations générales découlant des articles 1719 et suivants du code civil, il appartient au propriétaire bailleur de délivrer la chose louée et de l'entretenir en état de servir à l'usage pour lequel elle a été

louée et d'en faire jouir paisiblement le preneur. C'est donc à lui qu'incombe a priori l'entretien du passage. Cependant, rien n'interdit aux parties d'en disposer autrement.

De même, si l'article L432-1 du code de l'environnement met à la charge du propriétaire du droit de pêche l'obligation de participer à la protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques, cette obligation peut être mise à la charge du locataire du droit de pêche.

#### 2]1]7 La baignade

On notera que la loi du 2 février 1995 étend le pouvoir de réglementation dévolu au préfet pour encadrer la circulation des engins nautiques de loisir non motorisés à la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques, absents de la rédaction initiale de l'article 6 de la loi sur l'eau (désormais art. L214-12 du code de l'environnement).

D'autres loisirs que la navigation peuvent ainsi être réglementés, sur des cours d'eau ou parties de cours d'eau non domaniaux, en application de l'article L214-12 : notamment la baignade.

#### A] Un dispositif réglementaire récent et contraignant

La directive européenne n° 76-160-CEE du 8 décembre 1975 (JOCE n° L 31, 5 février) a pendant longtemps fixé le cadre de la réglementation applicable à la qualité des eaux de baignades. Cette directive est désormais abrogée depuis l'adoption de la directive 2006/7/CE du 15 février 2006 (JOUE n° L 64, 4 mars ; rect. JOUE n° L 111, 25 avril) qui vise à renforcer la protection de la santé publique et de l'environnement en fixant des dispositions en ce qui concerne la surveillance et le classement de la qualité des eaux de baignades. Cette directive s'applique aux "eaux de baignades" c'est-à-dire à l'ensemble des eaux intérieures et de surfaces, courantes ou stagnantes, des eaux de transitions ou côtières pour lesquelles :

- a] La baignade n'est pas interdite et est habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs ;
- b] La baignade fait l'objet d'une promotion active de la part d'organismes publics ou d'entreprises commerciales.

Sa transposition a été réalisée l'article 42 de la loi sur l'eau et des milieux aquatiques du 30 décembre 2006 qui a modifié les articles L. 1332-1 et suivants du Code de la santé publique. Sont intervenus sur le plan réglementaire :

[ le décret n° 2007-983 du 15 mai 2007 relatif au premier recensement des eaux de baignades par les communes et l'arrêté du 15 mai 2007 fixant les modalités de réalisation de ce premier recensement ;

[ le décret n° 2008-990 du 18 septembre 2008 relatif à la gestion de la qualité des eaux de baignades et des piscines ainsi que l'arrêté du 22 septembre 2008 relatif à la fréquence d'échantillonnage et aux modalités d'évaluation de la qualité de classement des eaux de baignades et l'arrêté du 23 septembre 2008 relatif aux règles de traitement des échantillons et aux méthodes de références pour les analyses d'eaux dans le cadre de la surveillance de la qualité des eaux de baignades.

Le nouveau dispositif réglementaire est donc en place et il est précisé les modalités de recensement des eaux de baignades, les obligations qui pèsent sur la personne responsable de la baignade et la manière dont le public est associé à ce nouveau dispositif et est rendu destinataire de l'information.

C'est l'article L. 1332-1 alinéa 3 du Code de la santé publique (CSP) qui met à la charge de la commune l'obligation de recenser, chaque année, toutes les eaux de baignades définies à l'article L. 1332-2, qu'elles soient aménagées ou non, et cela pour la première fois avant le début de la première saison balnéaire qui suit une date fixée par décret (c'est le décret n° 2007-983 et l'arrêté du 15 mai 2007 précité qui ont mis en place les modalités du premier recensement dès la saison balnéaire 2007).

Toute personne qui procède à l'installation d'une baignade artificielle ou à l'aménagement d'une baignade publique ou privée à usage collectif doit en faire, avant l'ouverture, la déclaration à la Mairie du lieu de son implantation. Cette déclaration, accompagnée d'un dossier justificatif, comporte l'engagement que l'installation ou l'aménagement de la baignade satisfait aux normes d'hygiène et de sécurité.

L'eau de baignade est définie par l'article L. 1332-2 du CSP comme *“ toute partie des eaux de surface dans laquelle la commune s'attend à ce qu'un grand nombre de personnes se baignent et dans laquelle l'autorité compétente n'a pas interdit la baignade de façon permanente ”*.

Sur la base du recensement, la commune établit une liste des eaux de baignades laquelle, accompagnée de la justification de toute modification par rapport à la liste précédente ainsi que la synthèse

des observations du public, est adressée chaque année par le maire au préfet avant le 31 janvier (article D. 1332-18).

Le préfet notifie alors au Ministre chargé de la santé au plus tard le 30 avril, la liste des eaux recensées comme eaux de baignades dans son Département ainsi que les motifs de toutes modifications apportées à la liste de l'année précédente (article D. 1332-19).

La personne responsable d'une eau de baignade est celle qui a procédé à sa déclaration ; à défaut de déclarant, la commune ou le groupement de collectivités territoriales compétents sur le territoire duquel se situe l'eau de baignade est désigné comme tel. C'est à cette personne qu'est confiée la responsabilité de l'organisation de la surveillance et de la gestion de la qualité des eaux de baignades, sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le Département (article L. 1332-3 CSP). Elle doit :

[ définir **la durée de la saison balnéaire**;

[ élaborer, réviser et actualiser **le profil de l'eau de baignade** qui comporte notamment un recensement et une évaluation des sources possibles de pollution de l'eau de baignade susceptibles d'affecter la santé des baigneurs, et préciser les actions visant à prévenir l'exposition des baigneurs aux risques de pollution.

[ établir **un programme de surveillance** portant sur la qualité, pour chaque eau de baignades avant le début de chaque saison balnéaire. Le contenu de ce programme de surveillance est détaillé à l'article D. 1332-23 du CSP.;

[ prendre les mesures réalistes et proportionnées qu'elle considère comme appropriées, en vue d'améliorer la qualité de l'eau de baignade qui ne serait pas conforme aux normes sanitaires définies à l'article L. 1332-7 du CSP. Ces mesures sont détaillées à l'article D. 1332-25 du CSP pour la prévention et gestion à court terme. L'article D. 1332-26 prévoit quand à lui les mesures de surveillance et de gestion adéquate de certains risques pouvant être identifiés par le profil de l'eau de baignade (cyanobactéries, macroalgues...);

[ analyser la qualité de l'eau de baignade.

## B] Baignade et responsabilités

La baignade est en principe libre et le riverain ne peut l'interdire mais il peut interdire aux baigneurs d'aborder sur sa berge ou même de prendre pied sur le fond du lit (élément à rapprocher de la jurisprudence en matière de navigation évoquée au 2.3).

Toute personne ayant accès à la rivière peut s'y baigner librement, sous réserve du respect des lois et règlements, aux risques et périls des intéressés.

Le maire peut exercer ses pouvoirs de police en réglementant la pratique de la baignade dans les lieux aménagés ou les lieux où les bains sont habituellement pratiqués, notamment pour des raisons de salubrité publique (code général des collectivités territoriales, article L2212-2, 5° et L2213-22), sauf à engager la responsabilité de la commune. Il s'agit là d'une obligation de moyens.

En vertu du code général des collectivités territoriales, article L2213-23, la sécurité des lieux de baignade incombe au maire. Le maire ne commet pas une faute en ne réglementant pas la baignade en d'autres endroits que les baignades aménagées ou les lieux où les bains sont habituellement pratiqués, ou lorsque le danger est apparent.

En revanche, la responsabilité de la commune peut être engagée dès lors que son représentant s'abstient d'interdire la baignade alors que la gravité du danger le justifie ou bien omet d'informer le public, par une publicité appropriée, des dangers encourus, autres que ceux rencontrés habituellement dans les cours d'eau utilisés pour la baignade. Il appartient ainsi au maire de signaler les dangers excédants ceux que l'on rencontre habituellement. La responsabilité communale est retenue en présence de restes de digue dans le lit de l'Eure dont certains affleurent et d'autres sont dissimulés, un plongeur ayant été gravement blessé. Le maire a commis une faute pour défaut de signalisation. Cependant, est également retenue la faute de la victime pour ne pas s'être assurée de plonger sans danger (CE 5 mars 1971 commune de BARGOUVILLE, req. n° 76239).

De même, sa responsabilité peut être retenue en cas d'absence, à proximité des lieux de la baignade, de tous moyens permettant d'aller rapidement à un centre de secours, alors que la baignade non aménagée est fréquentée (CE 13 mai 1983 commune de TANNERON req. n° 30538) : poste téléphonique distant de 5 km du lieu de baignade ; secours n'intervenant que 35 minutes après l'accident et victime décédée lors du transport. Dans cette hypothèse la responsabilité communale est entière à raison de l'absence d'imprudence de la victime ; idem CE 10 mai 1989, RINCE req. n° 69049 : nombreux baigneurs en bordure d'un camping alors que le maire était alerté des dangers et absence

d'imprudence de la victime). Pour un exemple également de l'insuffisance de la signalisation des dangers sur le site des cascades du SAUTADET sur le territoire de la commune de LA ROQUE SUR CEZE, voir CAA MARSEILLE 20 mars 2006 req. n° 03MA02291 : un seul panneau sur un seul des différents chemins d'accès aux cascades indiquant " *baignades interdites à l'entrée dans les chutes-risques de noyades* ". La Cour considère que ce panneau n'est pas suffisant pour informer des réels dangers alors qu'il y avait déjà eu plusieurs accidents mortels les saisons antérieures ; de plus il n'existait aucun moyen pour alerter rapidement les secours ; la responsabilité communale est retenue mais pour un tiers à raison de l'imprudence grave de la victime.

En revanche, en présence d'un étang non aménagé, non fréquenté, il n'y a pas de faute de la commune en ne prenant pas les mesures pour protéger les abords (CAA LYON 20 mai 1999, CHAABI req. n° 96LY00189 ; idem CE 2 juillet 1976, req. n° 95823 alors que de surcroît, les rochers bordant le cours de l'Hérault étaient apparents).

Les baignades aménagées concernent les baignades gérées par la commune, créées par elle sur des rivières dont les terrains relèvent du domaine public. Les " autres baignades " concernent des terrains en bordure de rivière dont les propriétaires en laissent l'accès libre à des tiers. Ces propriétaires peuvent être des communes (terrains ne relevant pas du statut de domaine public) ou des personnes privées dont la propriété n'est pas clôturée. Dans ce dernier cas, l'utilisation de cette baignade ne se conçoit qu'avec l'autorisation préalable des personnes privées, idéalement sous la forme d'une convention, précisant les obligations respectives de chacune des parties.

## 2]2 Usages de loisir et responsabilité

Les responsabilités, individuelles et collectives, nées de la pratique des loisirs sur les cours d'eau non domaniaux constituent un domaine extrêmement vaste et complexe, éclaté entre différentes législations et réglementations.

Il n'est pas simple d'analyser ce champ sous le seul éclairage des questions de la maîtrise foncière, objet de ce guide. Il a donc été retenu de seulement évoquer ces questions de manière extrêmement synthétique et plus particulièrement au regard de la circulation nautique et selon les trois principales catégories

d'acteurs concernés : les propriétaires riverains, les collectivités publiques et les autres usagers. La responsabilité du maire concernant la baignade est évoquée au chapitre précédent.

### 2]2]1 La responsabilité des riverains

L'ouverture accrue des "espaces privés" aux activités aquatiques a conduit le législateur à limiter les conditions de mise en cause de la responsabilité des riverains (code env., art. L214-12 al. 3). "*La responsabilité civile des riverains des cours d'eau non domaniaux ne saurait être engagée au titre des dommages causés ou subis à l'occasion de la circulation des engins nautiques de loisirs non motorisés ou de la pratique du tourisme, des loisirs et des sports nautiques qu'en raison de leurs actes fautifs*".

En fait, si cet article "se contente de rappeler les règles de la responsabilité civile extracontractuelle"<sup>75</sup> il réduit largement le champ de la responsabilité civile des riverains, qu'ils soient ou non propriétaires, par rapport à ce qu'il était auparavant<sup>76</sup>. En l'absence de faute, leur responsabilité civile ne peut être engagée "au titre des dommages ...".

Ce nouveau dispositif entraîne au moins deux conséquences<sup>77</sup>. Auparavant, il appartenait aux riverains de prouver le caractère fautif du comportement de la victime s'ils voulaient s'exonérer de leur obligation de réparation. Désormais, c'est l'utilisateur du cours d'eau qui doit prouver le manquement du riverain à ses devoirs. De plus, les utilisateurs fluviaux devront disposer de moyens financiers aptes à prendre en charge leur responsabilité civile en cas de dommage sur l'environnement.

### 2]2]2 La responsabilité des collectivités publiques

Lorsque les collectivités publiques (Etat, région, département, communes) ne sont pas propriétaires des cours d'eau non domaniaux, elles restent cependant responsables dans le cadre de leur mission de police, particulièrement lorsque les ouvrages

permettant la circulation nautique leur appartiennent. Mais l'échec des responsabilités est très complexe<sup>78</sup>.

Deux sortes de responsabilité sont fréquemment mises en avant : responsabilité liée à l'exercice des pouvoirs de police nautique et responsabilité liée aux ouvrages publics situés sur les cours d'eau.

Les communes sont chargées de la police des baignades et des activités nautiques (article L2213-23 du code général des collectivités territoriales) et de la police générale (article L2212-2 du code général des collectivités territoriales) et sont à ce titre de plus en plus confrontées aux conséquences civiles et pénales de la libre circulation des engins nautiques. Ainsi, la responsabilité des communes pourrait être engagée, par exemple, pour défaut de signalisation de dangers présentés par les zones de circulation ou à proximité de ces zones ; que lesdites zones soient surveillées ou non surveillées, habituellement fréquentées ou non. Les communes doivent également assurer l'enlèvement des objets décelables susceptibles de gêner les usages nautiques. Ces responsabilités s'appliquent aux communes pour le circuit nautique situé sur leur territoire. C'est ainsi que suite à une noyade d'un pratiquant de kayak, un maire a pu voir sa responsabilité engagée, faute d'avoir signalé, de manière appropriée et complète les limites du parcours de kayak sur la rivière considérée. Cette responsabilité est cependant atténuée par la faute de la victime qui, moniteur de canoë-kayak, s'est aventuré sur un torrent qu'il ne connaissait pas, sur la base d'un plan imprécis, et sans avoir effectué aucune reconnaissance préalable<sup>79</sup>.

La responsabilité d'une collectivité publique peut être spécialement mise en œuvre à l'égard d'ouvrages publics implantés sur un cours d'eau non domaniaux ou lorsqu'elle entreprend des travaux publics sur les terrains riverains (protection des berges...). Dans ces cas le juge administratif sera compétent et appliquera les règles de responsabilité administrative relatives au contentieux des travaux publics (cf. sur cette question la Fiche 1 consacrée à la DIG dans le chapitre I).

<sup>75</sup> B. Guével, Usages de l'eau, Editions du Juris-Classeur, 1997.

<sup>76</sup> Dans le système antérieur à la loi du 2 février 1995, le riverain d'un cours d'eau non domaniaux était « présumé responsable des dommages qui pourraient survenir sur sa propriété, à l'encontre notamment de tout canoteur, dans la mesure où la propriété et les accessoires de celle-ci sont considérés comme étant sous sa garde », J. Sironneau, Développement du tourisme et protection de l'environnement, Revue de Droit Rural, N°219, janvier 1994.

<sup>77</sup> S. Le Briero, La circulation des engins nautiques sur les cours d'eau non domaniaux, Petites Affiches, 7 juin 1999, N° 112.

<sup>78</sup> Pour un point plus approfondi de ces questions, voir S. Le Briero, opus cité.

<sup>79</sup> CAA LYON 9 févr. 1995, Mme COUPRI, req. n° 94LY00224.

A titre d'illustration, on peut citer un arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux qui a déclaré l'Etat responsable, dans une proportion de 70%, du décès par noyade d'un pratiquant de canoë, qui a été dirigé, par une mauvaise signalisation, vers un barrage à clapet et aspiré par les remous après avoir sauté de son embarcation à l'approche de cette installation. La Cour relève *"que le barrage à clapets, destiné à réguler les crues, constitue un ouvrage public appartenant à l'Etat (et) qu'il incombe à ce dernier d'assurer la surveillance et l'entretien de cet ouvrage en vue de permettre une utilisation conforme à sa disposition"* et que l'inversion du panneau de signalisation constitue un défaut d'entretien normal de nature à engager la responsabilité de l'Etat dès lors que ce dernier n'établit pas *"que ses services assuraient une surveillance régulière de la signalisation mise en place sur la rivière et n'auraient pas disposé du temps nécessaire pour déceler et supprimer cette anomalie avant que ne se produise l'accident"*<sup>80</sup>.

Sur le plan de la responsabilité pénale, on assiste ces dernières années à une forte augmentation des poursuites pénales qui concerne non seulement les personnes privées, mais aussi les élus, fonctionnaires et ministres. La justice pénale apparaît bien souvent à la victime comme *"le seul moyen d'obtenir une explication sur les causes de son malheur, un éclaircissement sur les mécanismes de l'accident et une sanction des responsabilités"* (Rapport du Commissariat général du plan, *La décision publique face aux risques*, La documentation française, 2002, p. 100).

Les personnes pénalement responsables en matière de baignades peuvent être l'agent public dont la responsabilité pénale peut être engagée en cas de faute personnelle détachable du service, et l'infraction peut consister en un acte positif, mais également en une omission. En vertu des dispositions de l'article L. 2212-1 du Code général des collectivités territoriales, *"le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs"*. Il appartient donc au maire d'user de ses pouvoirs de police pour *"prévenir, par des précaution*

*convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de roches, les avalanches ou autres accidents naturels (.....), de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure"* (CGCT, art. L. 2212-2-5°). Cette activité de police est susceptible de donner prise à la mise en jeu de la responsabilité pénale du maire.

Ainsi, pour déclarer le maire d'une commune coupable de blessures involontaires, suite à un accident de baignade (plongeon d'un jeune garçon qui heurte avec sa tête un muret entraînant la tétraplégie de la victime), il est retenu par les juges du fond qu'à la suite d'un précédent accident, l'attention du maire *"avait été appelée sur la disparition de la ligne d'eau, antérieurement installée pour signaler cet obstacle invisible sous l'eau ainsi que sur le risque de blessures graves qui pouvait, en cas de plongeon, en résulter pour les baigneurs (et que l'intéressée) qui s'était bornée à faire commander une nouvelle ligne d'eau, toujours attendue lors de la survenance du second accident, avait omis d'accomplir les diligences qui s'imposaient alors qu'elle avait les compétences, les moyens et l'autorité nécessaire pour apporter une réponse adaptée au risque existant"*. Le maire a contribué à créer la situation ayant permis la réalisation du dommage et n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter et a ainsi commis une faute caractérisée qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer, au sens de l'article 121-3 al. 4 du code pénal (Cass. Crim, 22 janv. 2008, n° 07-83\_877, Revue de science criminelle, 2008 p. 899, note Mayaud).

### 2]2]3 La responsabilité des autres usagers

Les usagers nautiques, qu'ils soient ou non affiliés à une société, restent responsables des dommages qu'ils sont susceptibles d'occasionner aux espaces privés.

Deux champs de responsabilité pèsent sur eux : la responsabilité civile et pénale. Les usagers peuvent tout d'abord être reconnus responsables au titre des articles 1382, 1383, 1384 alinéas 1 et 4 et 1385 du code civil, lorsqu'il s'agit par exemple de dommages causés aux biens des riverains. Les propriétaires riverains peuvent mettre en jeu la responsabilité des associations

<sup>80</sup> CAA BORDEAUX, 30 nov. 1998, Min. de l'équipement c/MM. Hine, req. n° 96BX00732.

nautiques, si des dommages viennent à être causés par ses adhérents.

La responsabilité pénale des usagers nautiques est également étendue. Il s'agit ici des dommages causés aux personnes (articles 319 et 320-1 du code pénal), ainsi que des dommages causés aux biens tels que les dégradations causées aux plantations et les nuisances environnementales (destruction d'espèces protégées, abandon de déchets, pollution des eaux, etc.).

### 3] Les outils disponibles pour favoriser de loisir tout en protégeant les milieux

La loi sur l'eau de 1992 a introduit le principe de libre circulation des engins de loisirs nautiques non motorisés et un arrêt de la Cour d'appel de Riom<sup>81</sup> énonce que " le droit de circulation des usagers sur le cours d'eau ne constitue pas une simple tolérance à laquelle (les propriétaires riverains) peuvent mettre fin ". L'évolution qui se dessine ainsi est bien celle **d'une accélération de l'ouverture au public des espaces privés.**

Mais les droits de riveraineté ne sont pas fondamentalement remis en cause par les textes récents et les propriétaires des cours d'eau non domaniaux peuvent encore largement faire valoir leurs droits pour s'opposer aux pratiques de loisirs dans et sur les bords de rivière. Avec l'augmentation de la fréquentation, que les autorités locales ou préfectorales ont du mal à juguler, le risque est grand à la fois de voir les riverains interdire l'accès aux rivières et d'enregistrer une dégradation des milieux les plus fragiles. C'est donc dans le cadre d'une démarche de concertation et de contractualisation, en complément de la mise en œuvre des mesures réglementaires évoquées précédemment, que doit être recherchée la définition de la meilleure gestion – équilibrée – possible des usages de loisirs.

#### 3]1 Le plan départemental de randonnée nautique

Le Plan Départemental de Randonnée Nautique (PDRN) est l'application au domaine de l'eau du plan départemental des

itinéraires de promenade ou de randonnée institutionnalisés par la loi n°82-663 du 2 juillet 1983.

L'article 56 de la loi (désormais article L.361-1 du code de l'environnement) ne précise pas la nature de la promenade ou de la randonnée qui peut être non seulement pédestre ou équestre, mais également nautique. En revanche, est prévue la possibilité de convention entre les associations et les personnes privées. Dès lors, rien ne s'oppose à l'existence de telles conventions de mise à disposition, conclues entre les propriétaires riverains de cours d'eau non domaniaux et les associations de randonnée.

Le PDRN est établi à l'initiative du département. Il vise à permettre une organisation des acteurs de la randonnée et de la pratique sportive et à servir de cadre à toute action de concertation ou d'aménagement des cours d'eau, de telle sorte que ceux-ci soient accessibles et autorisent la pratique de cette activité dans les meilleures conditions. La concertation préconisée par cette procédure doit aboutir à la réalisation de protocoles entre les divers utilisateurs tendant à une meilleure acceptation des activités réciproques.

#### 3]2 Le SAGE

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) fixe, dans un espace cohérent (unité hydrographique ou système aquifère) les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques. Il recense les différents usages de l'eau et énonce les priorités à retenir, sur la base d'un bilan de l'état de l'eau et d'une évaluation économique et financière.

Le SAGE, élaboré et adopté par la Commission Locale de l'Eau (CLE) composée d'élus locaux pour moitié, d'un quart d'usagers et d'un quart d'administrations, a notamment **vocation à prévoir un encadrement des activités de tourisme ou de sport nautique.** " C'est en effet dans les SAGE que seront représentées les associations sportives ; c'est là que seront décidées l'affectation et l'utilisation des cours d'eau et que pourra être affirmé le principe de la libre circulation ou de libre utilisation<sup>82</sup> ”.

<sup>81</sup> Arrêt n°317 du 4 juin 1992.

<sup>82</sup> Intervention du ministre de l'environnement : JO déb. AN, 6 déc. 1991, p. 7377, cité par J. Sironneau, « Développement du tourisme et protection de l'environnement... » Revue de droit rural, n°219, janvier 1994.



Ainsi, à défaut de SAGE, le principe de la libre circulation des engins nautiques de loisirs non motorisés s'applique.

Du point de vue juridique, le contenu du SAGE a été profondément remanié par la LEMA et comporte deux éléments essentiels à la portée juridique distincte.

#### A] Le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau (PAGD)

Lorsque le schéma est approuvé, le PAGD et ses documents cartographiques sont opposables uniquement à l'administration entendue au sens large, c'est-à-dire administration de l'Etat et administration décentralisée (collectivités territoriales), dans un rapport de compatibilité :

[ Les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives sur le périmètre doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PAGD dans les conditions et les délais qu'il précise. S'agissant des décisions déjà prises dans le domaine de l'eau à la date d'entrée en vigueur du schéma, l'article R.212-46 4° précise que le PAGD doit comporter l'indication des délais et conditions dans lesquelles ces décisions doivent être rendues compatibles avec celui-ci ;

[ S'inscrivent également dans ce rapport de compatibilité, en application des articles L. 122-1, L. 123-1 et L. 124-2 du code de l'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales ainsi que les schémas départementaux de carrières (conformément à l'article L. 515-3 du code de l'environnement). Si ces documents ou schémas sont approuvés avant l'approbation du SAGE, ils doivent, si nécessaire, être rendus compatibles dans un délai de 3 ans.

#### B] Le règlement :

Le règlement du SAGE, et ses documents cartographiques, sont opposables aux tiers et aux actes administratifs dès la publication de l'arrêté portant approbation du schéma.

Selon la circulaire du 21 avril 2008, "L'obligation pour les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau n'est plus seulement de compatibilité avec le règlement du SAGE mais confine à la conformité, c'est-à-dire qu'il n'existe pratiquement plus de marge d'appréciation possible entre la règle et le document qu'elle encadre".

La question des limites fixées aux règles que peut introduire le SAGE peut soulever débat et deux interprétations peuvent être avancées :

[ Au regard de la disposition législative fixant le contenu du règlement (et qui prime sur la disposition de valeur réglementaire), le contenu du règlement du SAGE peut-être plus large que celui visé à l'article R212-47, ce d'autant que cet article lui-même indique que le règlement "peut", ce que les juristes interprètent comme pouvant signifier que la liste n'est pas limitative et doit être interprétée à la lumière de la disposition législative, dont le champ d'application est beaucoup plus large.

[ Le contenu de la règle doit s'inscrire dans le champ de l'article R212-47 définissant le contenu du règlement. Le contenu potentiel du règlement est défini à l'article L212-5-1-II mais précisé à l'article R212-47 qui peut ainsi constituer la référence de base. La liste des points du règlement est exhaustive et chaque règle du règlement doit pouvoir être rattachée à un alinéa de l'article R212-47 du code de l'environnement

Cette seconde interprétation est celle du Ministère de l'écologie. Il convient donc que les acteurs locaux s'y conforment. Dans ce cadre, il est difficilement envisageable d'introduire des règles opposables au tiers en ce qui concerne l'exercice de la navigation

### 3]3 La maîtrise foncière par le biais du droit de préemption des espaces naturels sensibles

L'objectif d'ouverture au public fixé par l'article L142-1 du code de l'urbanisme à la politique des espaces naturels sensibles du département répond particulièrement bien à la problématique de l'accessibilité des berges, notamment quand celle-ci est liée à l'activité de promenade.

En effet, il convient de rappeler que la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau (article 32) a introduit dans l'article L142-2 du code de l'urbanisme un paragraphe visant à permettre, par le biais de la taxe départementale des espaces naturels sensibles, "l'acquisition, par voie amiable ou par exercice du droit de préemption (...), l'aménagement et la gestion des chemins" le long des cours d'eau et plans d'eau non domaniaux.

Ainsi, la maîtrise foncière par le droit de préemption des espaces naturels sensibles semble indubitablement être un outil

privilegié pour favoriser l'accès aux bords de rivières (sur le DPENS voir Fiche 8).

D'ailleurs, en pratique, l'utilisation du DPENS et plus largement de la politique des espaces naturels sensibles à des fins d'accès aux berges est avérée, puisque notamment l'Agence Foncière du Département de l'Hérault, tente autant que possible de "relier" ses sites dans cette logique.

Attention cependant dans l'utilisation de cet outil : une décision de préemption n'est légalement justifiée que si elle répond au double objectif d'assurer la protection d'un milieu naturel et de prévoir son ouverture au public. Est ainsi jugée illégale l'institution d'une zone de préemption sur une longueur d'une vingtaine de kilomètres et une largeur de plusieurs centaines de mètres de part et d'autre d'une rivière justifiée par le rétablissement, pour les promeneurs et les pêcheurs, d'un accès aux berges d'une rivière rendu difficile par le refus de certains propriétaires de permettre le passage du public sur leur propriété, et non sur l'intérêt que l'institution d'une telle zone pourrait présenter pour la préservation de la qualité de ce site<sup>83</sup>.

### 3]4 Les conventions

Les conventions de mise à disposition entre riverains et collectivités ou associations traduisent un véritable effort de conciliation à l'amiable entre usagers. Cependant, elles laissent entière l'hypothèse de la responsabilité du riverain.

C'est pourquoi le législateur est intervenu afin de chercher à limiter la responsabilité des riverains lors de la mise en place de conventions de mise à disposition dans le cadre d'un plan départemental de randonnée nautique (3.1). L'article L365-1 nouveau du code de l'environnement dispose désormais que "*La responsabilité civile ou administrative des propriétaires de terrains, de la commune, de l'État ou de l'organe de gestion de l'espace naturel, à l'occasion d'accidents survenus (...) sur les voies et chemins visés à l'article L. 361-1, à l'occasion de la circulation des piétons ou de la pratique d'activités de loisirs, est appréciée au regard des risques inhérents à la circulation dans des espaces naturels ayant fait l'objet d'aménagements limités dans le but de conservation des milieux, et compte tenu des*

*mesures d'information prises, dans le cadre de la police de la circulation, par les autorités chargées d'assurer la sécurité publique*". Les maîtres d'ouvrage publics peuvent également saisir l'opportunité de la signature de conventions d'accès pour travaux de restauration et d'entretien pour inclure dans celle-ci des clauses permettant, selon certaines conditions, le passage du public.

### 3]5 Les attendus de la loi du 6 juillet 2000

Le 6 juillet 2000 est parue la loi n°2000-627 "modifiant la loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives". Cette loi crée un titre intitulé "Les espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature" et précise que les sports de pleine nature "s'exercent dans les espaces ou les sites et itinéraires qui peuvent comprendre des voies, des terrains et des souterrains du domaine public ou privé des collectivités publiques ou appartenant à des propriétaires privés, ainsi que des cours d'eau domaniaux ou non domaniaux" (disposition désormais codifiée à l'article L. 311-1 du code du sport).

La loi prévoit la création d'instances, au niveau national et départemental, qui devraient permettre une meilleure organisation des sports de nature en général.

Il est tout d'abord prévu la création d'un "Conseil national des activités physiques et sportives" au sein duquel est institué un "Comité national des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de la nature". Ce comité est composé de représentants du ministère de la jeunesse et des sports, des fédérations sportives agréées qui exercent des sports de nature, de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux, des groupements professionnels concernés, d'associations d'usagers concernés, des commissions départementales des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (voir plus bas), d'élus locaux, etc.

Ce comité, a pour vocation :

- [ d'une part de donner son avis sur les projets de textes relatifs aux activités physiques et sportives de nature ;
- [ de soumettre au ministre chargé des sports des propositions destinées à améliorer la sécurité, l'accès des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et des propositions concernant l'organisation de ces sports et la gestion des espaces où il se déroulent.

<sup>83</sup> CE 22 févr. 2002, Assoc. de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant, req. n° 208769.

Ce comité national doit être représenté au sein des organismes nationaux ayant dans leur objet l'aménagement ou la gestion ou la protection du patrimoine ou des biens naturels.

A l'échelle départementale, il est prévu la création d'une " commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature " qui est placée sous l'autorité du président du conseil général (Code du sport, art. R.311-1).

A l'instar de la commission nationale, elle sera constituée des représentants de fédérations agréées qui exercent des activités sportives de nature, des représentants de groupements professionnels concernés, d'élus locaux et de représentants de l'Etat.

Cette commission a pour objectifs :

- [ de proposer un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et de concourir à son élaboration ;
- [ de proposer les conventions et l'établissement des servitudes ;
- [ de donner son avis sur l'impact, au niveau départemental, des projets de lois.

Elle est consultée sur tout projet d'aménagement ou de mesure de protection de l'environnement pouvant avoir une incidence sur les sports de nature.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger le rôle des fédérations sportives qui sont quasiment investies d'un pouvoir " normatif ". L'article L. 311-2 du Code du sport dispose que " Les fédérations sportives délégataires ou, à défaut, les fédérations sportives agréées peuvent définir, chacune pour leur discipline, les normes de classement technique, de sécurité et d'équipement des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature ".

L'article L. 322-2 du Code du sport indique que " les établissements où sont pratiquées une ou des activités physiques ou sportives doivent présenter pour chaque type d'activité et d'établissement des garanties d'hygiène et de sécurité définies par voie réglementaire ".

Relèvent de cette catégorie les établissements qui organisent la pratique du canoë, du kayak, du raft, de la nage en eau vive ainsi que la navigation à l'aide de toute autre embarcation propulsée à la pagaie. (C. Sport, art. A322-42).

# Accès à la rivière et usages de loisirs

## Approche globale

**Connaissance**  
Des pratiques  
De leurs impacts sur les milieux

**Concertation**  
Collectivités et Etat  
Propriétaires riverains  
Usages / Pratiquants

**Réglementation**

## Démarches sectorielles

Accès au cours d'eau

Accord du propriétaire

Accès aux abords de la rivière

Non pêcheurs

pêcheurs

Droit de passage si  
droit de pêche  
concedé

Navigation

**Réglementation possible par le préfet**  
Pouvoirs étendus

**Pas de SAGE :**

- Liberté de navigation des engins nautiques non motorisé
- Respect des droits des propriétaires riverains
- Le propriétaire ne peut empêcher le passage d'embarcation

**SAGE :**

- Le règlement ne peut pas réglementer les conditions de navigation mais ce contrôle peut être recherché par le biais du PAGD

La pêche

- Attaché à la propriété du lit (droit de propriété)
- L'exercice du droit de pêche emporte bénéfice du droit de passage
- En dehors du droit de pêche, il n'existe pas de servitude de passage au profit des pêcheurs

# Protection des captages d'eau potable et de la ressource en amont

## 1] De quoi parle-t-on ?

En Languedoc-Roussillon, 90% de l'alimentation en eau potable se fait à partir des ressources en eaux souterraines. Ces ressources sont situées majoritairement sur le littoral où se concentrent l'essentiel des besoins actuels et futurs. La protection des captages entraîne des contraintes foncières importantes pour les exploitants qu'il s'agisse des collectivités locales ou des exploitants privés desservant du public.

### 1]1 Rappel sur les ressources en eaux souterraines

Différents types de nappes se rencontrent en Languedoc-Roussillon :

- [ Nappes alluviales d'accompagnement des rivières (exemple : Hérault, Orb)
- [ Nappes superficielles en milieu poreux (exemple : nappe de la Vistrenque).
- [ Nappes karstiques (exemple : karst Agly)
- [ Nappes profondes captives (exemples : nappe Astienne, pliocène du Roussillon).

L'eau prélevée dans les nappes est utilisée pour différents usages, et ce depuis parfois fort longtemps : alimentation en eau potable, irrigation agricole, industrie...

Le SDAGE Rhône Méditerranée Corse de 1996 a recensé et cartographié les gisements souterrains d'eau potable, exploités ou non, actuellement connus comme présentant un intérêt stratégique à l'échelle du bassin. Les nappes représentent en Languedoc-Roussillon une des plus importantes ressources en eau potable et le SDAGE préconise de donner priorité à l'alimentation en eau potable sur les autres usages. Le nouveau SDAGE réitère le caractère stratégique de la préservation des eaux souterraines. Et propose un objectif de bon état pour plus de 80% des masses d'eau souterraines.

La LEMA (article 20) fixe également la priorité à l'alimentation en eau potable, avec la santé et la sécurité civile, à travers la hiérarchie apparaissant désormais à l'article 211-1 du CE.

### 1]2 De la nécessité de protéger la ressource

Surexploitation et pollution peuvent menacer les nappes d'eau souterraines.

Les ressources en eaux souterraines exploitées pour l'alimentation en eau potable sont vulnérables aux pollutions de façon variable suivant la nature géologique de l'aquifère et

l'épaisseur de recouvrement. Les nappes superficielles font l'objet d'une exploitation intensive. De plus, leur vulnérabilité est plus grande en l'absence d'une "barrière" naturelle limitant le lessivage des produits polluants se trouvant à la surface et dans le sol.

Pour les nappes en bordure du littoral, leur surexploitation peut entraîner une dégradation quasi irréversible de la qualité de l'eau par intrusion marine.

La gestion intégrée des nappes vise non seulement à maintenir l'exploitation actuelle de la ressource dans les meilleures conditions (en termes qualitatifs et quantitatifs) mais aussi à préserver la ressource afin de faire face aux besoins futurs.

Deux aspects sont à prendre en compte, qui concourent à la protection des nappes d'eau souterraine, mais dont les caractéristiques (géographiques, réglementaires...) sont différentes :

- [ Les zones de protection réglementaires des puits de captage d'eau destinée à la consommation humaine (article L. 1321-2 du code de la santé publique, périmètres de protection immédiate, rapprochée et éloignée),
- [ La question de la protection de la ressource souterraine en amont de ces périmètres où la destination des sols a un impact sur le milieu en raison des caractéristiques de l'aquifère et de la nature de l'activité qui y est pratiquée. Doivent notamment être pris en compte : le problème de la pollution par les nitrates d'origine agricole ou les produits phyto-sanitaires, la question de la multiplication des forages privés.

## 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser

La loi sur l'eau de 1964 a obligé les collectivités locales à définir des périmètres de protection pour tous les captages mis en service après le 18 décembre 1964.

La loi sur l'eau de 1992 a étendu l'obligation d'établir des périmètres à tous les captages même à ceux mis en service avant 1964, sauf s'ils bénéficient d'une protection naturelle en fixant même une date butoir pour y parvenir : le 4 janvier 1997.

Les collectivités ont alors cinq ans pour réaliser leurs périmètres. La circulaire du 8 janvier 1993 précise les modalités d'application. Celle du 2 janvier 1997 rappelle à tous les acteurs

leurs obligations et leur responsabilité, le délai étant écoulé. Enfin, la circulaire du 26 juillet 1999 complète l'état des lieux en France et rappelle les obligations des collectivités locales.

Pour diverses raisons (lourdeur et inadaptation de la procédure, coût, etc.), la mise en place des périmètres a pris un retard conséquent. En 2006, sur les 35 000 captages existants, 48 % des points de captage bénéficiaient d'une protection réglementaire. L'absence de mise en place des périmètres de protection est susceptible, au delà du 2 janvier 1997, d'engager la responsabilité du maire, du service de distribution d'eau potable ou de l'Etat. Rappelons que, au titre du Code de la Santé Publique (article L. 1321-1), le maire est responsable de la qualité de l'eau distribuée (adduction publique ou adductions privées mises à disposition du public, comme dans le cas des campings notamment). Depuis la loi du 9 août 2004, la création d'un périmètre de protection immédiate est rendue obligatoire pour les nouveaux captages (article L. 1321-2 alinéa 1<sup>er</sup> du CSP).

Pour les captages existants à la date du 18 décembre 1964 et bénéficiant d'une protection naturelle permettant d'assurer efficacement la préservation de la qualité des eaux, le Préfet a désormais jusqu'au 10 août 2009 pour créer un périmètre de protection immédiate (article L. 1321-2 alinéa 4 du Code de la Santé Publique, CSP). Pour ceux ne bénéficiant pas d'une telle protection, c'est l'échéance fixée par la loi du 3 janvier 1992 qui doit trouver à s'appliquer et un périmètre devait être mis en place au plus tard le 4 janvier 1997.

### 2]1 Pas de protection pertinente sans la connaissance du système aquifère

Avant de mettre en place une gestion intégrée des eaux souterraines, il est impératif de disposer d'une bonne connaissance du système aquifère et des causes de son éventuelle dégradation. Ceci passe par une bonne connaissance des données hydrochimiques et hydrogéologiques ainsi que celle de l'occupation des sols. Des campagnes de mesures sont nécessaires et un réseau d'observation pérenne est indispensable pour suivre et évaluer l'impact sur la qualité de la nappe des mesures prises. C'est sur la base d'une bonne appréciation de la vulnérabilité du système sol/nappe, éventuellement modélisé, que peuvent se mettre en place les outils de protection des captages AEP et de leur zone d'alimentation.

Autour des captages AEP, les trois périmètres de protection réglementaires sont définis par un hydrogéologue agréé sur la base d'une étude géologique et hydrogéologique.

### 2]2 La protection réglementaire des puits de captages d'eau destinée à la consommation humaine : servitude ou maîtrise foncière ?

#### 2.2.1 Trois types de périmètres réglementaires

Les périmètres de protection d'un captage (prévus par l'article L.1321-2 du Code de la santé publique) **sont définis après une étude hydrogéologique et prescrits par une déclaration d'utilité publique**. Ils visent à protéger les abords immédiats de l'ouvrage, ainsi qu'à interdire ou réglementer les activités qui pourraient nuire à la qualité des eaux captées. Ils prennent la forme de trois périmètres dans lesquelles des contraintes plus ou moins fortes sont instituées pour éviter la dégradation de la ressource : le périmètre immédiat, le périmètre rapproché et enfin le cas échéant le périmètre éloigné.

Dans les deux derniers périmètres, la collectivité dispose d'une certaine marge de manœuvre pour mettre en œuvre une stratégie de protection alors que pour le premier l'acquisition foncière est en principe imposée.

**Le périmètre immédiat** est une protection physique de l'ouvrage sur lequel aucune activité n'est autorisée. L'acquisition en pleine propriété par la commune est en principe obligatoire. Il est possible cependant de déroger à l'obligation d'acquérir les terrains qui seraient situés dans un périmètre de protection immédiate appartenant à une collectivité publique par l'établissement d'une convention de gestion entre le ou les collectivités publiques propriétaires et la collectivité (ou l'établissement public intercommunal) responsable du captage (article L. 1321-2 alinéa 3). Cet espace est clôturé et régulièrement entretenu. Le préfet – qui diligente la déclaration d'utilité publique des travaux – fixe l'étendue du périmètre de protection immédiate proposé par l'hydrogéologue agréé. Ces limites sont établies afin de prévenir toute introduction directe de substances polluantes dans les ouvrages. Généralement, toutes les activités y sont interdites à l'exception de l'exploitation et l'entretien des équipements de captage.

**Le périmètre rapproché** a une réelle fonction de protection de la nappe, vis à vis de pollutions accidentelles ou chroniques, ponctuelles ou diffuses, au droit de la " zone d'appel ". Sa surface



dépend des caractéristiques de l'aquifère, des débits de pompage, de la vulnérabilité de la nappe. En France, la limite amont du périmètre de protection rapproché est fixée sur la base d'un temps de transfert au sein de la nappe d'environ 50 jours, ce qui représente suivant les terrains une surface comprise entre 1 et 10 hectares.

Le périmètre rapproché entraîne un certain nombre de servitudes, variables selon les caractéristiques hydrogéologiques. A côté d'éventuelles interdictions d'activités, d'installations ou d'aménagements, des prescriptions complémentaires peuvent être prises telles que le renforcement technique des dispositions de la réglementation propre à l'activité considérée (assainissement autonome, épandage d'eau usées, de boues de station d'épuration, de lisiers, etc.). L'implantation d'une décharge est interdite dans le périmètre de protection rapprochée.

Une **indemnisation compensatrice** est versée à chaque propriétaire (ou exploitant) en fonction du préjudice. Le droit et les conditions d'indemnisation prévus sont décrits à l'article L. 1321-3 du Code de la santé publique. Les indemnités sont fixées selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il y a indemnisation lorsque les servitudes entraînent un préjudice direct, matériel et certain (art. L 13-13 du code de l'expropriation), et celle-ci est à la charge du propriétaire du captage.

Les servitudes résultant des périmètres de protection des captages ne sont plus publiées à la conservation des hypothèques depuis la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (article L. 1321-2 alinéa 6 du CSP).

Toutefois, des mesures de publicité sont prévues (article L. 1321-2 alinéa 6 et R. 1321-13-1 du CSP) :

[ l'arrêté portant déclaration d'utilité publique du captage est publié au recueil des actes administratifs de la Préfecture, affiché dans les Mairies concernées pendant au moins deux mois et une mention en est publiée dans deux journaux locaux ;

[ un extrait de la DUP est adressé, par la collectivité à chaque propriétaire concerné pour l'informer des servitudes créées par les périmètres de protection par lettre recommandée avec AR ;

[ les Maires, qui conservent l'acte portant DUP, peuvent délivrer au public des informations sur les servitudes créées.

**Les terrains peuvent être acquis par voie d'expropriation** en pleine propriété par le maître d'ouvrage, si l'acquisition est jugée indispensable à la protection des eaux captées (CE, 13 déc. 1967, n<sup>os</sup> 66.138 et 66.139, Ville de Dreux, Rec. CE 1967, p. 487). Lors du recours à l'expropriation pour l'instauration d'un périmètre de protection rapproché (comme pour le périmètre immédiat), le juge administratif, s'il est saisi, examinera si les inconvénients résultant des servitudes qui accompagnent sa mise en place, ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt que présente l'opération. Ainsi le juge reconnaît-il comme nécessaire l'expropriation de parcelles dont l'objet est de pallier tout risque de pollution des eaux souterraines (CAA Lyon, 7 déc. 1999, n<sup>o</sup> 99LY01075, M. Rivet). De la sorte, sauf à démontrer que les inconvénients liés à la mise en place du périmètre de protection rapproché sont supérieurs aux avantages escomptés, l'autorité administrative dispose d'une grande latitude pour recourir à l'expropriation.

Le respect des servitudes se pose de manière plus ou moins forte en fonction des contraintes imposées. Pour faciliter la mise en œuvre des prescriptions prévues, les collectivités peuvent avoir intérêt à acquérir en pleine propriété et par voie amiable une partie des terrains situés à l'intérieur du périmètre de protection rapprochée ou à s'en porter acquéreur à l'occasion d'opérations de remembrement. Les collectivités peuvent ensuite passer, avec des agriculteurs, des contrats d'entretien des terrains qu'elles ont acquis dans le périmètre de protection.

De plus, les connaissances scientifiques peuvent être insuffisantes pour décrire avec certitude et de manière quantifiée les relations entre les caractéristiques de l'activité agricole et la qualité de l'eau captée. L'instauration de servitudes est alors délicate et susceptible d'être ultérieurement modifiée. Dans ce cas, et notamment dans les parties les plus sensibles, l'acquisition en pleine propriété peut s'avérer opportune.

Par ailleurs, les collectivités publiques propriétaires des terrains situés à l'intérieur d'un périmètre de protection rapprochée peuvent, lors de l'instauration ou du



renouvellement des baux ruraux, prescrire au preneur des modes d'utilisation du sol afin de préserver la qualité de la ressource en eau (article L. 1321-2 alinéa 8 du CSP).

De même, les communes peuvent dans ce périmètre de protection rapproché, instaurer le droit de préemption urbain dans les conditions définies à l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme.

Par ce biais, la collectivité peut ainsi maîtriser les opérations susceptibles de porter atteinte à la protection des captages. Ce droit peut être institué même en l'absence de PLU (article R. 1321-13-3 du CSP).

**Le périmètre éloigné** n'a pas de caractère obligatoire. Il renforce le précédent et peut couvrir une superficie très variable. Il se justifie dès lors que l'application de la réglementation générale, même renforcée, n'est pas suffisante, en particulier s'il existe un risque potentiel de pollution que la nature des terrains traversés ne permet pas de réduire en toute sécurité, malgré l'éloignement du point de prélèvement.

Dans ce périmètre, les activités, dépôts ou installations qui, malgré l'éloignement du point de prélèvement et compte tenu de la nature des terrains, présentent un danger de pollution pour les eaux prélevées, par la nature et la quantité de produits polluants mis en jeu ou par l'étendue des surfaces qu'ils affectent, peuvent être **réglementés**.

Si une décharge d'ordures intéresse un périmètre de protection éloignée, l'influence éventuelle du dépôt sur la qualité de l'eau prélevée doit être soumise à surveillance dans les puits existants ou dans des puits de contrôle établis à cet effet (Circ., 22 févr. 1973, JO 20 mars, et Circ., 9 mars 1973, JO 7 avr.).

### 2]2]2 Les zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable (ZPAAC)

Les zones de protection des aires d'alimentation des captages (ZPAAC) sont issues de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Elles visent à assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur (article L. 211-3 II 5° du Code de l'environnement).

Ces zones constituent ainsi une nouvelle catégorie de protection des captages d'eau potable. Une superposition avec les périmètres

de protection examinés ci-dessus est donc possible. Toutefois, les ZPAAC se distinguent des périmètres de protection dès lors que :

[ d'une part, leurs périmètres sont plus larges que les périmètres de protection ;

[ d'autre part, ces zones visent à protéger spécifiquement les ressources utilisées pour l'alimentation en eau potable, lorsque les mesures mises en œuvre au titre des zones vulnérables à la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole s'avèrent insuffisamment efficaces.

C'est au plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau figurant au schéma d'aménagement et de gestion des eaux qu'il appartient d'identifier ces zones (cette identification est toutefois facultative).

Par la suite, le Préfet délimite, par arrêté, les zones de protection et pour chaque ZPAAC, un programme d'action peut être mis en œuvre afin de préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable celles-ci. Plus précisément, ce programme d'action définit les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants parmi les actions telles que notamment la couverture végétale du sol (permanente ou temporaire), le travail du sol, la gestion des intrants (fertilisants, produits phytosanitaires, eau d'irrigation), la restauration ou l'entretien d'un couvert végétal spécifique, etc.

Ce programme détermine les objectifs à atteindre, présente les moyens prévus pour les atteindre, expose les effets escomptés et comporte une évaluation sommaire de l'impact technique et financier des mesures envisagées sur les propriétaires et les exploitants. Pour établir ce programme d'action, se référer aux conditions prévues à l'article L.11-1 du code rural. Ce programme d'action peut être rendu obligatoire par le préfet en présence d'enjeux forts et le constat de l'insuffisance des démarches contractuelles volontaires (non pas en terme de résultats sur le milieu mais de moyens : actions menées ou non). Cette possibilité est ouverte dans le cas général après un délai de 3 ans suite à l'établissement du programme d'action. S'il s'agit d'un problème d'eaux brutes non conformes, le délai peut être réduit à 1 an. Pour plus de détails, se référer à la circulaire du 30 mai 2008). Pour le financement de ces mesures rendues obligatoires, les aides relèvent des "indemnités compensatoires de contraintes environnementales" (décret n° 2008-453 du 14 mai 2008)."

A noter que sur les parcelles situées dans les ZPAAC, des clauses visant au respect par le preneur de certaines pratiques culturales

peuvent être incluses dans les baux, lors de leur conclusion ou de leur renouvellement (article L. 411-27 du Code rural).

### 2]2]3 Intérêt d'un SAGE pour asseoir une politique de protection des captages d'eau potable

Le champ d'application du règlement d'un SAGE tel que fixé par la disposition législative (L.212-5-1 II) est très vaste et prévoit de " définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau ". La disposition réglementaire (R.212-47) a cherché à limiter ce contenu mais son énumération sur ce que peut contenir un règlement de SAGE semble non limitative : " le règlement peut "...

Cette formulation peut s'entendre au sens selon lequel le SAGE n'est pas obligé de contenir des règles relatives à chacun des alinéas. Par contre elle serait limitative : on resterait dans le cadre défini par les 4 alinéas

L'alinéa 3 vise expressément les ZSCE donc notamment les ZPAAC.

L'extension à d'autres zones ne s'appuie pas sur cet alinéa 3 mais sur le 2.

En effet, le PAGD est libre de délimiter des zonages non réglementaires (ex Zone d'expansion de crues ou espace de mobilité). Or le règlement d'un SAGE peut au titre de l'alinéa 2 édicter des règles particulières sur les IOTA, ICPE, installations agricoles et opérations entraînant des impacts cumulés.

Afin de proportionner les restrictions aux enjeux, le recours aux zonages définis par le PAGD est légitime. De ce fait, le règlement d'un SAGE peut édicter des règles particulières dans certaines zones délimitées par le PAGD même si elles ne sont pas réglementaires.

Cependant, les auteurs du présent guide voient deux critiques essentielles si d'aventure le règlement du SAGE entendait réglementer ce domaine :

**La première**, c'est que la question des périmètres de protection fait déjà l'objet d'une réglementation spécifique figurant dans le code de la santé publique et l'arrêté préfectoral prononçant la DUP fixe également les prescriptions à respecter dans chaque périmètre ; aussi, le règlement du SAGE pourrait ici faire double emploi et il apparaît préférable que le règlement du SAGE n'intervienne pas dans des domaines où il existe déjà une procédure préalable spécifique pour régir la matière

considérée, au moins dans un premier temps (en ce sens également circ. du 21 avril 2008) ;

De plus, le règlement d'un SAGE n'a pas vocation à reprendre/rappeler des règles qui serait déjà appliquée par une autre procédure mise en œuvre (c'est bien le cas d'une zone de protection éloignée qui existerait déjà) ; le règlement d'un SAGE pourrait cependant au titre de l'alinéa 2 édicter des règles spécifiques dans une zone de protection éloignée d'un captage, zone délimitée par une carte précise. Cette zone n'aurait pas pour autant le statut de périmètre éloigné de protection d'un captage.

En pratique cependant, il vaut mieux convaincre le maire de délimiter directement un périmètre de protection éloignée dans le cadre de la procédure de protection des captages.

**La seconde**, et comme conséquence de la première, c'est qu'une telle " intrusion " du règlement du SAGE dans le domaine des périmètres de protection (hors ZPAAC), pourrait être perçu comme un détournement de procédure : celle-ci est en effet clairement fixée par le code de la santé publique lequel prévoit notamment une indemnisation (art L.1321-3). Imposer des contraintes par le biais du règlement du SAGE permettrait ainsi de tenir en échec ces principes et ce procédé serait ainsi, d'une légalité douteuse.

Il faudrait alors pour le juge tenir compte des éléments qui justifient l'absence de procédure de protection d'un captage issu du code de la santé ; si c'est effectivement le ou les propriétaires qui s'y sont opposés, leur recours dénonçant un détournement de procédure sera peut être fragilisé.

En définitive, la vertu du SAGE pourrait être, par le biais de la légitimité de la démarche de gestion concertée et le recours à l'outil du règlement du SAGE, d'aider à dépasser des blocages politiques (maire réticent / captage alimentant une zone plus large que sa commune...).

### 2]2]4 Les périmètres de protection et le PLU

Les servitudes d'utilité publique attachées au périmètre de protection rapprochée des captages d'eau potable doivent figurer en annexe au plan local d'urbanisme (articles L. 126-1 et R-126-1 du code de l'urbanisme et R. 1321-13-2 du CSP) dans un délai d'un an après la signature de l'arrêté de déclaration d'utilité publique (DUP). Cette annexion s'effectue soit à l'occasion de l'élaboration ou de la révision du PLU, soit si ces deux cas ne se

présentent pas, par la mise en compatibilité du PLU approuvé avec la DUP des périmètres de protection des captages. Dans ce dernier cas, l'enquête publique porte à la fois sur l'utilité publique et sur la mise en compatibilité du PLU (art L-123-16 du même code). A défaut, les servitudes seront inopposables aux demandes d'autorisation de construire (CAA LYON, 6 juillet 2004, Détry, req. 01LY00120).

Par application des articles L. 123-2 et L. 123-17 du code de l'urbanisme, les terrains à inclure dans le périmètre de protection immédiate peuvent être "réservés" au PLU. Cette inscription garantit qu'aucune autre utilisation ne pourra y être autorisée. En contrepartie, les propriétaires Cette disposition peut être utilisée soit pour réserver une nouvelle zone de captage ou l'extension d'une zone existante en vue de l'établissement de servitudes de protection de captage, soit pour renforcer une servitude de protection de captage existante.

Par ailleurs, pour renforcer la protection des captages existants ou protéger des captages avant la mise en place des périmètres de protection, les terrains à inclure dans le périmètre de protection rapprochée doivent être classés dans le PLU en zone naturelle ou forestière (N), ou en cas d'interdiction préconisée à l'intérieur du périmètre de protection rapprochée, en zone A (agricole) spéciale.

Les terrains à inclure dans un périmètre de protection éloignée pourront être classés en zone naturelle N ou A selon le cas.

Ces dispositions ne remplacent nullement la procédure réglementaire de protection des captages mais permettent d'accompagner, voir d'anticiper la procédure pour garantir une protection du captage efficace avant son aboutissement. Le Conseil d'Etat admet parfaitement une telle démarche au travers du document d'urbanisme, nonobstant l'existence de la réglementation spécifique applicable aux captages et codifiée aux articles L. 1321-2 et suivants du Code de la santé publique (CE 29 nov. 1999, n° 156643, Braunschweig).

A noter enfin qu'il a été jugé qu'un PLU peut fixer des prescriptions plus contraignantes que celles contenues dans un périmètre de protection éloigné et y classer de ce fait un terrain en zone inconstructible (CAA LYON 25 mai 2004 Monsieur Pierre DUNAND et autres req. n° 00LY00403). Mais le zonage N des PLU peut permettre une transformation d'un espace naturel en espace agricole, et ne peut donc garantir l'absence de

pollutions diffuses. C'est donc surtout le programme d'action nitrates d'application obligatoire dans les zones vulnérables qui sera particulièrement efficace (zones révisées tous les 4 ans).

### 2]3 La question de la protection de la ressource souterraine en amont de la protection réglementaire : quels outils disponibles ?

Au delà du périmètre réglementaire, défini à partir de l'étude de l'hydrogéologue agréé, et si celui-ci ne couvre pas l'intégralité de l'aquifère, la collectivité peut juger nécessaire de protéger la ressource de toute pollution.

Les outils dont elle dispose relèvent alors de toute la palette déjà évoquée dans les chapitres précédents : outils réglementaires, fonciers, de contractualisation<sup>84</sup>. Il est souhaitable que la mise en œuvre de ces outils s'inscrive dans une démarche globale, de type contrat de nappe (comme pour l'Astien) ou SAGE, et qu'elle soit portée par une structure intersyndicale rassemblant l'ensemble des collectivités concernées par le territoire de la nappe.

**Les outils réglementaires.** Le premier outil doit être le PLU, qui permet de préserver les espaces naturels existants (zonage N) et le classement en espaces boisés. Les autres outils mobilisables, en fonction des milieux concernés, relèvent des procédures de protection et de gestion des milieux naturels remarquables. Il faut mentionner également les programmes d'action<sup>85</sup> au titre de la directive nitrates du 12 décembre 1991, qui sont d'application obligatoire dans les zones vulnérables identifiées par les Etats membres de l'Union Européenne, facultative ailleurs, et visent à réduire la pollution par les nitrates d'origine agricole.

**Les outils fonciers.** On retrouve là toute la gamme des outils de maîtrise foncière évoquée dans les chapitres précédents.

**Les outils de contractualisation.** Il s'agit d'inciter, à travers la mobilisation d'aides financières spécifiques, à des pratiques agricoles peu ou non polluantes. On citera notamment le dispositif des mesures agri-environnementales, mais aussi le Plan Végétal Environnement (qui peut apporter des aides sur l'investissement),

<sup>84</sup> En complément des fiches placées en annexe du guide et décrivant de manière détaillée certains outils, nous recommandons la consultation du travail suivant : *Lutte contre les pollutions diffuses dans les Aires d'Alimentation de Captage : Les procédures de gestion du foncier à mettre en œuvre*. Elèves ingénieurs Montpellier Supagro 2008, Agence de l'eau RMC.

<sup>85</sup> Ces programmes comprennent des mesures obligatoires définies par la directive (complétées le cas échéant par des mesures supplémentaires lorsque les mesures obligatoires sont manifestement insuffisantes), qui portent notamment sur l'interdiction de l'épandage de fertilisants à certaines périodes, sur la capacité minimale des cuves de stockage des effluents d'élevage, etc.

les programmes Agribio (conversion ou maintien de l'agriculture biologique) qui découlent du Plan Développement Rural Hexagonal (dont la déclinaison régionale est Document Régional de Développement Rural).

En fonction des milieux concernés et de la nature des risques que font peser sur la ressource en eau souterraine les modalités d'utilisation et d'occupation des sols en amont des périmètres de protection, il convient de décliner une stratégie de protection adaptée à chaque contexte. Cette stratégie nécessitera de mettre en œuvre tel ou tel outil, ou une série d'outils. Ceux-ci ont la particularité de ne pas relever de la compétence d'un seul acteur mais de plusieurs. Il est donc indispensable de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés et d'inscrire leurs actions vers un objectif commun.

Au delà de la mobilisation institutionnelle, **l'information et la sensibilisation** des populations locales, des utilisateurs de la nappe et des gestionnaires du territoire resteront toujours essentielles. **L'animation**, la sensibilisation et les conseils auprès des agriculteurs sont indispensables lorsque la dégradation des eaux souterraines a pour cause essentielle des pratiques agricoles à risque (le suivi et le conseil agronomique peuvent s'inscrire par exemple dans le cadre du programme Ferti-Mieux). Comme pour la gestion des rivières, il est donc également indispensable que les maîtres d'ouvrage publics se dotent de techniciens, sur qui repose une partie essentielle de la communication et des relations avec les utilisateurs de la nappe et les autres structures compétentes dans la gestion des territoires directement concernés par la nappe ou limitrophes.

### 3] Les outils disponibles pour l'acquisition foncière en périmètre rapproché et éloigné

L'acquisition foncière peut être envisagée selon trois modalités : l'acquisition amiable, le droit de préemption, l'expropriation.

#### 3]1 L'acquisition amiable

Cette démarche nécessite que les propriétaires actuels des parcelles aient l'intention de vendre, et qu'ils acceptent de vendre à la collectivité. De plus, lorsque les parcelles concernées sont en location, les droits des propriétaires sont, en la matière, limités (article L. 412-1 à L. 412-13 du code rural).

Ces contraintes font que l'acquisition en pleine propriété par cette procédure peut être extrêmement longue.

Pour conduire ces acquisitions, la collectivité peut mandater un opérateur foncier comme les SAFER.

#### 3]2 Le droit de préemption

Le droit de préemption est un droit reconnu, dans certains cas, à l'administration et à certains organismes de droit privé accomplissant une mission de service public, d'acquérir la propriété d'un bien, meuble ou immeuble, lors de son aliénation par préférence à tout autre acheteur.

La collectivité pourrait être amenée à vouloir recourir à ce droit dans l'hypothèse où elle n'arriverait pas à acquérir à l'amiable les propriétés recherchées.

Depuis la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, il est désormais possible d'instituer un droit de préemption autonome dans les périmètres de protection rapprochés.

Comme cela a été dit ci-dessus, ce droit peut être institué même en l'absence de PLU et il peut être également délégué à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale responsable de la production d'eau destinée à la consommation humaine dans les conditions prévues à l'article L. 213-3 du Code de l'urbanisme.

Le principal titulaire du droit de préemption est le département, au titre du **droit de préemption des espaces naturels sensibles**. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune aura délégué ce droit peut préempter si le département décide de renoncer à son droit ou s'il lui a délégué son droit de préemption sur un secteur particulier.

En l'état actuel des textes, la législation relative aux espaces naturels sensibles n'autorise pas la préemption pour le seul motif d'appropriation par la collectivité de terrains jugés utiles à la protection et à l'amélioration de la qualité des eaux captées pour la consommation humaine.

La collectivité ne peut envisager d'acquérir des terrains situés en périmètre de protection ou en amont de ceux-ci, par le biais du droit de préemption des espaces naturels sensibles, que si ces terrains présentent le caractère d'espace naturel sensible.

Les SAFER disposent également d'un droit de préemption. Mais celles-ci ne peuvent recourir à l'exercice de leur droit de préemption que pour des objectifs bien précis. Ces objectifs

sont définis par le code rural, et la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 y a rajouté l'objectif de " la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement lorsqu'ils sont approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics ".

C'est en vertu de ce droit de préemption " environnemental ", que l'on imagine que les SAFER pourront préempter au titre de la protection et de l'amélioration de la qualité des eaux captées pour la consommation humaine. Il est difficile de se prononcer sur la faisabilité d'une opération foncière à de telles fins par le biais du droit de préemption " environnemental " des SAFER, dans la mesure où il s'agit d'un outil récent qui n'a pas encore à ce jour fait l'objet d'une mise en œuvre (au moins en Languedoc-Roussillon).

L'utilisation du droit de préemption, s'il constitue une meilleure garantie d'acquisition que l'acquisition amiable, reste tributaire du volume du marché foncier : si la dynamique de vente des propriétés foncières non bâties est faible, l'acquisition prendra du temps, ce qui peut s'avérer incompatible avec un objectif de préservation ou de restauration de la qualité des eaux captées.

### 3]3 L'acquisition par voie d'expropriation

Dans le cadre de l'instauration des périmètres réglementaires, le recours à l'expropriation peut être utilisé dans tous les cas sur le seul périmètre de protection immédiate du captage, ce qui correspond à une surface très réduite.

Pour le périmètre rapproché, nous avons indiqué plus haut que les terrains peuvent être acquis par voie d'expropriation en pleine propriété par le maître d'ouvrage, si l'acquisition est jugée indispensable à la protection des eaux captées (CE, 13 déc. 1967, n<sup>os</sup> 66.138 et 66.139, Ville de Dreux, Rec. CE 1967, p. 487) et que le juge administratif, comme pour le périmètre immédiat, se borne à vérifier si les inconvénients liés à la mise en place de ce périmètre ne sont pas excessifs par rapport à l'utilité ou l'intérêt que présente l'opération.

A notre connaissance, le juge administratif n'a eu l'occasion qu'une seule fois d'invalider l'institution d'un périmètre de protection, à raison des nombreux inconvénients qu'elle

entraînait pour une exploitation agricole. Le Conseil d'Etat en effet, après avoir constaté que le périmètre de protection immédiat du captage tel que retenu, excédait très largement ce que recommandaient les experts hydrogéologues, a jugé que les inconvénients de l'opération déclarée d'utilité publique et qui entraînerait l'expropriation d'une parcelle d'une superficie de 1,88 hectares et le démembrement d'une exploitation, sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente (CE 31 oct. 1990, n<sup>o</sup> 73624, M. Merger).

### 3]4 L'acquisition par le biais de l'aménagement foncier agricole et forestier

La loi 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a supprimé la procédure de remembrement au profit de celle de l'aménagement foncier agricole et forestier. Une opération d'aménagement agricole et forestier (AFAF) peut être l'occasion pour la commune de récupérer 2% de la surface totale de terres concernées par l'opération, en fournissant aux agriculteurs une indemnité correspondant au prix d'achat du terrain. Le prélèvement des terres est réparti uniformément sur l'ensemble des propriétés. La commune peut choisir de regrouper l'ensemble des parcelles acquises là où elle le souhaite, comme par exemple une zone stratégique proche du captage.

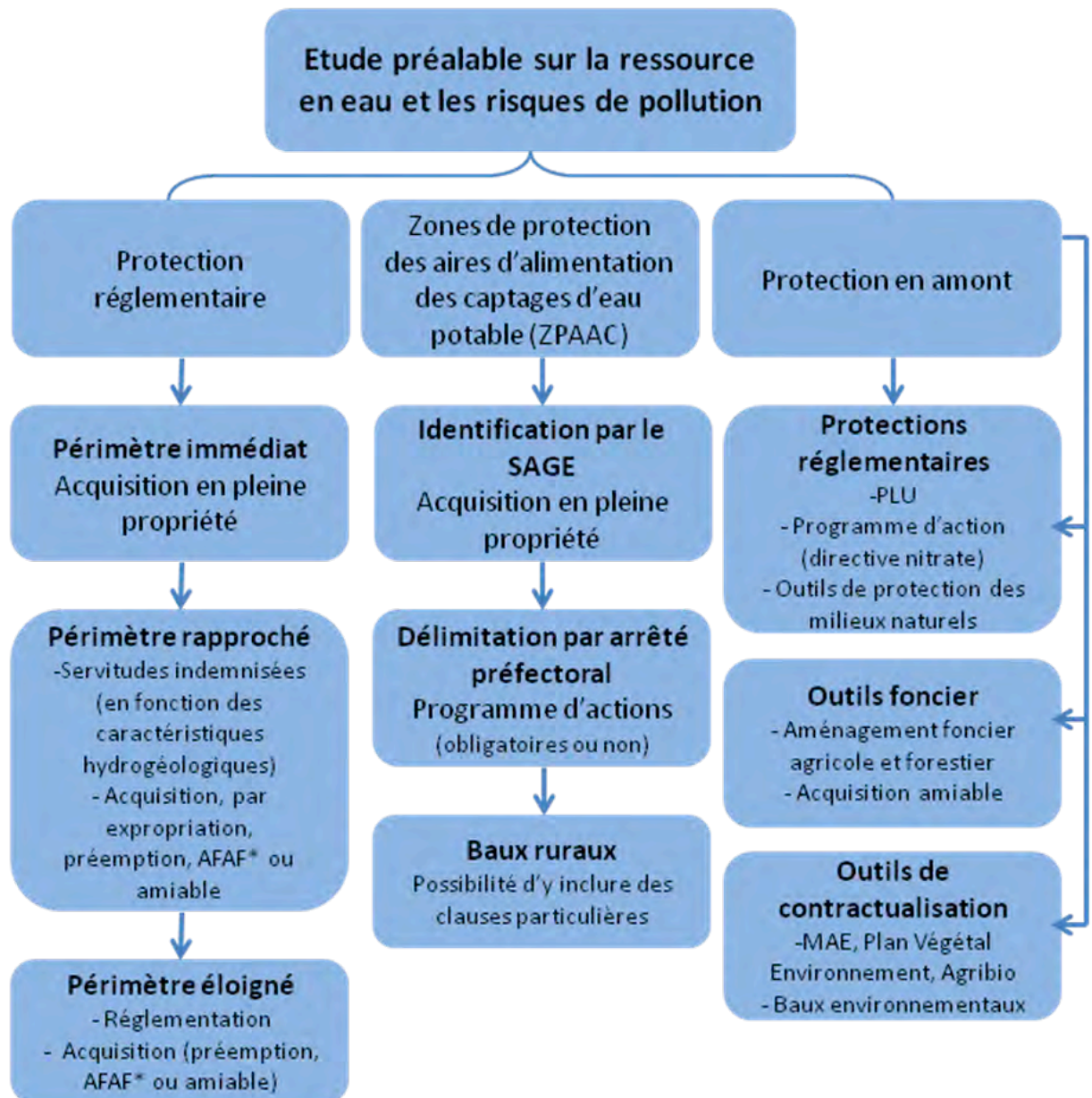
Si l'aménagement foncier est souhaité par les communes, c'est néanmoins le Conseil Général qui est maître d'ouvrage des opérations d'aménagement foncier.

Art.L123-27 du code rural

*Dans toute commune où un aménagement foncier agricole et forestier a été ordonné, les terrains nécessaires à l'exécution ultérieure de projets communaux ou intercommunaux d'équipement, d'aménagement, de protection et de gestion de l'environnement et des paysages ou de prévention des risques naturels, ainsi que les terrains sur lesquels se trouvent des bâtiments en ruine et à l'état d'abandon caractérisé peuvent, à la demande du conseil municipal, être attribués à la commune dans le plan d'aménagement foncier agricole et forestier dans les conditions définies aux articles L. 123-29 et L. 123-30, et sous réserve de justifier des crédits afférents à cette acquisition.*



## Protection des captages d'eau potable et de la ressource en amont



\*AFAF : aménagement foncier agricole et forestier





# Accès et travaux de protection sur des forages ou des puits privés

## 1] De quoi parle-t-on ?

Les forages destinés à l'alimentation en eau potable des collectivités font l'objet d'une étroite surveillance (contrôle sanitaire par les services sanitaires, instauration de périmètres de protection avec interdictions, prescriptions, réglementations et servitudes). Il n'en est pas de même pour les forages à usage privé. Aucune disposition réglementaire n'a obligé pendant longtemps les propriétaires de forage à remettre à niveau leur ouvrage ou à les boucher convenablement en cas d'abandon.

Or, la vulnérabilité de la nappe – en Languedoc-Roussillon c'est le cas par exemple de la nappe astienne<sup>86</sup> – peut provenir essentiellement de mauvaises conditions de captage qui localement permettent aux eaux superficielles, qui sont de qualité médiocre, de s'infiltrer vers l'horizon aquifère sous-jacent via les ouvrages défectueux. Ces forages défectueux sont donc des vecteurs de pollution pour la nappe.

Afin de freiner la création de forages privés mis en place par de simples particuliers pour leur usage domestique et qui peuvent avoir une incidence sur les ressources locales en eau, la loi sur l'eau de 2006 a prévu des mesures de limitation consistant pour l'essentiel en une déclaration préalable de forage, d'une part, et d'autre part, par un contrôle accru des prélèvements à des fins domestiques.

## 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser

### 2]1 Le diagnostic : recenser et expertiser l'état des forages

La gestion intégrée d'une ressource en eau souterraine nécessite que soit réalisée au préalable une étude permettant la connaissance du fonctionnement de l'aquifère et les sources de pollution et de consommation.

Concernant la question des forages privés, il convient d'une part de les recenser, d'autre part de les expertiser.

#### 2]1]1 Nouvelle réglementation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009

Depuis la LEMA tout prélèvement, puits ou forage réalisé à des fins d'usage domestique de l'eau fait l'objet d'une déclaration

auprès du maire de la commune concernée. Les informations relatives à cette déclaration sont tenues à disposition du représentant de l'Etat dans le département et des agents des services publics d'eau potable et d'assainissement. L'article R. 2224-22 du CGCT prévoit que " tout dispositif de prélèvement, puits ou forage, dont la réalisation est envisagée pour obtenir de l'eau destinée à un usage domestique au sens de l'article R. 214-5 du Code de l'environnement est déclaré au maire de la commune sur le territoire de laquelle cet ouvrage est prévu, au plus tard un mois avant le début des travaux. Sont ici visées les nouveaux forages et qui, réalisés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, doivent faire l'objet de cette déclaration au plus tard un mois avant le début des travaux.

Pour les ouvrages existants au 31 décembre 2008, ils doivent être déclarés avant le 31 décembre 2009.

La déclaration est faite par le propriétaire de l'ouvrage ou, s'il est différent, son utilisateur. Elle indique notamment :

- 1° Les nom et adresse du propriétaire de l'ouvrage et, le cas échéant, ceux de l'utilisateur ;
- 2° La localisation précise de l'ouvrage et ses principales caractéristiques ;
- 3° Le ou les usages auxquels l'eau prélevée est destinée ;
- 4° S'il est prévu que l'eau prélevée sera utilisée dans un réseau de distribution d'eau intérieur à une habitation ;
- 5° S'il est prévu que tout ou partie de l'eau obtenue de l'ouvrage sera rejetée dans le réseau public de collecte des eaux usées.

Le déclarant complète la déclaration dans un délai d'un mois suivant l'achèvement des travaux en communiquant au maire :

- 1° La date à laquelle l'ouvrage a été achevé ;
- 2° Les modifications éventuellement apportées à l'un des éléments de la déclaration initiale ;
- 3° Une analyse de la qualité de l'eau lorsque l'eau est destinée à la consommation humaine, au sens de l'article R. 1321-1 du CSP. Le prélèvement et l'analyse sont effectués par un laboratoire agréé par le ministère chargé de la santé.

Le maire accuse réception, y compris par voie électronique, de la déclaration initiale et des informations qui la complètent dans les meilleurs délais et au plus tard un mois après la date de réception. Ce dernier enregistre cette déclaration et ces informations dans la base de données mise en place à cet effet par le ministère chargé de l'écologie ; il est réputé alors s'être

<sup>86</sup> Etude pour la protection des affleurements de sables astiens, Ginger, X. Larrouy-Castéra, oct. 2009.

acquitté de l'obligation de mise à disposition qui lui est faite par l'article L. 2224-9 du CGCT.

### 2.1.2 Contrôle des installations privées

Il est précisé les conditions dans lesquelles le contrôle prévu par l'article L. 2224-12 du CGCT peut s'exercer. Cet article prévoit, en effet, qu'en cas d'utilisation d'une autre ressource en eau par l'abonné, le règlement de service prévoit la possibilité pour les agents du service d'eau potable d'accéder aux propriétés privées pour procéder au contrôle des installations intérieures de distribution d'eau potable et des ouvrages de prélèvement, puits et forages. Les frais de contrôle sont mis à la charge de l'abonné. Les modalités et tarifs de ce contrôle doivent figurer dans le règlement de service de distribution d'eau potable. Le service informe l'abonné de la date du contrôle au plus tard sept jours ouvrés avant celui-ci par lettre recommandée.

Si le recensement peut éventuellement être conduit sans accéder aux propriétés privées (l'information pouvant en partie être fournie par les élus et divers acteurs locaux, surtout depuis qu'une déclaration préalable est rendue obligatoire), les analyses et l'expertise des forages nécessitent l'accès aux parcelles privées.

Cet accès peut être envisagé de deux manières :

- [ Soit par accord amiable entre le maître d'ouvrage public et le propriétaire du forage. Une convention écrite est alors recommandée.
- [ Soit au travers du règlement de service prévoyant la possibilité pour les agents du service d'eau potable d'accéder aux propriétés privées pour procéder au contrôle des ouvrages de prélèvements, puits et forages (article L. 2224-12 du CGCT). Ne sont visés ici que les cas d'utilisation par l'abonné d'une ressource en eau autre que celle fournie par les réseaux.

Les frais de contrôle sont mis à la charge de l'abonné. En cas de risque de contamination de l'eau provenant du réseau public de distribution par des eaux provenant d'une autre source, le service enjoint à l'abonné de mettre en oeuvre les mesures de protection nécessaires. En l'absence de mise en oeuvre de ces mesures, le service peut procéder à la fermeture du branchement d'eau (article L. 2224-12 du CGCT).

Le contrôle comporte notamment :

[ un examen des parties apparentes du dispositif de prélèvement de l'eau, du puits ou du forage, notamment des systèmes de protection et de comptage;

[ le constat des usages de l'eau effectué ou possible à partir de l'ouvrage ;

[ la vérification de l'absence de connexion du réseau de distribution d'eau provenant d'une autre ressource avec le réseau public de distribution d'eau potable (article R. 2224-22-3 du CGCT).

Un bilan annuel des contrôles effectués au cours de l'année précédente doit être adressé au maire.

### 2]1]3 Attention, un contrôle limité aux abonnés du service d'eau

Ce contrôle cependant, et l'accès aux propriétés privées qui en découle, n'a pour finalité que de vérifier les installations intérieures de distribution d'eau potable et des ouvrages de prélèvement, puits et forages en cas d'utilisation d'une ressource en eau différente de celle provenant du réseau public de distribution ; selon la circulaire du 9 novembre 2009 (NOR : DEO0914386C), " seuls les abonnés du service d'eau sont assujettis à ce contrôle. Les installations privées de production d'eau alimentant des bâtiments ou terrains non raccordés au réseau public d'eau n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L.2224-12 (...) et ne peuvent donc pas être contrôlées par les agents du service d'eau y compris les bâtiments ou terrains raccordés au réseau de collecte des eaux usées ".

Cela est donc loin de couvrir toutes les hypothèses d'utilisations de l'eau souterraine par des forages ou des puits privés et ce dispositif ne devrait pas trouver à s'appliquer par exemple pour un usage type arrosage de jardin.

De même à l'issue du contrôle et en cas de risque de contamination de l'eau provenant du réseau public, le service impose à l'abonné de mettre en oeuvre les mesures de protection nécessaires. Si les mesures ne sont pas mises en oeuvre, le service peut procéder à la fermeture du branchement au réseau public de distribution d'eau potable ; il ne peut faire plus et notamment le service d'eau " ne détient aucun pouvoir lui permettant d'imposer à un propriétaire ou occupant de cesser d'utiliser son puits, son forage, sa source ou son installation de récupération d'eau de pluie " (Circ. 9 nov. 2009).

C'est pourquoi ce dispositif n'est pas à lui seul suffisant pour contrôler les forages et puits privés et il doit être combiné avec les autres dispositifs existants comme celui issu de la police de l'eau. Selon la circulaire du 9 novembre 2009, " pour les prélèvements, puits et forages soumis à autorisation ou déclaration au titre de la police de l'eau, il est recommandé aux services d'eau de prendre contact avec le service de police de l'eau concerné afin de procéder conjointement au contrôle ".

C'est aussi la raison pour laquelle est abordé dans le présent chapitre le recours à la DIG et à la loi de 1892 qui sont des outils qui peuvent toujours être mobilisés par le maître d'ouvrage pour réaliser des travaux d'office sur l'existant.

En effet, à défaut d'accord amiable entre le maître d'ouvrage public et le propriétaire du forage, l'utilisation de la loi du 29 décembre 1892, par arrêté préfectoral, permet au maître d'ouvrage public " l'occupation temporaire de propriétés privées ".

### 2]2 Les travaux : intervention sur les forages

Ces travaux peuvent consister, sur les forages diagnostiqués comme défectueux, à :

- [ Boucher des forages (abandonnés ou peu utilisés).
- [ Réhabiliter des forages (fortement utilisés et indispensables).

Les travaux étant réalisés sur fonds publics, la réhabilitation de certains ouvrages doit rester exceptionnelle. Les fonds publics étant en l'espèce utilisés aussi pour améliorer un bien privé, cette intervention ne peut être légitimée que si elle a, au préalable, fait l'objet d'une DIG.

## 3]Les outils nécessaires et les outils disponibles

### 3]1 La Déclaration d'Intérêt Général

Lorsqu'un maître d'ouvrage envisage de se substituer aux propriétaires de forages privés pour entreprendre des travaux pour améliorer les conditions sanitaires de captage ou pour boucher des captages, la protection de la ressource doit présenter un caractère d'intérêt général.

La Déclaration d'Intérêt Général (DIG) ne s'impose pas dans le seul objectif de réaliser des analyses d'échantillons prélevés sur

les forages privés ou d'expertise de ces forages. Elle s'impose pour la réalisation de travaux de bouchage ou de réhabilitation.

**La DIG n'instaure aucune servitude d'accès de facto aux parcelles privées** (comme c'est le cas pour les programmes de travaux d'entretien de rivière faisant l'objet d'une DIG).

### 3]2 La loi de 1892

La loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics a un objet très large : elle a été conçue pour permettre l'accès ou l'occupation temporaire de propriétés privées par les agents de l'Administration (pris au sens large, intégrant donc ceux des maîtres d'ouvrage publics) ou par les personnes auxquelles elle délègue ses droits (entreprises privées, par exemple), aux fins de réaliser toutes opérations nécessaires à l'étude ou à l'exécution de projets de travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes.

Ce texte vise, par l'instauration de procédures particulières et différentes selon que les opérations envisagées nécessitent le simple accès ou l'occupation temporaire des terrains, à éviter de porter atteinte au droit de propriété et à prémunir l'Administration contre d'éventuels recours pour voie de fait ou emprise irrégulière. Un arrêté préfectoral est nécessaire pour recourir à l'accès sur terrain privé (article 1<sup>er</sup> de la loi de 1892).

Vis à vis **de l'accès pour prélèvements d'échantillon d'eau et expertise de l'état des forages**, le maître d'ouvrage peut avoir recours à cette loi en cas de refus des propriétaires de laisser ses représentants accéder à leurs propriétés.

Vis à vis de **l'occupation temporaire pour des travaux de bouchage ou de réhabilitation**, le maître d'ouvrage peut également avoir recours à cette loi en cas de refus des propriétaires de laisser ses représentants accéder à leurs propriétés pour y réaliser des travaux, mais seulement si les terrains sur lesquels sont situés les forages concernés **ne sont pas situés à l'intérieur des propriétés attenantes aux habitations et closes par des murs**.

Le recours à la loi de 1892 ne dispense pas le maître d'ouvrage public qui entend effectuer ces travaux de la procédure DIG qui seule permet de reconnaître l'intérêt général attaché à son intervention.



### 1] De quoi parle-t-on ?

#### 1]1 Ce qu'est une zone humide

##### 1]1]1 Approche naturaliste

Les zones humides sont des espaces de transition, des interfaces entre des milieux terrestre et aquatique. Ces milieux sans frontière nette sont extrêmement divers et complexes (marais, vasières littorales, forêts alluviales, bordures d'étangs, prairies humides...), ce qui explique probablement qu'aucune définition scientifique des zones humides ne soit universellement admise.

Ils se caractérisent par la présence d'eau, intermittente ou permanente, en surface ou dans le sol et sont d'une grande richesse biologique. Les zones humides présentent donc un grand intérêt en matière de préservation et de gestion équilibrée de la ressource en eau et de la biodiversité et remplissent de nombreuses fonctions économiques et sociales. Cet intérêt ne réside donc pas seulement dans des caractéristiques propre au point de vue naturaliste (forte productivité, grand rassemblement d'oiseaux d'eau, orchidées rares...) mais également dans leur rôle vis-à-vis de la ressource en eau compte tenu de leurs " fonctionnalités ".

D'une façon très schématique, trois catégories de zones humides peuvent être distinguées : les zones humides intérieures (régions d'étangs et tourbières), alluviales (vallée) et littorales (on distingue celles du littoral atlantique de celle du littoral méditerranéen).

De façon plus complète, le SDAGE RMC identifie sur le bassin 11 des 13 grands types recensés au niveau national :

- [ marais et lagunes côtiers ;
- [ marais saumâtres aménagés ;
- [ bordures de cours d'eau (incluant les ripisylves) ;
- [ plaines alluviales inondées ;
- [ zones humides de bas-fond en tête de bassin (tourbières, prairies humides et marais) ;
- [ régions d'étangs ;
- [ bordures de plans d'eau (lacs, étangs) ;
- [ marais et landes humides de plaine ;
- [ zones humides ponctuelles incluant les mares et mares temporaires naturelles ;
- [ marais aménagés dans un but agricole ;

- [ zones humides artificielles aux sols hydromorphes et à dynamique naturelle en lien et place ou non d'anciennes zones humides disparues.

Ces zones humides couvrent environ 5% de la surface du bassin et sont liées pour :

- [ 63% aux rivières et plaines alluviales ;
- [ 21% aux marais côtiers ;
- [ 3% aux plans d'eau ;
- [ et 13% sont des tourbières, marais et étangs.

##### 1.1.2 Approche juridique

#### **Une définition juridique introduite par la loi sur l'eau de 1992 et récemment renforcée**

La gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, définie par l'article L.211-1 du code de l'environnement, vise notamment la " préservation [...] des zones humides ". Cet article donne une définition de ces milieux : " on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ".

Cette définition juridique des zones humides date de la loi sur l'eau de 1992 (article 2 codifié à l'article L.211-1 du code de l'environnement). Auparavant, il n'existait pas de mesure de protection réglementaire spécifique et le concept de zone humide était principalement naturaliste<sup>87</sup>.

Néanmoins, cette définition introduite par la loi de 1992 s'est à l'usage révélée imprécise, conduisant à de nombreux contentieux et confiant par là même aux tribunaux la charge de statuer sur la nature de la zone et sur sa délimitation.

<sup>87</sup> La première définition des zones humides figure dans la convention de Ramsar à laquelle la France a adhéré en 1986, qui traite des zones humides d'importance internationale, plus particulièrement en tant qu'habitat des oiseaux d'eau. Pour une vision historique plus complète voir l'excellent ouvrage d'O. CIZEL, *Protection et gestion des zones humides et révision du SDAGE RMC*, juin 2006 : <http://www.corse.eaufrance.fr/zones-humides/documents/protection-gestion-ZH-Olivier-Cizel.pdf>. Pour un complément à jour de ce document voir du même auteur : le nouveau guide juridique d'accompagnement des bassins Rhône Méditerranée et Corse, intitulé « protection et gestion des espaces humides et aquatiques », Olivier O

### Illustration du contentieux autour des zones humides

L'ancienne rubrique 4.1.0 qui soumettait à autorisation les travaux d'assèchement, imperméabilisation, remblais de zones humides ou de marais, la zone asséchée étant : 1° supérieure ou égale à 10 000 m<sup>2</sup> », a fait l'objet d'interprétations divergentes de la part du juge judiciaire. Dans une affaire abondamment commentée<sup>88</sup>, tant le Tribunal correctionnel de Rochefort-sur-mer que la Cour d'Appel de Poitiers, ont relaxé les auteurs de travaux de nivellement et d'arasement de terrains sur une superficie supérieure à 10 000 m<sup>2</sup> dans une zone de marais, le premier juge considérant qu'il n'était pas établi que les terres concernées étaient en zone humide, le juge d'appel considérant, pour sa part, que l'on n'était pas en présence de véritables travaux d'assèchements, imperméabilisation ou remblaiements. Les divergences d'appréciation n'ont pas tant porté sur la définition de la zone humide que sur la définition de travaux d'assèchements, imperméabilisation ou remblaiements. Selon la Cour d'appel de Poitiers en effet, d'une part, de simples travaux de nivellement d'un marais à bosses, sans modification de la maille hydraulique, ne conduisent pas à un assèchement ni à une imperméabilisation du sol, d'autre part, l'aménagement consistant à niveler par simple grattage les bosses existantes vers les parties basses du terrain ne constitue pas, faute d'apport de terre ou de matériaux d'une zone extérieure au terrain, un remblai. C'est une position très différente que va adopter la Cour de Cassation, en décidant notamment que les opérations concernées présupposent nécessairement une modification du niveau et du mode d'écoulement des eaux et surtout, qu'il n'est pas nécessaire que l'opération en cause nécessite l'apport de matériaux extérieurs à la zone humide pour constituer un remblai.

La loi de 2005 relative au Développement des Territoires Ruraux (dite loi DTR<sup>89</sup>) a réaffirmé l'intérêt général que constituent la préservation et la gestion durable des zones humides, ainsi que la nécessaire cohérence des politiques publiques de l'Etat et des collectivités territoriales.

Mais elle n'a pas proposé de définition nouvelle des zones humides, seulement complété l'article L.211-1 par un alinéa ainsi rédigé : " Un décret en Conseil d'Etat précise les critères retenus pour l'application du 1° ". Autrement dit, elle renvoyait au pouvoir réglementaire le soin de préciser les critères de définition et de délimitation des zones humides.

Ce décret, longtemps attendu, est finalement paru en janvier 2007. Un arrêté interministériel de juin 2008 est par la suite venu expliciter ces critères et la circulaire de juin 2008 précise les modalités de mise en œuvre.

Ces différents textes, sous l'impulsion de la loi DTR de 2005, ont finalement rénové le droit des zones humides<sup>90</sup>, mais en le complexifiant.

### **Décret, arrêté et circulaire récents pour la définition et la délimitation des zones humides**

Si la définition actuelle des zones humides est issue de la loi de 1992 (article L.211-1 précité), si la loi de 2005 a confié à l'Etat le soin de les délimiter, c'est un décret du 30 janvier 2007<sup>91</sup> qui est venu préciser les critères de définition (codifié à l'article R 211-108 du code de l'environnement).

Ce texte avance notamment que la morphologie des sols peut constituer un critère suffisant pour la définition et la délimitation des zones humides. La présence éventuelle de plantes hydrophiles est également retenue comme critère.

#### **Article R211-108 du Code de l'environnement**

*I. - Les critères à retenir pour la définition des zones humides mentionnées au 1° du I de l'article L. 211-1 sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique.*

*En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide.*

*II. - La délimitation des zones humides est effectuée à l'aide des cotes de crue ou de niveau phréatique, ou des fréquences et amplitudes des marées, pertinentes au regard des critères*

<sup>88</sup> C. A. Poitiers 9 janv. 1997, R. Romi, Rev. Jur. Env. 3/1997, p. 427 et R. Léost, Rev. Jur. Env. 3/1998, p. 359 ; Cass. Crim. 25 mars 1998, L. Le Corre et R. Romi, Dr. env. sept. 1998, p.7 et D. Guihal et R. Léost, Rev. Jur. Env. 4/1998, p. 531

<sup>89</sup> Loi n°2005-157 du 23 février 2005.

<sup>90</sup> La loi DTR va ainsi abroger plusieurs dispositions relatives au drainage réalisés ou concédés par l'Etat (C. rur., art., L. 151-12 ; L. 151-14, L. 151-15 à L. 151-29).

<sup>91</sup> Décret n° 2007-135 du 30 janvier 2007 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 du code de l'environnement



relatifs à la morphologie des sols et à la végétation définis au I.

III. - Un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et établit notamment les listes des types de sols et des plantes mentionnés au I.

IV. - Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux cours d'eau, plans d'eau et canaux, ainsi qu'aux infrastructures créées en vue du traitement des eaux usées ou des eaux pluviales<sup>92</sup>.

Le point IV est important : si la définition des zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar) englobe les cours d'eau et plans d'eau, la définition donnée par la loi française est beaucoup plus stricte. Or des régions d'étangs sont labellisées en site Ramsar (Brenne) ou tout au moins reconnus officieusement comme tel (Dombes). O. Cizel indique que le fait de ne pas vouloir considérer les plans d'eau comme constituant des zones humides est justifié, selon le ministère, par le fait de les écarter de la rubrique 3310 de la nomenclature sur les assèchements et de ne les rattacher qu'aux rubriques de création et de vidange de plans d'eau. Exclure ainsi des zones humides les nombreux étangs peu profonds qui sont reconnus comme constituant des zones humides d'importance nationale ou même internationale n'est donc pas sans poser problème<sup>93</sup>.

En juin 2008, un arrêté est venu préciser les critères de définition et de délimitation des zones humides<sup>94</sup>. Pour qu'un espace soit considéré comme une zone humide, il doit remplir des critères en termes de types de sols ou d'espèces végétales présentes figurant en annexe de l'arrêté. Quant au périmètre de la zone, il doit être délimité au plus près des espaces répondant aux critères relatifs aux sols ou à la végétation.

<sup>92</sup> Les « infrastructures » ainsi visées concernent certaines zones humides artificielles (bassins de lagunage ou de rétention d'eau pluviales, comme les mares d'autoroutes).

<sup>93</sup> Pour une réflexion complète sur ce point, consulter O. Cizel, *Nouvelles dispositions applicables aux zones humides*, 2008, op. cit.

<sup>94</sup> Arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement.

#### **Arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides (extrait)**

Article 1. Un espace peut être considéré comme zone humide au sens du 1° du I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, pour l'application du L. 214-7-1 du même code, dès qu'il présente l'un des critères suivants :

1° Ses sols correspondent à un ou plusieurs types pédologiques parmi ceux mentionnés dans la liste figurant à l'annexe 1.1 et identifiés selon la méthode figurant à l'annexe 1.2 ;

2° Sa végétation, si elle existe, est caractérisée :

[ soit par des espèces indicatrices de zones humides, identifiées selon la méthode et la liste d'espèces figurant à l'annexe 2.1 complétée, si nécessaire, par une liste additive d'espèces arrêtée par le préfet de région sur proposition du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, le cas échéant adaptée par territoire biogéographique ;

[ soit par des communautés d'espèces végétales, dénommées " habitats ", caractéristiques de zones humides, identifiées selon la méthode et la liste correspondante figurant à l'annexe 2.2.

Article 2. S'il est nécessaire de procéder à des relevés pédologiques ou de végétation, les protocoles à appliquer sont ceux décrits aux annexes 1 et 2.

Article 3. Le périmètre de la zone humide est délimité au plus près des espaces répondant aux critères relatifs aux sols ou à la végétation mentionnés à l'article 1er. Et, lorsque ces espaces sont identifiés directement à partir de relevés pédologiques ou de végétation, ce périmètre s'appuie, selon le contexte géomorphologique, soit sur la cote de crue, soit sur le niveau de nappe phréatique, soit sur le niveau de marée le plus élevé, ou sur la courbe topographique correspondante.

Ce même mois de juin 2008, une circulaire du ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire est venue apporter des précisions concernant les modalités de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du Code de l'environnement relatifs à la gestion



des installations, ouvrages, travaux et activités (Iota) s'exerçant dans les zones humides protégées<sup>95</sup>.

Cette circulaire définit les conditions d'application de l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides dans le cadre de l'application des régimes de déclaration ou d'autorisation des Iota. Elle constitue un support pour l'instruction de nouvelles demandes d'autorisation ou déclarations ainsi que pour les éventuels constats d'infractions nouvelles.

Les installations, ouvrages, travaux et activités s'exerçant dans les zones humides sont soumis aux régimes de déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau (articles L.214-1 et suivants et R.214-1 du code de l'environnement).

Mais la circulaire rappelle que l'application de la police de l'eau n'est pas subordonnée à l'existence d'arrêtés de délimitation et qu'il appartient donc aux services de la police de l'eau d'apprécier l'opportunité de procéder à la délimitation de zones humides, en fonction notamment des conflits locaux d'intérêts ou d'usages.

Enfin, un arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2009<sup>96</sup> est venu modifier l'arrêté du 24 juin 2008, plus précisément les critères de définition et de délimitation des zones humides, en ce qui concerne la nature des sols (suppression de certaines classes en tant que sols caractéristiques des zones humides et précisions).

**Tableau récapitulatif des textes visant la définition juridique des zones humides**

Textes	Commentaires
Art. L.211-1 du CE (art.2 de la loi sur l'eau de 1992)	Première définition juridique des zones humides
Loi de 2005 relative au Développement des Territoires Ruraux (DRT)	Réaffirme l'intérêt général de la préservation et de la gestion durable des zones humides mais pas de nouvelle définition ; prévoit un décret pour l'application de la définition donnée par le L.211-1
Décret n° 2007-135 du 30 janvier 2007 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 du code de l'environnement	Ces critères de définition sont repris à l'article R.211-108 du CE
Arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L.214-7-1 et R.211-108 du code de l'environnement	L'art. L.214-7-1 concerne les régimes d'autorisation ou de déclaration. Dans le cadre de ces régimes, " le préfet peut procéder à la délimitation de tout ou partie des zones humides définies à l'article L. 211-1 en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements "
Circulaire du 25 juin 2008 relative à la délimitation des zones humides en application des articles L.214-7-1 et R.211-108 du code de l'environnement	Précise les modalités de mise en œuvre ; au final, deux critères, qui peuvent s'appliquer séparément, permettent de définir les zones humides : l'hydromorphie des sols et la présence de plantes hydrophiles (critères non applicables aux cours d'eau et plans d'eau, ni à certaines zones humides artificielles).
Arrêté du 1 <sup>er</sup> octobre 2009 modifiant l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement.	Les modifications concernent la nature des sols, et les relevés de végétation.
Circulaire du 18 janvier 2010 relative à la délimitation des zones humides en application des articles L.214-7-1 et R.211-108 du code de l'environnement	Précise les modalités de mise en œuvre de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié.

<sup>95</sup> La circulaire du 18 janvier 2010 DGPAAT/C2010-3008 est récemment parue pour abroger celle du 25 juin 2008 compte tenu de ces modifications.

<sup>96</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2009 modifiant l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement.

### 1]1]3 Délimitation par le préfet de zones humides pour l'application de la nomenclature sur l'eau

Comme indiqué dans le tableau précédent, les textes précédemment cités relatifs à la délimitation des zones humides se rattachent exclusivement à l'application des procédures d'autorisation et de déclaration au titre de la police de l'eau. La circulaire du 25 juin 2008 rappelle ainsi que cette délimitation ne s'impose pas à l'ensemble des dispositifs relatifs aux zones humides (défiscalisation, outils ZHIEP et ZSCE, inventaires de connaissance, etc.).

L'objet de ces textes est de permettre au préfet de délimiter tout ou partie des zones humides d'un département dans le but de mieux appliquer la nomenclature sur l'eau<sup>97</sup>, notamment la rubrique 3.3.1.0 sur l'assèchement, l'imperméabilisation, le remblaiement ou la submersion de zones humides.

Cette délimitation préfectorale est réalisée lorsque les services de l'Etat jugent indispensable de sécuriser juridiquement l'application des régimes d'autorisation ou de déclaration des activités, usages ou travaux pour l'exercice de la police de l'eau.

Afin d'être opposable, cette délimitation doit être réalisée conformément aux dispositions de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié, et être sanctionnée par arrêté préfectoral, pris en concertation avec les collectivités territoriales ou leurs groupements (sans qu'une délibération de ces instances ne soit formellement requise).

#### **Article L. 214-7-1 du code de l'environnement**

*Lorsqu'il l'estime nécessaire pour l'application des articles L. 214-1 et L. 214-7, le préfet peut procéder à la délimitation de tout ou partie des zones humides définies à l'article L.211-1 en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements.*

En l'absence de cette délimitation, la nomenclature continue à s'appliquer normalement aux zones humides et le juge, en cas de contentieux, peut toujours qualifier tel espace de zones humides si les critères de la loi sur l'eau sont réunis (critères visés à l'article L. 211-1-1.).

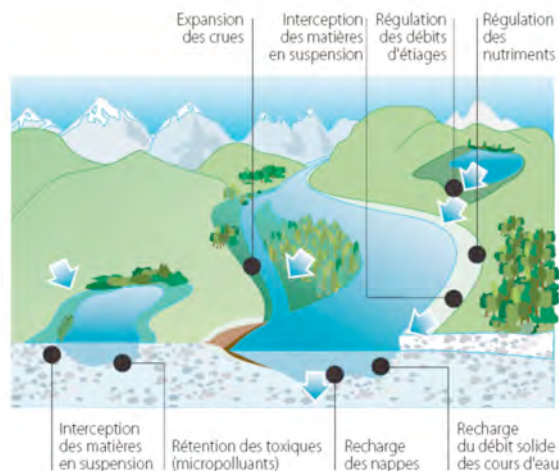
<sup>97</sup> La nomenclature sur l'eau soumet un certain nombre de travaux dépassant certains seuils à autorisation ou à déclaration du préfet.

### 1]2 Les fonctions des zones humides

Les zones humides constituent de véritables infrastructures naturelles qui remplissent d'importantes fonctions naturelles :

- [ Fonction hydrologique : les zones humides participent à la régulation du volume des eaux (rechargement des nappes, soutien du débit des cours d'eau en période d'étiage, des champs d'expansion des crues).
- [ Fonction biologique : les zones humides abritent de nombreuses espèces animales et végétales adaptées aux différents degrés d'humidité. Elles assurent donc la préservation d'une biodiversité très importante (en France, 30% des espèces végétales de grand intérêt et menacées sont inféodées aux zones humides et, à l'échelle de la planète, 50% des espèces d'oiseaux en dépendent directement).

Les fonctions essentielles des zones humides



Revue AdourGaronne 98, juin 2007, Les zones humides, des espaces stratégiques pour l'eau.

- [ Fonction d'amélioration de la qualité des eaux : les caractéristiques de leur sol leur permettent d'agir comme filtres naturels épurateurs.
- [ Fonctions paysagère et récréative (et donc rôle économique : installation d'activités touristiques et de loisirs telles que des parcours de randonnées, des sites de pêche, des gîtes à thèmes). Mentionnons également comme rôle économique que les éleveurs peuvent s'en servir pour l'élevage extensif, surtout en période de sécheresse.

## Zones humides et DCE

La directive cadre sur l'eau impose un objectif de bon état des eaux en 2015. Mais elle ne considère pas les zones humides comme des masses d'eau et seuls les sites protégés par le biais de directives européennes (Habitat et Oiseaux) et notamment les sites Natura 2000 humides sont identifiés.

Néanmoins, l'importance de ces milieux pour l'atteinte du bon état des milieux aquatiques a été systématiquement identifiée lors de l'élaboration des états des lieux dans chaque bassin et de la définition des enjeux. Ces zones participent activement à l'atteinte du bon état des eaux grâce à leurs fonctions multiples d'épuration des eaux superficielles et souterraines, de rétention de crues, de réservoirs de biodiversité, de soutien d'étiage. C'est d'ailleurs pour cette raison que les agences de l'eau ont engagé des études complémentaires pour déterminer les secteurs les plus efficaces vis-à-vis de la gestion de l'eau, de manière à définir les stratégies de protection, de restauration, de renaturation ou d'entretien les plus adaptées.

Dans son introduction, la DCE stipule (point 23) : " Il est nécessaire de définir des principes communs afin de coordonner les efforts des États membres visant à améliorer la protection des eaux de la Communauté en termes de qualité et de quantité, de promouvoir l'utilisation écologiquement viable de l'eau, de contribuer à la maîtrise des problèmes transfrontières concernant l'eau, de protéger les écosystèmes aquatiques ainsi que les écosystèmes terrestres et les zones humides qui en dépendent directement et de sauvegarder et de développer les utilisations potentielles des eaux dans la Communauté ".

Si la DCE ne fixe pas d'objectif pour les zones humides proprement dites, la partie B de l'annexe VI cite la mesure " vii) récréation et restauration des zones humides " parmi les mesures pouvant être introduites dans les mesures complémentaires du programme de mesures.

### 1]3 La situation aujourd'hui

En fonction de la définition retenue et des méthodes employées, l'estimation de l'importance de ces milieux en France peut varier dans des proportions importantes. Ainsi, selon O. Cizel (2008), les zones humides ne représentent pas plus de 4,5 à 5,6 % du territoire, soit entre 2,5 et 3 millions d'hectares. Selon la base de données Corine Land Cover, les zones humides représentent seulement 0,3% du territoire (171.800 ha). Ce chiffre n'a pas bougé entre 2000

et 2006. Mais l'IFEN indique que le seuil d'identification des polygones à 25 ha explique la sous-estimation de l'étendue des zones humides, souvent de faible surface, difficiles à distinguer et d'apparences variées au fil des saisons. Dans une publication récente<sup>98</sup>, l'IFEN indique que la littérature, fondée principalement sur des avis d'experts, évoque une couverture nationale de 3 à 3,5 %, plutôt que 0,3 %. De même est-il difficile d'apprécier l'ampleur des surfaces qui ont disparu. Pour le ministère de l'écologie, " Toutes les estimations montrent qu'en un siècle, près de la moitié des zones humides ont disparu<sup>99</sup> ".

Malgré les nombreuses initiatives de ces quinze dernières années, les zones humides demeurent un des milieux les plus dégradés et les plus menacés (en surface et en état de conservation) par la conjonction de trois facteurs : une pression à l'artificialisation, des aménagements hydrauliques modifiant les équilibres hydrologiques et les conséquences indirectes d'incitations de la politique agricole commune (notamment un montant des aides au maïs irrigué très supérieur aux aides à la prairie permanente). L'observatoire national des zones humides, mis en place dans le cadre du plan national d'action en faveur des zones humides (1995), a mis en évidence la situation particulièrement préoccupante des prairies humides, des landes humides et des annexes alluviales.

Dans le profil environnemental du Languedoc-Roussillon de 2006<sup>100</sup>, les principaux facteurs de dégradations identifiés pour la région Languedoc-Roussillon sont :

- [ la modification du régime des cours d'eau due à l'hydroélectricité et aux barrages structurants,
- [ les prélèvements d'eau pour l'irrigation et l'AEP,
- [ les aménagements lourds destinés à la lutte contre les inondations,
- [ l'augmentation sensible des rejets urbains,
- [ le comblement et le drainage des zones humides (tourbières lozériennes notamment),
- [ le busage des ruisseaux,
- [ la modification du profil en long consécutive aux dégradations physiques.

<sup>98</sup> La France vue par Corine Land Cover. Le point sur n°10, Avril 2009.

<sup>99</sup> Assemblée Nationale, question au gouvernement n°47010, publiée au JO le 17/11/2009, page : 10884.

<sup>100</sup> <http://www.languedoc-roussillon.ecologie.gouv.fr/profil/sommaire.htm>

## 2] Les questions que les maîtres d'ouvrage doivent se poser

La préservation des zones humides n'est pas encore un réflexe chez les maîtres d'ouvrage et les engagements politiques sur ce thème sont modestes. Les zones humides sont souvent méconnues ainsi que leur intérêt écologique, malgré tous les efforts engagés depuis plus de 20 ans à leur égard (plan national, SDAGE...).

Pour beaucoup des acteurs fortement engagés dans la préservation et la restauration des zones humides, la meilleure chance pour ces espaces, et probablement la seule, réside dans l'alliance des protecteurs, des chasseurs, des éleveurs, des services des collectivités, de l'Etat et leurs établissements publics face à la lente mais inexorable dégradation qu'elles subissent depuis un siècle.

Les instruments réglementaires existent. Encore faut-il "faire vivre" une véritable politique "zones humides", fortement ancrée dans une gestion intégrée des milieux aquatiques et de la ressource en eau.

Un des enjeux consiste à convaincre les acteurs locaux, notamment les élus, du bénéfice direct qu'ils peuvent trouver dans une meilleure gestion ou une restauration de ces zones humides. L'exercice peut être relativement "aisé" pour une fonction comme celle de rétention des crues ; il s'avère souvent beaucoup plus délicat pour des fonctions dont on sait mal quantifier les effets. Il faut chercher à intégrer les zones humides au développement intercommunal et communal (un des axes proposé par la Commission technique des zones humides au Comité de bassin RMC).

Il faut également encourager les approches économiques, afin d'intégrer ce type d'éclairage dans les processus d'aide à la décision (demande croissante dans le cadre d'élaboration et de révision des SAGE). Celles-ci nécessitent d'une part de quantifier les services rendus par les zones humides (fonction de stockage par les tourbières par exemple<sup>101</sup>) et, d'autre part, d'évaluer les coûts des services rendus par les zones humides<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Voir par exemple les travaux de Jacques Thomas du réseau SAGNE <http://www.rhizobiome.coop>.

<sup>102</sup> Pour les aspects économiques, voir notamment : Colloque de l'Agence de l'eau Adour-Garonne en février 2009, « Les bons comptes des zones humides » (<http://www.eau-adour-garonne.fr/page.asp?page=3351>) ; l'étude de l'Agence de l'eau Seine-Normandie « Evaluation économique des services rendus par les zones humides à la gestion de l'eau » (1996) ; l'ouvrage « Fonctions et valeurs

Une stratégie de préservation et de restauration des zones humides nécessite donc a minima les deux étapes suivantes :

- [ Connaissance des zones humides (inventaire, compréhension de leur fonctionnement, suivi des grandes tendances d'évolution pour cibler les interventions).
- [ Mise en synergie des actions de conservation, restauration et gestion.

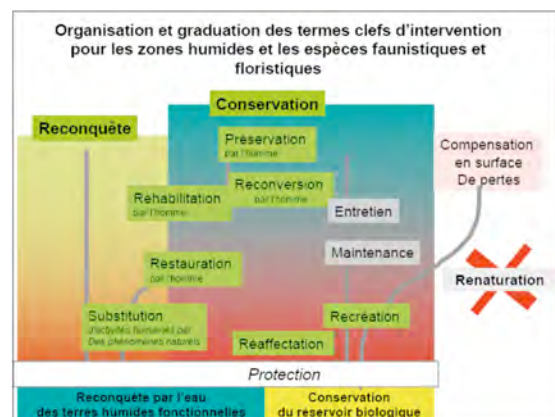
### 2]1 Présentation des actions de préservation et de gestion des zones humides

#### 2]1]1 Terminologie de la Commission technique des zones humides

Dans le cadre de l'élaboration du SADAGE RMC, la Commission technique des zones humides du Comité de bassin a travaillé à définir de manière claire et précise un certain nombre de termes du "jargon" technique et administratif en matière de gestion des zones humides. L'objectif était de contribuer à plus de clartés sémantiques, éthique et afin d'intervenir sur la base de principes plus clairs.

Les termes pour lesquels la Commission a proposé une définition sont les suivants :

Compensation	Réaffectation	Réhabilitation
Conservation	Reconquête	Renaturation
Préservation	Reconversion	Restauration
Protection	Recréation	Substitution



*Le lecteur est invité à consulter ces définitions sur le site du portail des données sur l'eau du bassin Rhône-Méditerranée*

des zones humides (Dunod, 2000), qui traite notamment des aspects économiques.

### 2.1.2 Les orientations du SDAGE RMC concernant les zones humides

Le programme de mesures du SDAGE RMC<sup>103</sup> permet également de cerner la nature des actions de préservation, de restauration et de gestion des zones humides.

Les 17 mesures ou actions développées dans la boîte à outils du programme de mesures pour agir en faveur des zones humides se réfèrent aux 5 axes suivants :

- [ Développer la connaissance sur les zones humides, leurs fonctionnalités et leur espace de bon fonctionnement
- [ Réhabiliter au plan social les zones humides en tant qu'infrastructures naturelles
- [ Préserver les zones humides en bon état en liaison fonctionnelle avec des masses d'eau, mais menacées
- [ Reconquérir les zones humides
- [ Engager une observation pluriannuelle de l'évolution des zones humides en lien avec les masses d'eau en partenariat avec les structures locales

L'orientation fondamentale n°6 du SDAGE RMC vise à “Préserver et redévelopper les fonctionnalités naturelles des bassins et des milieux aquatiques”, et notamment à “Prendre en compte, préserver et restaurer les zones humides”. L'un des quatre thèmes du programme de mesure concernant cet objectif, vise la “préservation et la restauration en prenant appui sur différents outils (protection réglementaire, actions partenariales et contractuelles, acquisition), des actions de restauration dimensionnées en fonction de l'état de dégradation voire des opérations de récréation”.

Deux types de mesures sont donc mis en avant :

- [ Celles permettant la préservation des zones humides en bon état en liaison fonctionnelle avec des masses d'eau, mais menacées :
  - Protection réglementaire
  - Actions de préservation des zones humides dans les aires d'alimentation de captage d'eau potable (recherche de synergie entre préservation de la

qualité de la ressource en eau souterraine pour les captages pour l'eau potable et des zones humides).

- Acquisition
  - Développer la préservation en propriété privée.
- [ Celle permettant leur reconquête
- Adaptation des pratiques agricoles aux zones humides (dispositifs agro-environnementaux régionaux).
  - Interventions de restauration légères (Mesure destinée à la reconquête de grandes surfaces de zones humides sur des territoires déficitaires. Cette action demande d'établir des clauses préventives de respect de la biodiversité, de la faune et de la flore autochtone dans les prestations de génie civil et de génie végétal)
  - Restaurer voir recréer des zones humides sous forme d'infrastructures humides artificielles.
  - Supprimer le drainage en place.
  - Intervenir de façon curative par de la restauration lourde. Plusieurs modalités techniques sont pertinentes en fonction des situations (élimination des micro-ouvrages structurants ; élimination de remblais et de merlons implantés en zones humides...)

## 2]2 Mieux connaître les zones humides

### 2]2]1 Méthode

Les inventaires et cartographies des zones humides sont les supports indispensables aux stratégies d'intervention et à la réalisation d'actions contractuelles ou réglementaires.

Dans certaines régions, l'expression de “territoires humides” est préférée à celles de zones humides pour ne pas créer la confusion avec les zones humides qui ont dorénavant une définition réglementaire et même législative.

La commission technique zones humides mise en place par le Comité de bassin Rhône-Méditerranée est à l'origine de plusieurs outils méthodologiques sur le thème des inventaires ou de la caractérisation des zones humides. L'ensemble de ses travaux est disponible sur le site de l'Agence de l'eau RMC (notamment : Note technique SDAGE N°5. *Agir pour les zones*

<sup>103</sup> <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/dce/sdage2010-2015.php>

*humides en RMC. Politique d'inventaires : objectifs et méthodologie).*

Les inventaires et cartographies de zones humides réalisés à des fins de connaissance ou de localisation pour la planification de l'action n'ont pas obligation d'adopter la méthodologie décrite dans l'arrêté du 24 juin 2008 modifié, qui vise à préciser les critères de définition et de délimitation des zones humides dans le cadre de l'application des régimes de déclaration ou d'autorisation.

### 2]2]2 Conséquences juridiques des inventaires

N'étant pas opposable, ces cartes ne peuvent être le territoire d'application juridique des dispositions du Code de l'environnement. Elles peuvent constituer néanmoins des outils d'alerte ou d'aide à la décision en matière de police de l'eau et des milieux. Ainsi l'existence des inventaires facilite-t-elle l'application de la nomenclature eau et les documents d'urbanisme ont obligation de tenir compte de ces milieux. Dans les communes littorales, les documents d'urbanisme doivent identifier, délimiter et protéger les "espaces remarquables", dont les zones humides, ce qui doit logiquement se traduire par un classement en zone inconstructible (art. L. 146-6 et R. 146-1 du Code de l'urbanisme). En application de ces principes, est justifiée l'annulation par la Cour Administrative d'Appel de Marseille d'un permis de construire délivré par le maire de la commune de Canet-en-Roussillon, dont le terrain d'assiette du projet est "inclus dans le périmètre de la ZNIEFF de l'étang de Canet-Saint-Nazaire ainsi que dans la ZNIEFF de la zone humide d'Al Cagarell, que ces deux zones ont par la suite fait l'objet d'une inscription aux sites Natura 2000, que ces zones présentent un intérêt écologique particulier du fait de la richesse du faciès de végétation et de l'avifaune qui comprend vingt et une espèces nicheuses (...)" et que par suite ce terrain présente toutes les caractéristiques d'un espace remarquable au sens de la loi littoral qui doit être protégé de toute urbanisation (CE 3 sept. 2009, Commune de Canet-en-Roussillon, req. n° 3062298).

Les inventaires peuvent également être exploités par les maires pour identifier les parcelles et donc les propriétaires pouvant faire l'objet d'une exonération fiscale.

Enfin, les inventaires doivent être exploités par les démarches d'évaluation environnementale des projets, plans et programme.

### 2]3 Charte pour les zones humides en Rhône-Méditerranée-Corse

Le Comité de bassin a adopté en octobre 2000 une "Charte pour les zones humides du bassin Rhône-Méditerranée-Corse". Elle s'inscrit dans la politique volontariste du Comité de bassin en faveur de la préservation et de la reconquête des zones humides, notamment au travers du SDAGE de 1996 qui contenaient déjà des objectifs et des préconisations clairs pour la préservation et la gestion des zones humides. Cette charte pose 5 principes :

- mieux connaître et inventorier les zones humides et leur espace de fonctionnalité ;
  - intégrer les zones humides dans les politiques d'aménagement du territoire ;
  - orienter les financements publics pour inciter et soutenir les actions en faveur des zones humides ;
  - mettre en place une gestion concertée et durable des zones humides dans leur bassin versant ;
  - participer activement au réseau des acteurs du bassin impliqués dans la gestion des zones humides.
- Cette charte n'a pas de valeur juridique en soi, mais vise à faciliter la mise en œuvre des objectifs de protection de ces zones.

### 2]4 Agir pour les zones humides à travers les SAGE

Le SAGE doit être un **moment privilégié** pour engager ou renforcer une politique de préservation et de restauration des zones humides.

Procédure de concertation par excellence, le SAGE est d'abord une opportunité unique de sensibilisation, d'explication et d'appropriation, par l'ensemble des acteurs impliqués, des enjeux posés par les zones humides et leur préservation.

Le SAGE est ensuite l'occasion de réaliser les études ou les compléments d'études nécessaires à la connaissance des zones humides. Il s'agit non seulement d'inventorier mais aussi d'évaluer et si possible de quantifier le rôle des zones humides, non seulement pour produire un support de sensibilisation mais aussi pour construire un véritable argumentaire – technique et également si possible économique – de l'intérêt de ces zones.

Compte tenu de l'échelle de travail d'une part, de la représentativité des acteurs de la CLE d'autre part, la procédure



SAGE est également l'opportunité d'articuler et/ou d'intégrer la question des zones humides aux politiques locales et sectorielles, comme l'urbanisme, l'agriculture, le développement économique.

On rappelle que les articles L.212-5-1 et R.212-46 5° (LEMA/SAGE) ont renforcé le contenu du SAGE en donnant la possibilité à la CLE d'**identifier** dans le PAGD (art. L.212-5-1) des "zones humides d'intérêt environnemental particulier en vue de leur préservation ou de leur restauration". Une fois le SAGE approuvé, **le préfet délimite**, en s'appuyant sur le service de police de l'eau, les zones du PAGD par arrêté préfectoral en établissant, conformément à l'article L. 211-3 4° et 5°, un programme d'actions qui définit les mesures, les objectifs à atteindre et les délais correspondants.

Le PAGD doit, le cas échéant, **identifier** à l'intérieur des zones humides d'intérêt environnemental particulier des "zones stratégiques pour la gestion de l'eau" dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs du SDAGE visés au IV de l'article L.212-1. Une fois le SAGE approuvé, en application de l'article L.211-12, des **servitudes d'utilité publique peuvent être instituées** sur ces zones à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements en recourant à la procédure d'enquête publique prévue aux articles R.211-96 à R.211-106.

D'autre part, le règlement du SAGE, document nouveau et d'une portée juridique forte, définit des mesures précises permettant la réalisation des objectifs exprimés dans le PAGD, identifiés comme majeurs et nécessitant l'instauration de règles complémentaires pour atteindre le bon état ou les objectifs de gestion équilibrée de la ressource. Ainsi peut-il édicter les règles nécessaires "Au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1"<sup>104</sup>.

### 3] Les outils disponibles pour la préservation et la restauration des zones humides

La littérature relative aux zones humides est suffisamment vaste pour qu'il ne soit pas nécessaire ici d'en évoquer tous les aspects. S'il existe une réglementation spécifique aux zones

humides – le dernier rapport parlementaire en date<sup>105</sup> traitant de ces milieux qualifie le droit français les concernant de "pointilliste et complexe" – aucun autre instrument n'est propre à la préservation et la restauration des zones humides.

De fait, de nombreux instruments juridiques de protection de l'espace naturel sont disponibles pour assurer la conservation de ces zones : réserves naturelles, arrêtés de protection de biotope, réserves naturelles volontaires, zones de protections spéciales, sites Natura 2000, réserves biologiques domaniales, réserves de chasse, de pêche...

Il convient également de signaler les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) qui, même si elles sont dénuées de valeur juridique en tant que telles puisqu'il ne s'agit que d'inventaires, n'en restent pas moins un bon indicateur de la sensibilité écologique des lieux et il n'est pas rare que le juge administratif y fasse expressément référence dans le cadre du contrôle de légalité (cf. CE 3 sept. 2009, Cne de Canet-en-Roussillon, cité supra § 2.2.2).

Le chapitre 3.1 évoque rapidement les différents outils réglementaires et contractuels. Le chapitre 3.2 décrit en détail les nouveaux outils introduits par la loi DTR (zones humides d'intérêt environnemental particulier et zones stratégiques pour la gestion de l'eau). Le chapitre 3.3 évoque les outils de maîtrise foncière proprement dit.

#### 3]1 Les outils réglementaires de protection et les instruments contractuels

A chaque situation correspond un instrument en fonction du contexte local et de l'importance de la zone à protéger.

##### **Protection avec ou sans gestion des zones humides**

On distingue les instruments réglementaires de protection sans gestion et ceux prévoyant des modalités de gestion.

Les instruments réglementaires relevant de la première catégorie sont les arrêtés de biotopes, les sites inscrits et les sites classés, les zones N des PLU (voir ci-après le point relatif à la prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme), le classement en espèces protégées, les espaces boisés classés. Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope, sont en terme de superficie, le troisième instrument le plus utilisé pour protéger les zones humides (celles-ci sont

<sup>104</sup> Circulaire SAGE du 21 avril 2008 (DE / SDATDCP / BDCP / n° 10

<sup>105</sup> La planification sur l'évaluation des politiques publiques concernant les zones humides. Sénat, rapport N°554, 2009.



explicitement visées par cette réglementation). Ils réglementent les activités et les aménagements de manière à prévenir la disparition d'espèces protégées par la protection de leur habitat. Les instruments réglementaires de protection et de gestion sont les réserves naturelles régionales, les Z.P.S. (Zones de Protection Spéciale, Directive " Oiseaux ") et les Z.S.C. (Zones Spéciales de Conservation, Directive " Habitats "). Les réserves naturelles ont un double objectif : protéger durablement les sites naturels présentant un intérêt écologique majeur, et éduquer à l'environnement, par la connaissance et la valorisation du site. Les zones humides ne sont pas spécifiées directement mais représentent une petite moitié des réserves naturelles. Comme pour les parcs, certaines activités sont réglementées et d'autres peuvent l'être par décret. La classification en réserve naturelle est plus contraignante que celle par arrêté de biotopes. Des activités telles que l'extraction de matériaux ou les modes d'utilisation de l'eau peuvent être réglementées, touchant directement la protection des zones humides concernées.

Les instruments contractuels sont principalement : les parcs naturels régionaux, les mesures agri-environnementales, les chartes de territoire, les contrats Natural 2000. Les directives européennes "oiseaux" de 1979 et "habitats" de 1992 ont conduit à la constitution du réseau Natura 2000. De très nombreuses zones humides en font partie (1 million d'ha, soit 1/7 du réseau Natura 2000 français), les annexes de ces deux directives comptant un certain nombre d'habitats et d'espèces inféodés aux milieux humides. Des mesures de gestion appropriées sont déclinées dans les documents d'objectifs.

#### ***Prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme***

L'urbanisme est une cause importante de dégradation des zones humides, en passe de devenir la cause essentielle, la disparition des zones humides ayant eu depuis longtemps pour origine principale les activités agricoles (assèchements).

Pourtant, le zonage des documents d'urbanisme et leurs orientations stratégiques peuvent au contraire participer activement de la reconnaissance et de la protection de ces zones et de leurs fonctions.

Le zonage en zone naturelle (zone N) dans les PLU peut être utilisé. D'ailleurs, les documents d'urbanisme doivent mettre en application les principes formulés par l'article L. 121-1-1° et 3°

du Code de l'urbanisme : les zones humides doivent être prises en compte par tous ces documents dans la mesure où l'alinéa 3 fait référence à la protection des écosystèmes.

Comme tout zonage d'un PLU, il n'apporte pas la garantie parfaite de son maintien dans le temps. Lorsque les zones humides concernées jouent un rôle en matière de rétention des crues, l'outil PPR peut être mobilisé, qui apporte une garantie de " gel " de ces terrains.

Si les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) peuvent faire preuve d'initiative en matière de protection des zones humides, ils doivent avant tout respecter – et plus précisément être compatibles – avec le SDAGE et les SAGE vis-à-vis de la préservation des zones humides.

La notion de compatibilité signifie que les orientations découlant d'une décision ou d'un plan ne soit pas interdite par le SDAGE ou les SAGE, et que la décision ou le plan contribuent à leur mise en œuvre et non à la mise en cause de leurs orientations ou options.

Une mention particulière doit être faite au sujet de la cabanisation. La cabanisation est une construction illicite servant d'habitat, permanent ou occasionnel. Sur le littoral du Languedoc-Roussillon notamment, le phénomène de cabanisation s'est développé dans des zones naturelles et contribue à la dégradation des zones humides (imperméabilisation, voies d'accès qui interrompent les circulations d'eau, destruction des habitats par les remblais et la fréquentation).

Ce phénomène illicite est difficile à enrayer ; il faut une forte volonté politique pour mettre en place une surveillance des milieux naturels et agir rapidement pour que les règles d'urbanisme soient respectées. Pour aider les communes dans leur action, la Mission Interministérielle d'Aménagement du Languedoc-Roussillon a édité en 2005 un guide intitulé " Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon <sup>106</sup> " accompagné de 43 fiches actions. La combinaison de trois modes d'approche : la prévention, la résorption et la régularisation y est recommandée.

---

<sup>106</sup> « Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon, Guide pour l'action » (Mission Interministérielle d'Aménagement du Languedoc-Roussillon, 2005) téléchargeable sous [http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actions/missionlittoral/etudes\\_rapport.shtm](http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actions/missionlittoral/etudes_rapport.shtm)

### 3]2 Les nouveaux outils de la loi DTR

#### 3]2]1 Les zones humides d'intérêt environnemental particulier

Les préfets peuvent délimiter des “ zones humides d'intérêt environnemental particulier ”, c'est-à-dire celles “ dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière ” (article L.211-3-II du CE).

Mais en matière de zones humides, la LEMA a renforcé le contenu du SAGE en donnant la possibilité à la CLE de proposer, et donc d'identifier – après une concertation locale la plus large possible – dans le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) des zones humides d'intérêt environnemental particulier. Néanmoins, la circulaire du 21 avril 2008 précise bien que “ Une fois le SAGE approuvé, le préfet délimite les zones du PAGD par arrêté préfectoral en établissant, conformément à l'article L. 211-3 4° et 5°, un programme d'actions qui définit les mesures, les objectifs à atteindre et les délais correspondants ”. Autrement dit, lorsqu'il y a identification par la CLE d'un périmètre, l'existence juridique d'une ZHIEP n'intervient qu'avec la signature de l'arrêté préfectoral établissant d'une part le périmètre, et d'autre part le programme d'actions.

De même, la circulaire du 21 avril 2008 indique que le PAGD doit, le cas échéant, identifier à l'intérieur des zones humides d'intérêt environnemental particulier des “ zones stratégiques pour la gestion de l'eau ” dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs du SDAGE visés au IV de l'article L.212-1. Une fois le SAGE approuvé, en application de l'article L.211-12, des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées sur ces zones à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements en recourant à la procédure d'enquête publique prévue aux articles R.211-96 à R.211-106 ”.

Il convient donc de retenir qu'une zone stratégique pour la gestion de l'eau ne peut être instituée que si au préalable – il s'agit d'une obligation – son périmètre a été inscrit dans le PAGD du SAGE. La CLE est donc “ souveraine ” pour la création de périmètres de zone stratégique pour la gestion de l'eau.

Ces zones doivent répondre à la définition des zones humides données par l'article L.211-1 du code de l'environnement. Mais leur délimitation ne requiert pas une délimitation selon les critères

et modalités de l'article R. 211-108 du code de l'environnement, qui vise l'encadrement d'activités ou d'usages relevant de la police de l'eau (voir point 1.1.3).

L'annexe G de la circulaire du 30 mai 2008<sup>107</sup> est venue apporter des précisions sur les zones humides d'intérêt environnemental particulier. Dans les espaces ainsi visés, des actions spécifiques (restauration, aménagement, gestion,...) doivent être justifiées par les fonctions et les services rendus par ces espaces dans le cadre d'une gestion intégrée du bassin versant et leur intérêt au regard d'enjeux tels que la préservation de la ressource en eau, le maintien ou la restauration de la biodiversité, la protection ou la restauration de paysages, la valorisation cynégétique ou touristique. La circulaire précise qu'une importance particulière peut être accordée aux zones humides qui contribuent de façon significative à l'atteinte des objectifs de bon état des eaux superficielles ou souterraines, fixés par la DCE ; à une limitation des risques d'inondation ; à la constitution de corridors écologiques (notions de “ trame bleue et trame verte “ issues du “ Grenelle de l'environnement “.

Dans ces zones, le préfet établit un programme d'action, qui vise à préserver ou restaurer lesdites zones (art. R.114-6 du code rural). Ce programme précise les pratiques à promouvoir et peut rendre obligatoires certaines d'entre elles à l'expiration d'un délai de 3 ans à compter de la date de l'arrêté préfectoral instituant la ZHIEP, sous conditions.

Ces programmes sont soutenus par des aides essentiellement agro-environnementales lorsque des surcoûts seront constatés. Une circulaire du 1er mars 2005 a lancé un appel à projet sur des zones tests. Ces zones sont en outre totalement exonérées de Taxe Foncière sur les Propriétés non Bâties .

#### **Article R. 114-6 du code rural (créé par le décret du 14 mai 2007)**

*Pour chaque zone délimitée ou envisagée, le préfet établit un programme d'action.*

*Ce programme d'action est compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau et, selon le cas, se conforme ou tient compte des mesures réglementaires*

<sup>107</sup> CIRCULAIRE DGFAR/SDER/C2008-5030 DE/SDMAGE/BPRE A/2008-n° 14 DGS/SDEA/2008. Date: 30 mai 2008. Objet : Mise en application du décret n 2007- 882 du 14 mai 2007, relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural, codifié sous les articles R. 114-1 à R. 114-10.

ou contractuelles mises en œuvre dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques sur la zone.

Il mentionne, le cas échéant, les aménagements dont la réalisation est envisagée dans la zone sur le fondement de l'article L. 211-7 du code de l'environnement en précisant leurs maîtres d'ouvrages, le calendrier et les modalités de leur réalisation.

Ce programme définit les mesures à promouvoir par les propriétaires et les exploitants, parmi les actions suivantes :

- 1° Couverture végétale du sol, permanente ou temporaire ;
- 2° Travail du sol, gestion des résidus de culture, apports de matière organique favorisant l'infiltration de l'eau et limitant le ruissellement ;
- 3° Gestion des intrants, notamment des fertilisants, des produits phytosanitaires et de l'eau d'irrigation ;
- 4° Diversification des cultures par assolement et rotations culturales ;
- 5° Maintien ou création de haies, talus, murets, fossés d'infiltration et aménagements ralentissant ou déviant l'écoulement des eaux ;
- 6° Restauration ou entretien d'un couvert végétal spécifique ;
- 7° Restauration ou entretien de mares, plans d'eau ou zones humides.

Le programme d'action détermine les objectifs à atteindre selon le type d'action pour chacune des parties de la zone concernées, en les quantifiant dans toute la mesure du possible, et les délais correspondants.

Il présente les moyens prévus pour atteindre ces objectifs et indique notamment les aides publiques dont certaines mesures peuvent bénéficier ainsi que leurs conditions et modalités d'attribution.

Il expose les effets escomptés sur le milieu et précise les indicateurs quantitatifs qui permettront de les évaluer.

Il comprend une évaluation sommaire de l'impact technique et financier des mesures envisagées sur les propriétaires et exploitants concernés.

L'article R114-8 du code rural (créé par le décret du 14 mai 2007) prévoit que le préfet puisse rendre les mesures du programme d'action obligatoires.

**Article R114-8 du code rural**

I. - Le préfet peut, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant la publication du programme d'action, compte tenu des résultats de la mise en œuvre de ce programme en regard des objectifs fixés, décider de rendre obligatoires, dans les délais et les conditions qu'il fixe, certaines des mesures préconisées par le programme.

Textes	Commentaires
L.211-3 du CE II – 4° - A l'intérieur des zones humides définies à l'article L. 211-1 ... l'autorité administrative peut a) Délimiter des zones dites "zones humides d'intérêt environnemental particulier" dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière.	Notion introduite par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (Chapitre III : Dispositions relatives à la préservation, à la restauration et à la valorisation des zones humides)
Décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural	Modalités de délimitation des ZHIEP Programme d'action
Art. R. 114-6 du code rural " Art. R. 114-6. - Pour chaque zone délimitée ou envisagée, le préfet établit un programme d'action "	Article issu du décret du 14 mai 2007

### 3.2.2 Les zones stratégiques pour la gestion de l'eau délimitées par le SAGE et les servitudes

#### ***Un zonage propre au SAGE***

Ces zones stratégiques ont été introduites par la loi développement des territoires du 23 février 2005 (art. 132). Un décret d'application devait intervenir. Finalement, la LEMA (art.77, codifiée à l'article L. 212-5-1 du CE) a repris ces zones : les SAGE doivent prendre en compte les zones humides et dans cet objectif, ils peuvent délimiter, dans et uniquement dans les "zones humides d'intérêt environnemental particulier", des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) "dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1" [c'est-à-dire aux objectifs du SAGE] (art.L.212-5-1 du CE).

Autrement dit, et comme le rappelle la circulaire SAGE d'avril 2008, la délimitation d'une "zone humide d'intérêt environnemental particulier" est un préalable nécessaire à son identification en tant que "zone stratégique pour la gestion de l'eau".

La circulaire du 25 juin 2008 a précisé la procédure de délimitation d'une ZSGE :

- [ Identification du secteur concerné dans le PAGD d'un SAGE.
- [ Délimitation par arrêté préfectoral d'une ZHIEP.
- [ Délimitation de la ZSGE et instauration de servitudes, par arrêté préfectoral au titre de la déclaration d'utilité publique (DUP) après enquête publique conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (cf. articles R.211-6 et suivants du CE relatifs à l'enquête publique préalable à l'instauration des servitudes d'utilité publique prévues à l'art. L. 211-12). La DUP concerne donc seulement l'instauration de servitude, pas la délimitation de la ZSGE, qui n'est pas soumise à DUP préalable

Comme précédemment pour les ZHIEP, il convient d'entendre par "délimitation" par le SAGE une opération nécessaire mais non suffisante pour finaliser ce zonage d'un point de vue juridique, puisqu'un arrêté préfectoral spécifique selon la procédure prévue par les articles R.114-1 et suivants du code rural, comme précisé plus haut, est nécessaire.

De même, la mobilisation de l'outil ZSGE alors qu'un SAGE est déjà établi nécessite obligatoirement la révision de celui-ci !

La circulaire du 25 juin 2008, désormais remplacée par la circulaire du 18 janvier 2010 est venue préciser la définition et la finalité de ces zones, la procédure de leur délimitation et a proposé quelques éléments de méthodologie pour les identifier et les délimiter.

#### ***La servitude des zones stratégiques pour la gestion de l'eau***

La création de ces zones ouvre au préfet la possibilité d'instituer, par arrêté, des servitudes d'utilité publique obligeant les propriétaires et exploitants à s'abstenir de tout acte susceptible de nuire à la nature et au rôle ainsi qu'à l'entretien et à la conservation de la zone.

Ces servitudes peuvent donc avoir pour conséquence de rendre un terrain inconstructible ou s'opposer à l'extension de bâtiments existants.

Il est expressément prévu que le propriétaire d'un terrain grevé par cette servitude peut être indemnisé des préjudices matériels, directs, certains qu'il subit (Code de l'environnement : art. L. 211-12-VIII). Il dispose également, sous certaines conditions, d'un droit de délaissement, c'est-à-dire, qu'il peut requérir de l'administration l'acquisition de sa parcelle (Code de l'environnement : art. L. 211-12-X).

L'instauration des servitudes mentionnées au I ouvre droit à indemnités pour les propriétaires de terrains des zones grevées lorsqu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain. Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Elles sont fixées, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation compétent dans le département.

#### ***Modes d'utilisation du sol spécifiques dans les baux ruraux***

Indépendamment de la mise en place de cette servitude, des modes d'utilisation spécifique des sols peuvent être prescrits dans les baux ruraux attribués par des propriétaires publics (Etat, collectivités locales et leurs groupements), selon les termes de l'article L.211-13 du code de l'environnement. Ces prescriptions, imposées lors de l'établissement des baux dans ces zones stratégiques, visent à préserver ou restaurer la nature et le rôle des zones humides.

Textes	Commentaires
<p><b>Art. 132 de la loi</b> du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux</p> <p>Le SAGE “ peut délimiter, en vue de leur préservation ou de leur restauration, des zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau", situées à l'intérieur des zones humides définies à l'article L. 211-1 et contribuant de manière significative à la protection de la ressource en eau potable ou à la réalisation des objectifs du schéma d'aménagement et de gestion des eaux en matière de bon état des eaux. Les modalités de délimitation de ces zones stratégiques sont définies par décret ”.</p>	<p>Cet article 132 de la loi <b>du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux</b> (Chapitre III : Dispositions relatives à la préservation, à la restauration et à la valorisation des zones humides) a été initialement codifié par l'article L.212-5 du code de l'environnement. Il a par la suite (LEMA) été codifié par l'article L.212-5-1</p>
<p>Art. L.212-5-1</p> <p>Le SAGE peut “ 3° Identifier, à l'intérieur des zones visées au a du 4° du II de l'article L. 211-3, des zones stratégiques pour la gestion de l'eau dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs visés au IV de l'article L. 212-1 ; ”</p>	<p>Créé par la LEMA</p>
<p>Circulaire relative à la délimitation des zones humides en application des articles L.214-7 et R.211-108 du code de l'environnement (18/01/2010)</p>	<p>Cette circulaire expose les conditions de mise en œuvre des dispositions de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides dans le cadre de l'application des régimes de déclaration ou d'autorisation des IOTA.</p> <p>Dans son annexe 6, elle rappelle les modalités de délimitation des zones stratégiques pour la gestion de l'eau.</p>

### 3]3 Les instruments fonciers

#### 3]3]1 Remarques générales

Comme pour tous les autres volets de ce guide, la question de la maîtrise foncière en pleine propriété doit être posée en matière de préservation et restauration des zones humides : est-il opportun d'envisager cette option, selon quels critères et dans quelle proportion ?

Dans un rapport récent du Sénat consacré aux zones humides<sup>108</sup>, les auteurs expriment très clairement leur point de vue à ce sujet : “ Pour des motifs financiers [...], les acquisitions foncières doivent rester limitées, ciblées principalement en périphérie des métropoles urbaines où la pression foncière est particulièrement forte ”. De plus, les auteurs estiment que l'acquisition ne garantit pas nécessairement la bonne gestion et la protection à long terme puisqu'il existe selon eux des exemples de domaines préemptés par des collectivités pour un motif de protection de

<sup>108</sup> L'évaluation des politiques publiques concernant les zones humides. Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification. N° 554, juin 2009.

l'environnement et transformés ultérieurement “ en boulevard ou en esplanade ”.

#### 3]3]2 L'action du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres

Etablissement public de l'État, le Conservatoire du littoral a vu son champ territorial d'action croître depuis sa date de création par une loi n° 75-602 du 10 juillet 1975.

Il mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres et peut intervenir dans les cantons côtiers en métropole (délimités au 10/07/75), dans les départements d'Outre-mer, à Mayotte, ainsi que dans les communes riveraines des estuaires et des deltas et des lacs de plus de 1000 hectares.

Son champ d'action peut être étendu :

[ Sur les secteurs géographiquement limitrophes des cantons et des communes mentionnés ci-dessus et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère, définis par arrêté préfectoral. Ainsi par exemple le périmètre d'intervention du Conservatoire a-t-il été étendu

à l'unité écologique de la Camargue (Gard) et à celle de la Crau (Bouches-du-Rhône).

[ Aux zones humides situées dans les départements côtiers, définis dans les mêmes conditions.

En matière de zones humides, la mission du Conservatoire est de préserver les habitats naturels et les cortèges floristiques et faunistiques qui leurs sont associés.

Les acquisitions du Conservatoire du littoral sont réalisées majoritairement par la voie amiable mais aussi par la voie de la préemption au titre des espaces naturels sensibles, ou encore, exceptionnellement, par voie d'expropriation. Au 1er juillet 2009, le domaine relevant du Conservatoire du littoral est de : 125 000 hectares, sur 1 000 km de rivages.

### 3]3]3 Les conseils généraux et les espaces naturels sensibles

La loi du 18 juillet 1985 habilite les Conseils Généraux à créer une taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) prélevée sur la taxe locale d'équipement. Les acquisitions se font au sein d'une zone de préemption votée par l'Assemblée du Département sur avis favorable des communes concernées.

Au sein de cette zone, le Conseil Général est informé de l'ensemble des projets de vente et bénéficie d'un droit de préemption sur les achats. Il peut déléguer ce droit à d'autres institutions comme le Conservatoire du Littoral, les communes ou les intercommunalités.

En utilisant les outils fonciers (les zones de préemption) et financier (la TDENS), le Département peut intervenir sur les espaces naturels sensibles, et tout particulièrement les zones humides. Dans certains départements, ces zones représentent une part très importante du dispositif ENS. Il est opportun que le Département définisse, sur une période pluri-annuelle, une stratégie de préservation.

Pratiquement tous les Départements privilégient les démarches d'acquisition amiable (qui peuvent se faire hors zones de préemption). Ils mandatent parfois un opérateur foncier pour négocier les achats (établissement public foncier, SAFER...).

Il serait souhaitable néanmoins que les Départements adoptent en complément une stratégie plus volontariste via le droit de préemption. Ils peuvent alors utiliser l'outil "baux ruraux"

évoqué ci-avant, dès lors que le L. 211-13 du CE vise les collectivités territoriales.

### 3]3]4 Le Grenelle de l'Environnement

Le Grenelle de l'Environnement est venu renforcer l'importance de la préservation des zones humides en tant qu'élément favorisant les continuités écologiques. Celles-ci sont en effet inscrites dans la trame bleue qui devrait comprendre tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs de qualité des masses d'eau et qui seront identifiées lors de l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique. Le Grenelle prévoit notamment une préservation sous forme d'acquisition foncière des zones humides les plus remarquables et les plus menacées (20.000 ha).

Le projet de loi (version janvier 2009, article 51) prévoyait " d'habiliter les agences de l'eau à mener une politique active d'acquisition foncière dans les zones humides non couvertes par la compétence du Conservatoire du littoral, dans les mêmes conditions que le Conservatoire. L'acquisition des zones humides sera envisagée comme dernier recours, après avoir considéré les options de reconquête et de restauration ". Le texte précisait également : " L'acquisition des zones humides n'est pas une fin en soi, la finalité est une gestion de ces zones respectueuse de leur conservation. La gestion des terres ainsi acquises sera effectuée dans le cadre des baux ruraux. L'agence pourra s'opposer au retournement ou au drainage des parcelles acquises dès leur achat. Elle pourra, lors du renouvellement du bail, proposer au fermier des clauses tendant à la conservation du caractère humide des parcelles, en échange d'une réduction du fermage. En cas de refus, elle pourra ne pas renouveler le bail et indemniser le fermier du préjudice subi ".

Finalement, le texte adopté en août 2009 indique (art.23) que : " la mise en œuvre d'une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres identifiant les lacunes du réseau actuel afin de placer sous protection forte, d'ici dix ans, 2 % au moins du territoire terrestre métropolitain : cet objectif implique notamment la création de trois nouveaux parcs nationaux et l'acquisition à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole, de 20 000 hectares de zones humides par les collectivités publiques, identifiées en concertation avec les acteurs de terrain, sur la base de données

scientifiques”. L’article 26 précise que L’État contribuera au financement d’actions destinées à élaborer la trame verte et bleue, à mettre en place et gérer des aires protégées, à acquérir des zones humide. Enfin, l’article 29 indique que “ Le développement des maîtrises d’ouvrage locales sera recherché, notamment en y associant les collectivités territoriales, afin de remettre en bon état et entretenir les zones humides et les réservoirs biologiques essentiels pour la biodiversité et le bon état écologique des masses d’eau superficielles. En particulier, la création des établissements publics territoriaux de bassin sera encouragée, ainsi que l’investissement des agences de l’eau et des offices de l’eau dans ces actions ”.

### 3]4 L’instrument fiscal (exonération fiscale)

La fiscalité foncière a longtemps contrarié la préservation des zones humides, puisqu’il était plus intéressant pour les propriétaires de les mettre en culture plutôt que de les conserver comme zones humides.

C’est à partir du début des années 90 que l’exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) s’est développée, quoique de façon peu systématique. La situation actuelle en la matière est essentiellement due aux lois DTR de 2005 et à la loi d’orientation agricole de 2006.

Ce que vise ce type de mesure, c’est à encourager une meilleure participation des propriétaires privés à la protection des espaces

naturels, et en l’espèce des zones humides. L’idée est que “ L’Etat et les collectivités territoriales ne peuvent pas assurer à eux seuls le contrôle et la gestion de tous les espaces naturels qui le méritent<sup>109</sup> ”. Les auteurs du rapport sénatorial précisent que “ Les espaces naturels, par définition, coûtent plus cher qu’ils ne rapportent ” ; ils préconisent une exonération de la taxe sur le foncier non bâti – “ montant généralement peu élevé ” – pour les espaces naturels bénéficiant de mesures de protection forte et une prise en charge par l’Etat du manque à gagner pour les collectivités locales.

On peut noter que du point de vue du propriétaire foncier, les espaces naturels coûtent peut-être plus cher qu’ils ne rapportent, mais que cette assertion est erronée du point de vue de la collectivité et de l’intérêt général, au regard des “ services ” que ces espaces rendent (voir le chapitre 1.2.1), quand bien même il s’agit de propriétés privées et non de propriétés publiques.

Une certaine défiscalisation des zones humides existe donc mais elle est particulièrement complexe. Cette exonération de taxe engage le propriétaire pour 5 ans à mener des opérations d’entretien du site compatibles avec le caractère de zone humide du terrain. Le propriétaire doit avoir l’accord du preneur en cas de fermage.

O. CIZEL propose un exposé complet de cette question dans sa note de décembre 2008<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> La planification sur l’évaluation des politiques publiques concernant les zones humides. Sénat, rapport N°554, 2009, p. 71.

<sup>110</sup> O. CIZEL, Tour du Valat, Décembre 2008, *Nouvelles dispositions applicables aux zones humides*, [http://www.pole-lagunes.org/ftp/reunion\\_RIGL/InterventionCIZEL.pdf](http://www.pole-lagunes.org/ftp/reunion_RIGL/InterventionCIZEL.pdf).



## Préservation / Restauration des zones humides

### Définition des zones humides

#### Cas général :

Définition du L.211-1 du CE

#### Cas particuliers

Nécessitant une délimitation des zones humides pour l'application sur l'eau

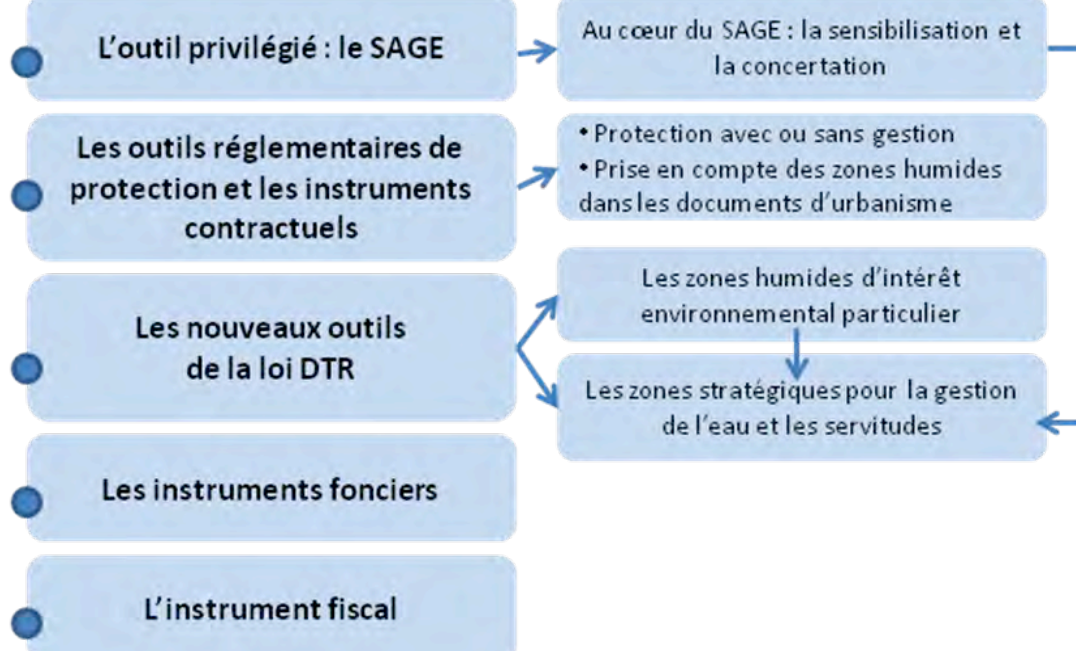
### Meilleure connaissance des zones humides

#### Inventaires

Identifier leurs fonctions et quantifier les services rendus

Valoriser monétairement les services rendus

### Préservation / Restauration



# [Sommaire des fiches]

**Fiche 1 :** Déclaration d'Intérêt Général (DIG)

**Fiche 2 :** Les servitudes de passage

**Fiche 3 :** Les servitudes de la Loi Risques

**Fiche 4 :** Convention d'accès aux parcelles privées pour l'exécution de travaux de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires

**Fiche 5 :** Les conventions de gestion

**Fiche 6 :** L'autorisation d'accès aux parcelles privées pour la réalisation de mesures et de travaux sur des forages et puits privés

**Fiche 7 :** L'occupation temporaire de propriétés privées. Loi du 2 décembre 1892

**Fiche 8 :** Le droit de préemption des espaces naturels sensibles

**Fiche 9 :** Le droit de préemption des SAFER

**Fiche 10 :** L'aménagement foncier agricole et forestier



### 1 – Définition

La DIG est une procédure qui permet aux collectivités publiques d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages et installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, ceci dans le cadre du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) s'il existe, et visant l'aménagement et la gestion de l'eau.

Elle ne doit pas être confondue avec la Déclaration d'Utilité Publique (DUP), procédure pouvant être menée conjointement à la DIG, mais qui est uniquement requise dans l'hypothèse où les travaux envisagés nécessitent l'expropriation de riverains ou de droits d'eau (réglementation relative au code de l'expropriation), ou la dérivation d'un cours d'eau non domanial (article 113 du code rural, article L. 215-13 du code de l'environnement).

[ Les textes juridiques de référence

[ Article L151-36 à L151-40 du code rural.

[ Article L211-7 du code de l'environnement.

[ Articles R.214-88 à R.214-104 du code de l'environnement relatifs à la procédure applicable aux opérations entreprises dans le cadre de l'article L.211-7 du code de l'environnement.

### 2 ] L'outil est-il une obligation et qui doit le mettre en œuvre ?

#### 2.1 Qui met en œuvre la DIG ?

La DIG est mise en œuvre par le maître d'ouvrage des travaux. Aux termes des articles L151-36 du code rural et des articles L. 214-1 à L. 214-4 du code de l'environnement, les maîtres d'ouvrages susceptibles de recourir à la procédure de DIG sont les suivants :

[ les collectivités territoriales (région, département, commune) et leurs groupements,

[ les syndicats mixtes créés en application de l'article L5721-2 du CGCT,

#### 2]2 La DIG est-elle obligatoire

Du strict point de vue juridique, la DIG est un préalable **obligatoire** à toute intervention du maître d'ouvrage en matière d'aménagement et de gestion de la ressource en eau, pour deux raisons :

[ d'une part, les textes précités n'habilitent les collectivités à intervenir en matière de gestion de cours d'eau que dans l'hypothèse où les travaux qu'elles envisagent **présentent un caractère d'intérêt général** (ou d'urgence), qu'il est donc nécessaire de déclarer par le biais d'une procédure adaptée (la DIG),

[ d'autre part, la DIG permet de légitimer l'intervention des collectivités publiques sur des propriétés privées au moyen de deniers publics.

Ainsi, la nature ou l'importance des travaux projetés sont sans effet sur l'exigence de la DIG.

Ceci signifie que la DIG est exigée aussi bien pour des travaux d'aménagement que d'**entretien**<sup>111</sup> des cours d'eau, que ces derniers soit ou non précédés d'investissements de premier établissement<sup>112</sup>.

En pratique, **cette obligation légale doit être observée**, car toute opération qui serait entreprise sans DIG serait sans base légale et pourrait donner lieu à des recours contre le maître d'ouvrage.

#### 2]3 La durée de la DIG ?

La décision déclarant une opération d'intérêt général ou d'urgence fixe le délai au-delà duquel elle deviendra caduque si les travaux, actions, ouvrages ou installations qu'elle concerne n'ont pas fait l'objet d'un commencement de réalisation substantiel. Ce délai ne peut être supérieur à cinq ans en cas de participation aux dépenses des personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent un intérêt.

En outre, en cas de DUP, la DIG cesse de produire ses effets à partir du moment où la DUP devient caduque, c'est à dire au delà d'un délai de 5 ans sans que les expropriations n'aient été lancées (art. R.214-97 Code env.).

Depuis la LEMA, les collectivités territoriales sont incitées à organiser avec les propriétaires concernés des opérations groupées d'entretien dans les conditions définies par l'article L. 215-15 du code de l'environnement :

*“ I.-Les opérations groupées d'entretien régulier d'un cours d'eau, canal ou plan d'eau et celles qu'impose en montagne*

<sup>111</sup> L'exigence d'une DIG pour les seuls travaux d'entretien a notamment été affirmée par deux réponses ministérielles : réponse ministérielle à Hyest n°279, JO du Sénat CR 23 juin 1998, page 3398 et réponse ministérielle à Vachez n°15546, JOANQ 24 mai 1999, page 3104.

<sup>112</sup> Expression issue de l'article L151-37 du code rural, qui vise les premiers travaux d'aménagement.

*la sécurisation des torrents sont menées dans le cadre d'un plan de gestion établi à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente et compatible avec les objectifs du schéma d'aménagement et de gestion des eaux lorsqu'il existe* ”.

Ce plan de gestion doit être autorisé par l'autorité responsable de la police de l'eau après une enquête publique. Ce plan ne pouvant faire l'économie d'une DIG, l'article R.214-99 du code de l'environnement permet de ne procéder qu'à une seule enquête publique (il est alors souhaitable de caler la durée du plan de gestion sur celle de la DIG).

L'article L215-15 précise que “ Lorsque les collectivités territoriales [...] prennent en charge cet entretien groupé en application de l'article L211-7 du présent code, l'enquête publique prévue pour la déclaration d'intérêt général est menée conjointement avec celle prévue à l'article L214-4 [Régime d'autorisation ou de déclaration ; enquête publique dite Loi sur l'eau]. La déclaration d'intérêt général a, dans ce cas, une durée de validité de cinq ans renouvelable ”.

Une nouvelle DIG est toujours requise dans les cas suivants (art. R.214-96 du code env.) :

[ quand la collectivité prend une décision qui modifie la répartition de la participation financière des riverains pour les travaux,

[ lorsqu'intervient une modification substantielle de l'opération qui a été déclarée d'intérêt général, même si cette modification est la conséquence d'une décision administrative prise en application de la police de l'eau<sup>113</sup>.

### 3 ] Les modalités de mise en œuvre

#### 3]1 Principe de fusion des procédures d'enquêtes publiques

**La déclaration d'intérêt général des travaux est précédée d'une enquête publique** réalisée dans les conditions des articles R11-4 à R11-14 ou R11-14 à R11-14-15 du code de l'expropriation.

<sup>113</sup> Cette situation concerne notamment l'hypothèse d'une modification de la nomenclature de l'article 10 de la loi sur l'eau qui viendrait soumettre une nouvelle catégorie de travaux à autorisation ou à déclaration préalable.

L'article L.211-7-III du code de l'environnement prévoit qu'il n'est procédé qu'à une seule enquête publique au titre de l'article L151-37 du code rural (DIG), des articles L.214-1 à L.214-6 du code de l'environnement (régime d'autorisation) et s'il y a lieu de la déclaration d'utilité publique (expropriation de riverains ou de droits d'eau).

En effet, chacune de ces procédures réclamant la réalisation d'une enquête publique, dans un souci de simplification, le législateur fait **obligation** au maître d'ouvrage de les réaliser conjointement.

En pratique, cette disposition n'est pas sans incidence quant à la liberté d'action du maître d'ouvrage, dans la mesure où il lui est strictement impossible de faire déclarer d'intérêt général des travaux en reportant ultérieurement leur autorisation au titre de l'article 10 : tout doit être fait en même temps.

Dans le cas d'opérations groupées d'entretien dans les conditions définies par l'article L. 215-15 du code de l'environnement, le dossier soumis à enquête publique doit contenir à la fois les pièces exigées pour la procédure de DIG et celles relatives à la législation sur l'eau.

Les articles R214-6 et R214-32 du code de l'environnement précisent dorénavant (alinéa VII) que lorsqu'il s'agit “ d'un plan de gestion établi pour la réalisation d'une opération groupée d'entretien régulier d'un cours d'eau, canal ou plan d'eau prévue par l'article L.215-15 ”, la demande d'autorisation doit comporter des pièces complémentaires à celles exigées classiquement (dont “ La démonstration de la cohérence hydrographique de l'unité d'intervention ”, bien sûr le programme pluriannuel d'intervention – dont le contenu est évoqué ci-après – et, s'il y a lieu, “ les modalités de traitement des sédiments déplacés, retirés ou remis en suspension dans le cours d'eau ”.

#### 3.2 Dispense d'enquête

Le maître d'ouvrage est dispensé de satisfaire à l'exigence d'une enquête publique dans deux hypothèses bien déterminées :

[ en cas de péril imminent, à condition que les travaux projetés n'entraînent aucune expropriation et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander de participation financière aux personnes intéressées. Dans ce cas, il est fait application des dispositions de l'article 3 de la loi du

29 décembre 1892, le préfet autorisant par voie d'arrêt l'occupation temporaire qui indique la nature des travaux à raison desquels l'occupation est ordonnée (C. rur., art. L. 151-37);

[ en cas de travaux portant sur un cours d'eau couvert par un SAGE et en présence d'inondation déclarée catastrophe naturelle, sous réserve que ces travaux soient directement liés à cette inondation, qu'ils n'entraînent là encore aucune inondation et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander de participation financière aux personnes intéressées.

### 3]3 Teneur de la procédure

La procédure de DIG est organisée par les articles R214-88 à R214-104 du code de l'environnement.

Le dossier d'enquête publique préalable est constitué par le maître d'ouvrage et est adressé au(x) préfet(s) du (des) département(s) concerné(s) en 7 exemplaires.

Le contenu du dossier est variable selon que les opérations visées par la DIG sont ou non soumises aux dispositions des articles L214-1 à L214-6 du code de l'environnement :

[ lorsque les opérations sont soumises à autorisation : le dossier d'enquête comprend toutes les pièces exigées par l'article R214-6 du code de l'environnement relatif à la procédure d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, plus les pièces prévues à l'article R214-99 du code de l'environnement relatif à la DIG,

[ lorsque les opérations sont soumises à déclaration : le dossier comprend les pièces énumérées à l'article R214-32, plus celles indiquées à l'article R214-99-I du code de l'environnement (et s'il y a lieu celles visées au II du même article, en cas de participation financières des riverains),

[ lorsque les opérations ne sont soumises ni à autorisation ni à déclaration, le dossier est constitué des pièces mentionnées au I de l'article R11-3 du code de l'expropriation, plus celles prévues à l'article R214-99-I (et s'il y a lieu au II du même article).

Il faut noter que dans tous les cas, lorsque le dossier prévoit la participation aux dépenses des personnes autres que le maître d'ouvrage qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent un intérêt, il comprend notamment la liste des personnes

publiques ou privées appelées à participer ainsi que les critères retenus pour fixer les bases générales de répartition des dépenses (art. R214-99-II).

Ceci suppose donc un important travail amont de recensement des propriétaires et donc du parcellaire.

Lorsque la participation des intéressés est demandée, sont joints :

[ un mémoire expliquant la part des dépenses à la charge du maître de l'ouvrage, la participation des intéressés aux charges de premier établissement et aux frais d'exploitation et d'entretien ;

[ les critères de répartition des charges et les éléments de calcul de cette répartition ;

[ l'état des propriétaires des parcelles du périmètre intéressé, ainsi que des collectivités publiques et des personnes physiques ou morales appelées à participer aux dépenses.

De même, lorsque l'opération porte sur l'entretien d'un cours d'eau non domanial ou d'une section de celui-ci, le dossier de l'enquête publique rappelle les obligations des propriétaires riverains titulaires du droit de pêche fixées par les [articles L. 432-1 et L. 433-3](#), reproduit les dispositions des [articles L. 435-5 et R. 435-34 à R. 435-39](#) et précise la part prise par les fonds publics dans le financement.

En cas d'entretien groupé, l'article L. 215-15 du code de l'environnement indique que le plan de gestion peut faire l'objet d'adaptations, en particulier pour prendre en compte des interventions ponctuelles non prévisibles rendues nécessaires à la suite d'une crue ou de tout autre événement naturel majeur et des interventions destinées à garantir la sécurité des engins nautiques non motorisés ainsi que toute opération s'intégrant dans un plan d'action et de prévention des inondations. Ces adaptations sont approuvées par l'autorité administrative.

Ce plan doit contenir :

[ Un descriptif de l'état initial du cours d'eau (ce qui est une nouveauté rapport au dossier DIG ; on peut regarder ce descriptif comme une composante ou un préalable à " la démonstration de la cohérence hydrographique de l'unité d'intervention " dorénavant exigée par les articles R214-6 et R214-32 du CE)

[ Un programme annuel des travaux d'entretien (le dossier DIG n'exigeait pas une précision annuelle " des modalités d'entretien ")

[ Un plan de financement (ce que la DIG exigeait déjà)

Ce plan de gestion peut comprendre une phase de restauration prévoyant des interventions ponctuelles telles que le curage, si l'entretien visé à l'article L.215-14 n'a pas été réalisé ou si celle-ci est nécessaire pour assurer la sécurisation des cours d'eau de montagne. Le recours au curage doit alors être limité aux objectifs suivants (point II du L. 215-15) :

[ remédier à un dysfonctionnement du transport naturel des sédiments de nature à remettre en cause les usages visés au II de l'article L.211-1, à empêcher le libre écoulement des eaux ou à nuire au bon fonctionnement des milieux aquatiques ;

[ lutter contre l'eutrophisation ;

[ aménager une portion de cours d'eau, canal ou plan d'eau en vue de créer ou de rétablir un ouvrage ou de faire un aménagement.

Le dépôt ou l'épandage des produits de curage est subordonné à l'évaluation de leur innocuité vis-à-vis de la protection des sols et des eaux.

Le périmètre de l'enquête publique comprend les communes où les travaux doivent être réalisés, les communes où sont situés les biens et activités mentionnés dans le dossier de l'enquête, mais aussi toutes celles où sont implantés les contributeurs potentiels, et les communes où, au vu des éléments du dossier, l'opération paraît de nature à faire sentir ses effets de façon notable sur la vie aquatique (espèces et milieux).

Sauf lorsqu'en application de l'article L. 151-37 du code rural le caractère d'intérêt général ou d'urgence et, s'il y a lieu, la déclaration d'utilité publique sont prononcés par arrêté ministériel, le préfet statue par arrêté, dans les trois mois à compter du jour de réception par la préfecture du dossier de l'enquête transmis par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, sur le caractère d'intérêt général ou d'urgence de l'opération, prononce, s'il y a lieu, la déclaration d'utilité publique et accorde l'autorisation prévue aux articles L. 214-1 à L. 214-6 du présent code.

Il est statué par arrêté conjoint des préfets intéressés lorsque les travaux, actions, ouvrages ou installations s'étendent sur plus d'un département.

### Remarques :

[ Le préfet dispose d'un délai de trois mois à compter du jour de réception par la préfecture du dossier de l'enquête transmis par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête pour statuer. Le préfet peut par arrêté motivé fixer un délai complémentaire pour rendre sa décision<sup>114</sup>.

[ C'est un arrêté interpréfectoral qui statue sur le caractère d'intérêt général des travaux, lorsque ceux-ci s'étendent sur plus d'un département.

### 3]4 Partenaires pour le montage des dossiers

Les maîtres d'ouvrage peuvent confier le montage des dossiers de DIG à un bureau d'études privés. Pour valider le montage du dossier, il est conseillé de s'adresser au service de police de l'eau compétent.

### 3.5 Délais de procédure

Les délais de procédure nécessaires à la mise en œuvre d'une DIG sont de l'ordre de 6 à 8 mois environ, hors montage du dossier proprement dit. Il s'agit donc là de la durée moyenne d'instruction du dossier entre le moment où il est transmis au préfet pour enquête publique et le moment où celui-ci prend son arrêté.

Concernant la durée de montage du dossier, celle-ci peut être très variable selon les pièces qui doivent y figurer (pièces relatives à l'autorisation ou à la déclaration au titre des articles L214-1 à L214-6 du code de l'environnement, liste des riverains et autres documents en cas de participation financière des propriétaires, etc.).

### Conclusion : difficultés les plus fréquentes de mise en œuvre et moyens d'y remédier

La principale difficulté de mise en œuvre de la DIG est liée au problème de l'obligation de fusion des procédures d'enquête publique à la fois pour la DIG elle-même, l'autorisation au titre des articles L214-1 à L214-6 du code de l'environnement, le cas échéant, pour la DUP.

<sup>114</sup> L'expiration de ce délai ne dessaisit pas le préfet pour autant, qui reste tenu de statuer sur la demande : CE 30 avril 1982, Association Sauvons nos rivières, n° 24.659.



La LEMA n'est pas venue simplifier l'exercice, en prévoyant une enquête publique supplémentaire en cas d'intervention groupée.

En effet, la contrainte pour le maître d'ouvrage est d'être en mesure d'identifier lors du déclenchement de la DIG les travaux susceptibles d'entraîner ces autres procédures, ce qu'il n'est pas toujours capable de faire, dans la mesure où son programme d'intervention ne décline pas nécessairement en termes opérationnels toutes les actions qu'il prévoit.

Les solutions à ce problème sont de deux ordres : soit le maître d'ouvrage se laisse le temps de définir chacune des actions prévues à son programme en termes opérationnels et **il ne mène qu'une DIG pour l'ensemble de celui-ci**, soit il fait le choix de la rapidité et il lance une première DIG relative aux opérations ne présentant pas de "difficultés", et **il devra alors recourir par la suite à une ou des nouvelle(s) DIG pour achever son programme.**

### 3] Les moyens de mise en œuvre

#### 3]1 Financement de la procédure

La procédure de DIG en elle-même (constitution du dossier d'enquête publique, autres dépenses liées à la procédure) est en principe à la charge du maître d'ouvrage qui a sollicité la déclaration d'intérêt général<sup>115</sup>. Cependant, des financements peuvent être trouvés, en fonction des contextes locaux et notamment pour les études amont.

#### 3]2 Financement des travaux

Les travaux sont également à la charge du maître d'ouvrage. Cependant deux moyens de financement (cumulables) s'offrent à lui :

l'article L151-36 du code rural ouvre aux personnes publiques qui prennent en charge des travaux de restauration et d'entretien de cours d'eau (et tous autres travaux prévus aux articles L151-36 dudit code et L211-7 du code de l'environnement), la possibilité de faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages, les personnes qui ont rendu nécessaires les travaux du fait de leur activité ou qui y trouvent un intérêt. Ces personnes sont non seulement les propriétaires riverains, mais aussi toutes les personnes physiques ou morales (entreprises), publiques

<sup>115</sup> Article L151-37 dernier alinéa du code rural.

(collectivités) ou privées. Toute latitude est laissée au maître d'ouvrage pour fixer le taux de participation des personnes concernées au coût des travaux en fonction de l'intérêt que chacune y trouve<sup>116</sup>. Ces cotisations sont recouvrées comme en matière de contributions directes. Selon l'article L. 151-38 al. 2 du Code rural en effet, les cotisations dues par les personnes ayant rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt sont recouvrées comme en matière de contributions directes.

[ Est déchargé du versement des taxes de faucardement de rivière et de fossés le particulier, dont le syndicat de rivière ne justifie pas de la réalité des travaux effectués pour la période considérée et dont les rôles des taxes syndicales afférentes ont été mis en recouvrement sans qu'ait été établi au préalable, conformément aux dispositions statutaires, l'état "désignant les propriétaires intéressés par ces travaux", selon le type d'intervention ou de service rendu, et "la part d'intérêt de chacun d'eux" dans lesdits travaux (CAA Douai, 5 avril 2001, Syndicat de la rivière de l'Omignon, req. n° 98DA01189). Si un syndicat mixte dispose d'une grande latitude pour fixer le taux de participation des personnes concernées au coût des travaux, c'est sous réserve que ce montant soit fonction de l'intérêt que ces personnes y trouvent (CE 26 mai 1995, SCI Balar, req. n° 118.512 ; CAA Douai, 17 mai 2001, Didot et a., req. n° 97DA00219).

La délibération prise par un syndicat, en ce qu'elle prévoit la prise en charge par les communes, à l'exclusion des riverains, de l'intégralité du financement des travaux d'entretien mis à leur charge par le syndicat, n'est pas illégale pour autant, dès lors que la répercussion sur les propriétaires riverains du montant de leur participation n'est qu'une simple faculté (CAA Lyon, 20 avril 2006, Assoc. " Les riverains de l'Anguisson ", req. n° 02LY00369).

[ le maître d'ouvrage peut également bénéficier des aides publiques classiques dans le cadre des règles d'intervention de chacun des financeurs. Ceux-ci sont principalement l'Etat les Agences de l'eau, les conseils

<sup>116</sup> CE 26 mai 1995, n°118512, Société civile immobilière Balar, s'agissant en l'occurrence de travaux entrepris dans le cadre des anciens articles 175 et suivants du code rural devenus L151-36 et suivants. Est cependant jugée illégale la seule contribution des propriétaires de moulins aux dépenses de fonctionnement, dont la base de répartition est fixée en fonction du revenu cadastral de chacune de leurs propriétés : CE 11 mars 1992, n° 76052, Syndicat intercommunal de la vallée de la Blaise.

régionaux et généraux, l'Union Européenne (programme Life notamment). Pour les financements Etat, qui se concentrent sur les études et travaux relatifs à la gestion du risque inondation, les conditions suivantes doivent être remplies :

- approche globale du risque,
- approche à l'échelle du bassin versant,
- portage par une collectivité (syndicat de rivière, EPTB, etc.)
- actions conventionnées entre financeurs et maître d'ouvrage.

[ Il faut souligner qu'en matière de gestion des cours d'eau, l'Etat peut consentir pour des travaux de restauration des zones d'expansion des crues, ainsi que pour des travaux de protection des lieux habités contre les inondations, des subventions ayant pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80% du montant prévisionnel de la dépense subventionnable<sup>117</sup>. Le bénéfice de cette dérogation est apprécié au cas par cas, en fonction notamment de l'intérêt public de l'opération et de la capacité financière du maître d'ouvrage

[ Pour les travaux de restauration des rivières, ce sont les Agences de l'Eau, et non l'Etat, qui financent avec leur propre programme d'intervention.

### 3]3 Récupération de la TVA

Lorsque le maître d'ouvrage (syndicat intercommunal, syndicat mixte, etc.) n'est composé que de personnes publiques éligibles au Fonds de Compensation pour la récupération de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA)<sup>118</sup>, celui-ci est susceptible de récupérer la TVA pour certaines opérations liées à la gestion des cours d'eau.

En effet, bien qu'à l'origine les groupements de collectivités ne soient admis au bénéfice du FCTVA en lieu et place des personnes publiques qui les composent que lorsqu'ils effectuent des investissements pour le compte de celles-ci - ce qui exclut a priori les travaux de toute nature effectués au profit des riverains de cours d'eau - la loi de finances pour

1999<sup>119</sup> leur permet désormais de bénéficier des attributions dudit fonds pour des dépenses réalisées en matière de lutte contre les inondations.

Cette mesure, applicable depuis le 1<sup>er</sup> février 1999, permet aux collectivités maîtres d'ouvrage de compenser la TVA sur la totalité des investissements liés aux travaux de défense contre les eaux.

En pratique, cette disposition permet également aux maîtres d'ouvrages réalisant des travaux d'entretien et de restauration des cours d'eau de bénéficier des dotations du FCTVA, dans la mesure où les travaux qu'ils exécutent participent à la protection contre les inondations.

La nature des travaux éligibles est, dans cette hypothèse, étudiée au cas par cas : si les travaux envisagés paraissent quasi exclusivement consacrés à l'entretien ou la restauration et n'ont qu'un impact mineur sur la lutte contre les crues, la récupération de la TVA n'apparaît pas possible; en revanche, en présence de travaux de restauration ou d'entretien ayant des incidences concrètes et importantes pour la défense contre les eaux, la récupération semble alors concevable.

Dans le cadre du programme décennal d'entretien des rivières<sup>120</sup>, l'Etat peut accorder, sous certaines conditions, un concours spécifique en participant aux "travaux de restructuration" effectués sur les cours d'eau non domaniaux<sup>121</sup>.

N'étant pas accordé pour compenser la TVA, ce concours peut le cas échéant être cumulé avec une dotation au FCTVA.

## 4 ] Effets et force juridique

### 4]1 Validité de la DIG

<sup>119</sup> loi n°98-1266 du 30 décembre 1998, article 60

<sup>120</sup> Il s'agit là du plan décennal de restauration et d'entretien des rivières de 10,2 milliards de francs qui a été décidé par le Gouvernement lors du comité interministériel du 24 janvier 1994 (voir circulaire du ministère de l'environnement du 27 janvier 1994, non publiée). Il doit être prolongé jusqu'en 2006 et l'Etat a proposé d'en faire une action prioritaire pour les contrats de plan pour les années 2000-2006. Le plan est financé par l'Etat à hauteur de 40 %, le reste du financement étant assuré par les collectivités territoriales, les agences de l'eau et les riverains des cours d'eau. Il comporte deux autres volets outre la restauration des cours d'eau : protection des lieux habités contre les crues et équilibre écologique des cours d'eau.

<sup>121</sup> Dans ce cadre, l'Etat participe au taux de 20% auxdits travaux. Sur ce point : réponse ministérielle à Imbert n°21060, JOANQ 30 octobre 1995, page 4553, et réponse ministérielle à Mariani n°29757, JOANQ 26 février 1996, page 1039.

<sup>117</sup> Article 1<sup>er</sup> o) et p) du décret n°2000-1241 du 11 décembre 2000.

<sup>118</sup> Ainsi, un syndicat mixte qui serait composée d'un tiers non éligible telle qu'une chambre consulaire ou une ASA, par exemple, ne pourrait obtenir le concours du FCTVA.

La déclaration d'intérêt général des travaux projetés par le maître d'ouvrage lui permet d'intervenir en toute légalité sur des propriétés privées, sans pouvoir se voir opposer le fait qu'il réalise des investissements avec des deniers publics afin de satisfaire un intérêt privé.

Elle permet d'appliquer **d'office** la servitude de l'article L215-18 du code de l'environnement garantissant l'accès aux parcelles privées pour le personnel d'entretien et les engins (voir Fiche 2 relative aux servitudes).

La validité de la DIG ne pourra éventuellement être remise en cause sur le fond ou sur la forme, que par le biais d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de l'arrêté préfectoral ou interpréfectoral déclarant d'intérêt général l'opération, exercé devant le Tribunal administratif<sup>122</sup>.

La DIG devient automatiquement caduque dans l'hypothèse où elle n'a pas fait l'objet d'un commencement de réalisation substantiel dans le délai qu'elle s'est elle-même fixé. Ce délai ne peut être supérieur à 5 ans en cas de participation des riverains.

La DIG devient également caduque lorsque l'éventuelle DUP qui lui est liée cesse elle-même de produire ses effets. La caducité de la DUP intervient dans le délai de 5 ans, dans le cas où les expropriations n'ont pas été lancées durant ce délai.

#### 4]2 Responsabilité du maître d'ouvrage

##### 4]2] 1 Responsabilité publique et principes jurisprudentiels

###### A) Non respect de l'obligation légale d'entretien

Le transfert de compétence opéré par la DIG au profit du maître d'ouvrage pour réaliser les travaux de restauration et d'entretien des cours d'eau, opère également un transfert à sa charge de l'obligation légale faite aux riverains d'assurer cet entretien.

Ainsi, il est possible de rechercher l'éventuelle responsabilité du maître d'ouvrage en cas de dommages, sur le terrain de la **responsabilité pour faute suite à l'inobservation de cette obligation**.

Néanmoins, en pratique, la jurisprudence semble se refuser pour l'instant à reconnaître la responsabilité de syndicats

intercommunaux (et par extension, on peut le supposer, des maîtres d'ouvrage publics ayant pris des compétences en matière de gestion hydraulique) pour manquement à l'obligation légale d'entretien.

C'est ce qui ressort de l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux du 22 mars 1999 (Gianesini, requête n°96BX01356), qui précise que **la seule circonstance qu'un syndicat intercommunal aurait pour mission l'entretien d'un cours d'eau**<sup>123</sup> dont le débordement a entraîné un sinistre à une exploitation agricole " n'est pas de nature à engager sa responsabilité dès lors qu'il appartenait au préfet, autorité de l'Etat, seul chargé en vertu des articles 103 et suivants du code rural, de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux, de prendre les dispositions utiles pour veiller au curage dudit cours d'eau ".

Ainsi, en application de cette jurisprudence, **le simple fait qu'un maître d'ouvrage public se soit doté de la compétence en matière d'aménagement et d'entretien des rivières** ne permet pas de retenir sa responsabilité : la circonstance qu'il ait méconnu les dispositions du code rural ne permettent pas de lui imputer la responsabilité des dommages.

La décision de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux doit toutefois être prise avec beaucoup de précautions, dans la mesure où elle constitue d'une part une solution isolée ne permettant pas de conclure à l'existence d'une véritable "tendance" jurisprudentielle, et où, d'autre part, les circonstances de l'espèce expliquent en partie la solution retenue par le juge.

Il serait en effet excessif et très certainement erroné de conclure qu'en aucun cas la responsabilité du syndicat ne peut être engagée lorsqu'il intervient en lieu et place du riverain dans l'entretien des cours d'eau non domaniaux.

Un exemple récent vient d'en être fourni par le Tribunal Administratif de Montpellier : condamnation du syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique du bassin de la Berre et du Rieu du fait du défaut d'entretien normal du cours

<sup>122</sup> A l'instar du contentieux des DUP, une remise en cause des DIG sur le fond devrait être peu fréquente, l'intérêt général attaché aux travaux de curage ne pouvant qu'être difficilement contesté, en ce sens, CAA LYON, 25 novembre 1997, n° 94LY01946, Comité intercommunal de défense de l'environnement. Il n'en irait autrement qu'à la condition de démontrer que l'atteinte portée à la propriété privée ou le coût des travaux est supérieur à l'intérêt que peut présenter l'opération (application de la théorie du bilan).

<sup>123</sup> La Cour circonscrit d'ailleurs bien la nature de la responsabilité sur laquelle elle se fonde pour écarter la mise en cause du syndicat, dans la mesure où elle précise dans les considérants de sa décision : « ... qu'il n'est pas allégué que les travaux publics que le syndicat a pu effectuer dans le cadre de son objet statutaire aient aggravé les dommages subis par M. Gianesini ; ». Elle écarte ainsi la responsabilité liée à l'exécution de travaux publics, dont le régime n'est pas le même (voir infra), et qui aurait pu être permis de retenir la responsabilité du syndicat.

et des digues de la Berre ayant occasionné des dommages à un parc animalier, nonobstant l'obligation du propriétaire riverain de défendre sa propriété contre l'action des eaux en application de l'article L215-14 du code de l'environnement (TA MONTPELLIER, 1<sup>er</sup> décembre 2009, Sté la réserve africaine de Sigean : condamnation du syndicat à verser la somme de 302 563, 07 euros ; un appel est en cours devant la CAA de Marseille cependant).

Les hypothèses de responsabilité sont d'ailleurs nombreuses sur le terrain de la responsabilité liée à l'exécution de travaux publics (voir infra, b)).

Seulement, l'arrêt "Gianesini" rappelle avec force que l'intervention d'un syndicat dans le cadre de sa mission n'a pas pour effet de faire disparaître la police des cours d'eau non domaniaux dont l'exercice est de la pleine et entière responsabilité de l'Etat, pris en la personne du préfet.

Aussi, et en l'absence de toute faute pouvant être mise à la charge du syndicat dans l'exécution des travaux qui lui incombent, tout manquement dans l'exercice du pouvoir de police des cours d'eau est susceptible d'engager la responsabilité que de l'Etat, et de lui seul, sur le terrain de la faute lourde.

#### B Dommages causés du fait de travaux publics

Les solutions retenues par le juge administratif diffèrent de celle qui vient d'être évoquée, si les dommages ont été causés par la **réalisation de travaux de restauration et d'entretien (ou leur non réalisation)**<sup>124</sup>, car, dès lors, le fait générateur du dommage n'est plus le manquement à une obligation légale faite au maître d'ouvrage, mais les effets de l'exécution de travaux publics.

Le régime de responsabilité applicable au maître d'ouvrage dépend alors de la qualité de la victime :

[ soit cette dernière a bénéficié des travaux exécutés par le maître d'ouvrage, et elle est considérée comme un usager du service public d'aménagement et d'entretien du cours d'eau,

[ soit ce n'est pas le cas, et elle est considérée comme un tiers à la réalisation des travaux.

Dès lors, deux régimes de responsabilité sont susceptibles de s'appliquer :

<sup>124</sup> Le fait générateur du dommage peut en effet s'entendre soit des travaux de restauration et d'entretien en eux-mêmes, soit du non entretien volontaire ou involontaire du cours d'eau.

[ si la victime a la qualité d'usager, la personne publique peut être poursuivie sur le fondement de la **responsabilité pour faute présumée**, ce qui implique le renversement de la charge de la preuve : c'est le maître d'ouvrage qui doit apporter la preuve qu'il n'a pas eu de comportement anormal ou critiquable, la victime n'ayant qu'à prouver le dommage. La personne publique peut toutefois tenter de s'exonérer totalement ou partiellement en invoquant la force majeure<sup>125</sup>, le cas fortuit<sup>126</sup>, ou encore le fait d'un tiers ou de la victime<sup>127</sup>.

A titre d'illustration de la responsabilité pour faute présumée relative à des dommages de travaux publics causés à un usager, on peut citer, par exemple, l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 avril 1992, n°72.441, Association syndicale des irrigants de la vallée de la Lèze / Syndicat intercommunal d'aménagement de la Lèze c/ M. Gaillard<sup>128</sup>, qui a écarté la responsabilité du syndicat impliqué, au motif que celui-ci avait établi que "... lesdits travaux (curage et faucardage du lit de la Lèze) (avaient été) menés dans les règles de l'art et n'(avaient) pas excédé ceux que nécessitaient les objectifs poursuivis...".

si la victime a la qualité de tiers, le régime applicable est celui de la **responsabilité sans faute** : ce régime est plus favorable à la victime dans la mesure où il lui suffit de prouver l'anormalité du dommage<sup>129</sup> qu'elle a subi pour se voir indemniser, l'absence de faute de la part de la personne publique étant sans incidence sur la reconnaissance de sa responsabilité. Seules les causes exonératoires que sont le fait de la victime et la force majeure sont susceptibles de la dégager totalement ou partiellement de sa responsabilité.

A titre d'illustration de la responsabilité sans faute pour dommages de travaux publics à un tiers reconnue à l'encontre d'un syndicat intercommunal, on peut citer ici la décision du Conseil d'Etat du 18 décembre 1989, Syndicat intercommunal pour l'entretien de la rivière "La Juine" et ses affluents c/ Mme

<sup>125</sup> Evènement extérieur, imprévisible (par rapport au défendeur) et irrésistible (dans ses effets) ayant causé le dommage, telle qu'une crue. Cette cause exonératoire est néanmoins très rarement retenue, le juge en interprétant toujours très strictement les critères.

<sup>126</sup> Le cas fortuit est un événement imprévisible, mais n'étant pas extérieur au fonctionnement du service public.

<sup>127</sup> Acte ou comportement d'un tiers ou de la victime ayant favorisé ou aggravé la réalisation du dommage.

<sup>128</sup> Attention, la même espèce retient la **qualité de tiers** de la victime, à l'égard des travaux réalisés par l'association syndicale mise en cause.

<sup>129</sup> Le critère de l'anormalité du dommage est laissé à l'appréciation du juge.

Poupinel-Mesnier, n°86.297, qui a retenu la responsabilité du maître d'ouvrage pour un tiers du dommage résultant d'un défaut de curage et d'une insuffisance de faucardement.

### Remarques

**En cas de dommages dus** à un non entretien volontaire, il faudra que ce non entretien ait eu des conséquences plus graves que celles prévues dans le cadre des études préliminaires (ou dans celui du programme d'intervention), pour que la responsabilité de la collectivité soit engagée. Sinon, le juge devrait considérer que le dommage n'est pas anormal ou bien que la faute du maître d'ouvrage n'est pas constituée, et que donc ce dernier est dégagé de sa responsabilité.

**Il faut réserver l'hypothèse** de dommages causés à l'occasion des travaux publics par un engin de chantier, dans la mesure où en vertu de la loi n°57-1424 du 31 décembre 1957, il s'agit là d'un litige relevant de la compétence du juge judiciaire.

En effet, l'article 1 de ladite loi dispose que " les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour statuer sur toute action en responsabilité tendant à la réparation des dommages de toute nature causés par un véhicule quelconque ”.

La jurisprudence a notamment réaffirmé ce principe dans un arrêt du Tribunal des Conflits du 5 décembre 1983, *M. Jung c/ Syndicat intercommunal d'aménagement de la rivière "Ecole"* entreprise de terrassements industriels parisiens, concernant les dégâts occasionnés par un véhicule à chenilles.

**Ensuite**, qu'elle soit qualifiée de tiers ou d'usager, la victime ne peut prétendre à une indemnité qu'à la condition de se trouver en "situation juridiquement protégée". Tel n'est pas le cas du propriétaire d'un étang asséché à la suite des travaux de curage, dont la prise d'eau sur le ruisseau l'alimentant n'avait pas fait l'objet d'une autorisation préalable au titre de l'article 106 du code rural, alors applicable (CAA Nantes, n° 95NT01171, *M. Augizeau*).

### 4]2 Effets concrets sur la responsabilité du maître d'ouvrage

L'analyse des principes de responsabilité et de la jurisprudence en matière d'aménagement et d'entretien des cours d'eau étant particulièrement complexe, il apparaît utile de faire une rapide synthèse sur cette question, afin de clarifier les risques de contentieux auxquels s'exposent les maîtres d'ouvrages.

En l'état actuel de la jurisprudence, il est en fait opportun de distinguer selon les fondements que la victime invoquera pour poursuivre la personne publique devant le juge administratif.

[ Si la victime s'engage sur le terrain d'une **responsabilité pour faute** du fait de l'inobservation par le maître d'ouvrage de l'obligation légale lui incombant d'entretenir les cours d'eau non domaniaux<sup>130</sup>, en application de la jurisprudence de l'arrêt *Gianesini*, la responsabilité de celui-ci devrait être écartée par le juge. Cette analyse doit néanmoins être prise avec circonspection, du fait des éléments déjà évoqués (voir supra).

[ Si la victime s'engage sur le terrain de la **responsabilité pour dommages de travaux publics**, la responsabilité du maître d'ouvrage pourra être retenue si<sup>131</sup> :

[ soit il ne fait pas la preuve qu'il n'a pas eu de comportement anormal ou critiquable ayant entraîné le dommage, soit il ne démontre pas la survenance d'un cas de force majeure, d'un cas fortuit, du fait d'un tiers ou de la victime, dans l'hypothèse où la victime est considérée comme un usager du service public exercé par le maître d'ouvrage (**responsabilité pour faute présumée**),

[ il ne fait pas la preuve de la survenance d'un cas de force majeure ou d'un fait de la victime, dans l'hypothèse où la victime est considérée comme un tiers à la réalisation des travaux (**responsabilité sans faute**).

Les dommages de travaux publics incriminés pourront résulter soit de l'exécution effective de ceux-ci, soit de leur non réalisation involontaire ou volontaire.

La non réalisation de travaux pourra ainsi être reprochée au maître d'ouvrage sur le terrain de la responsabilité pour dommages de travaux publics, mais pas sur celui de la responsabilité pour faute résultant de l'inobservation de l'obligation légale d'entretien.

La non réalisation **volontaire** de travaux n'entraînera en outre la responsabilité du maître d'ouvrage que si les conséquences de ceux-ci ont été plus dommageables que ce qui avait été prévu par le maître d'ouvrage lors des études préalables ou dans

<sup>130</sup> Qu'il détient des riverains auxquels il se substitue.

<sup>131</sup> Dans les deux cas de responsabilité évoqués, la spécificité des régimes laisse néanmoins à la charge de la victime la preuve du dommage ainsi que du lien de causalité de celui-ci avec les travaux. Dans le cas de la responsabilité sans faute, en plus d'être direct et certain, le dommage doit être anormal.

son programme d'intervention. A défaut du caractère anormal du dommage (responsabilité sans faute) ou la faute du maître d'ouvrage (responsabilité pour faute présumée) ne seront pas constitués, et en conséquence la responsabilité écartée.

### Remarques

Attention ! Il convient toutefois de préciser que la **responsabilité sans faute est d'ordre public**<sup>132</sup>, ce qui signifie, d'une part que la victime (en l'occurrence nécessairement un tiers à la réalisation des travaux publics entrepris par le maître d'ouvrage) peut s'en prévaloir en tout état de la procédure, soit à tout moment de celle-ci<sup>133</sup>, et d'autre part que le juge est tenu de statuer d'office en se plaçant sur le terrain de cette responsabilité, quand bien même la victime n'aurait pas soulevé un tel moyen.

Ainsi, par exemple, si une victime (ayant la qualité de tiers au regard de la réalisation de travaux) se place sur le terrain de la responsabilité pour faute du fait de l'inobservation de l'obligation légale d'entretien pour tenter d'engager la responsabilité d'un maître d'ouvrage, s'il y a matière à retenir la responsabilité sans faute de la personne publique, le juge sera en mesure de le faire même si la victime a "choisi" au départ un autre régime de responsabilité.

### Conclusion : solidité juridique de l'outil et précautions à prendre par les maîtres d'ouvrage

Le fait que le maître d'ouvrage choisisse de prendre des compétences en matière d'aménagement et d'entretien des cours d'eau lui fait supporter l'obligation pesant normalement sur le riverain en ce domaine.

Néanmoins, sa responsabilité pour faute du fait de l'inobservation de cette obligation légale ne devrait pas pouvoir être engagée, en dehors de tout dommage causé par les travaux publics d'aménagement et d'entretien (CAA de Bordeaux, 22 mars 1999, n°96BX01355, M. Giansini), l'Etat disposant seul du pouvoir de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux.

Dans l'hypothèse où la victime choisit le terrain de la responsabilité pour dommages de travaux publics pour tenter de

démontrer, selon sa qualité d'usager ou de tiers à l'égard des travaux, la responsabilité pour faute présumée ou la responsabilité sans faute du maître d'ouvrage, ce dernier peut par contre être mis en cause.

Selon le cas, le maître d'ouvrage pourra s'exonérer uniquement en prouvant soit l'absence de comportement anormal ou critiquable de sa part, la force majeure, le cas fortuit, le fait d'un tiers ou de la victime (faute présumée), soit la force majeure ou le fait de la victime (responsabilité sans faute).

Le fondement de l'action de la victime sur le régime de la responsabilité pour faute n'empêchera pas le juge de statuer sur l'éventuelle responsabilité sans faute du maître d'ouvrage, dans l'hypothèse où la victime a la qualité de tiers, en raison du caractère d'ordre public de ce régime de responsabilité.

Enfin, le non entretien volontaire pourra être constitutif d'une faute ou d'un dommage anormal, s'il apparaît que ses conséquences ont excédé celles initialement prévues lors des études préalables ou dans le programme d'intervention du maître d'ouvrage.

## 5 ] Pertinence de l'outil

Avant toute chose, il convient de rappeler ici que la DIG est une procédure obligatoire permettant de fonder toute intervention des collectivités publiques en matière d'aménagement et de gestion des cours d'eau : sa pertinence revêt ainsi un caractère presque secondaire.

Néanmoins, la DIG est un outil particulièrement pertinent, notamment en matière de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires, puisque initialement créé pour la gestion des rivières.

Ainsi, le champ territorial de la DIG est à la fois pertinent vis à vis du lit mineur, de la ripisylve et des ouvrages en rivière, dans la mesure où l'article L211-7 du code de l'environnement balaie un large éventail d'interventions possibles pour les collectivités sur les milieux aquatiques :

[ l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique, qui suppose tous types d'opérations et éventuellement l'intervention sur des cours d'eau domaniaux, sous réserve d'obtenir les autorisations nécessaires,

<sup>132</sup> Pour illustration du caractère d'ordre public d'un moyen, tiré du fait qu'il y a matière à responsabilité sans faute, on peut citer l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 1974, Commune de Barjols, RDP 1975, page 536.

<sup>133</sup> Les règles de procédure du contentieux administratif veulent en effet normalement que les parties ne puissent plus soulever de moyens juridiques de fond ou de forme une fois passé un certain délai.

[ l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau (domanial ou non domanial), y compris les accès à ce cours d'eau

[ la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Concernant sa durée d'effet, c'est la DIG qui la détermine elle-même, gage d'une bonne pérennité des actions de restauration-entretien. La durée optimale de la DIG semble toutefois s'établir autour de 10 ans.

Bien que la DIG permette d'appliquer d'office la servitude de l'article L215-18 du code de l'environnement qui assure le passage des personnels et engins nécessaires sur les propriétés privées à l'occasion de la réalisation des travaux, il paraît indispensable d'accompagner cette procédure de la conclusion de conventions d'accès aux parcelles privées avec les riverains. En effet, la servitude de l'article L215-18 est notamment limitée quant au droit de passage réservé aux engins sur les terrains clos

après le 3 février 1995 (voir Fiche 2 relative aux servitudes), et la convention peut éventuellement permettre d'y pallier en précisant les modalités d'application de ladite servitude (voir Fiche 3 relative aux conventions d'accès). En outre, le conventionnement est une démarche permettant d'impliquer les riverains dans la politique de gestion des rivières et de les maintenir dans une relation de confiance à l'égard du maître d'ouvrage.

#### **Conclusion : Intérêts et limites de l'outil au regard des objectifs**

La DIG est un outil obligatoire et adapté, notamment en matière de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires. Il permet de mener des opérations aussi bien sur les cours d'eau non domaniaux que sur les linéaires de régime domanial (moyennant les autorisations adéquates), ainsi que de répondre aussi bien aux exigences en terme d'accès (article L215-18 du code de l'environnement), qu'à celles de diversité d'interventions sur les milieux.





Il convient dorénavant de distinguer 3 servitudes distinctes (on signale par un astérisque les nouveautés par rapport à la version antérieure du présent guide) :

[ La servitude de libre passage instituée au titre du décret de 1959 :

- Fondement remis en cause par le Conseil d'Etat en 1996
- Abrogée en 2005 par décret\*
- Les servitudes instituées antérieurement sont valides\*

[ La servitude de libre passage introduite par la loi du 2 février 1995

Codifiée par l'article 119 du code rural

- Puis par l'article L.215-19 du code de l'environnement
- Précisée par la Loi Risques de 2003 (article 58 : largeur de 6 mètres)\*
- Remplacée par la servitude de l'article L.215-18 de la LEMA

[ La servitude de passage de la Loi Risques (2003, article 55)\*

- Codifiée par l'article L.151-37-1
- Précisée par un décret de 2005

[ La servitude de passage de la LEMA (2006, article L. 215-18 du CE)

- Cette article a repris à l'identique les dispositions de l'article L. 215-19
- 

### 1 ] Les servitudes de libre passage instituées au titre du décret de 1959

Jusqu'en 1996, les maîtres d'ouvrage disposaient de la possibilité d'instaurer – par le biais d'un arrêté préfectoral – une servitude de passage au titre d'un décret datant de 1959<sup>134</sup>. L'intérêt de cette servitude résidait dans son caractère permanent. Cependant, en 1996, une décision du Conseil d'Etat a remis en cause son fondement et, depuis, l'administration ne l'appliquait plus.

Finalement, ce décret a été abrogé par le décret n°2005-115 du 7 février 2005 portant application des articles L. 211-7 et L.

213-10 du code de l'environnement et de l'article L. 151-37-1 du code rural.

Néanmoins, les servitudes instituées antérieurement à ce décret sont valides. Ainsi le point IV du L.211-7 indique-t-il :

*Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou sur les berges des cours d'eau non domaniaux, instaurées en application du décret n° 59-96 du 7 janvier 1959 relatif aux servitudes de libre passage sur les berges des cours d'eau non navigables ni flottables sont validées et valent servitudes au sens de l'article L. 151-37-1 du code rural.*

Les servitudes au sens de l'article L. 151-37-1 du code rural ont été introduites par la Loi Risques de juillet 2003 (voir ci-après)

### 2 ] La servitude de libre passage introduite par la loi du 2 février 1995

La loi du 2 février 1995 est venue instituer une servitude de libre passage pour les engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation de travaux qui doit s'exercer " *autant que possible en suivant la rive du cours d'eau et en respectant les arbres et les plantations existants* ". Cette servitude, fixée à l'article L. 215-19 du Code de l'environnement (article 119 du Code rural) oblige les propriétaires, pendant la durée des travaux, à laisser passer sur leurs terrains les fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, ainsi que les entrepreneurs et les ouvriers. Cette servitude présente un caractère obligatoire. Elle est instituée d'office, dès lors que des travaux de restauration et d'entretien ont été régulièrement autorisés sur un cours d'eau non domanial.

La loi Risques (dite loi Bachelot) de 2003 est venue préciser que cette servitude s'applique dans la limite d'une largeur de 6 mètres (art. 58).

La LEMA a repris le texte de l'article L. 215-19 dorénavant codifié L. 215-18.

### 3 ] La servitude de passage de la Loi Risques (2003)

La loi Risques est venue instituer une nouvelle servitude de passage – dont la mise en œuvre reste facultative – pour permettre l'exécution, l'exploitation et l'entretien des opérations visées à l'article 31 de (l'ancienne) loi sur l'eau (L. 211-7), dont

<sup>134</sup> Décret n°59-96 du 7 janvier 1959 relatif aux servitudes de libre passage sur les berges des cours d'eau non navigables ni flottables (non domaniaux)

la liste a été du reste élargie et permet dorénavant aux collectivités d'intervenir notamment pour "l'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants". Le projet d'institution de la servitude est soumis à enquête publique, simultanément à la DIG, ce qui présente un double intérêt : son institution n'a pas pour effet de rallonger les délais de procédure et elle permet de surmonter les éventuelles résistances de propriétaires privés pour des opérations d'intérêt général.

Plus précisément, l'article L.151-37-1 du code rural, créé par la Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 (art. 55), stipule :

*Il peut être institué **une servitude de passage permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages**. Le projet d'institution de servitude est soumis à une enquête publique. L'enquête mentionnée à l'article L. 151-37 peut en tenir lieu. Les propriétaires ou occupants des terrains grevés de cette servitude de passage ont droit à une **indemnité proportionnée au dommage qu'ils subissent, calculée en tenant compte des avantages que peuvent leur procurer l'exécution des travaux et l'existence des ouvrages ou installations pour lesquels cette servitude a été instituée**. Les contestations relatives à cette indemnité sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.*

Avec cette servitude, on assiste donc à une généralisation de la servitude de passage qui n'est plus confinée au curage et à l'entretien des cours d'eau (article 119 du code rural; L. 215-19). Cependant, à la différence de l'article 119, il s'agit d'une servitude facultative, et surtout donnant expressément droit à indemnité. Le texte prévoit en effet que "les propriétaires assujettis à cette servitude de passage ont droit à une indemnité proportionnée au dommage qu'ils éprouvent".

Deux servitudes de passage coexistent désormais, qui présentent des complémentarités. La servitude qui s'impose de facto avec le L. 215-18 – même s'il est toujours utile de la mentionner dans la DIG d'un point de vue pratique, et idéalement d'en fixer les modalités d'exercice avec les propriétaires riverains – est suffisante pour disposer de l'accès aux cours d'eau dans le cadre des opérations d'entretien groupé. La servitude facultative, et devant être indemnisée, introduite par la loi Bachelot, permet quant à elle de traiter le cas de

travaux plus lourds que le simple entretien, comme par exemple les travaux de protection contre les crues.

Un décret de février 2005<sup>135</sup> est venu préciser la nature de cette servitude, par création des articles R. 152-29 à R.152-35 du code rural.

[ Cette servitude "permet l'exécution des travaux, l'exploitation et l'entretien des ouvrages ainsi que le passage sur les propriétés privées des fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, des entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que des engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation des opérations".

[ Elle est "d'une largeur maximale de 6 mètres. Pour les cours d'eau, cette distance est mesurée par rapport à la rive. Lorsque la configuration des lieux ou la présence d'un obstacle fixe l'exigent pour permettre le passage des engins mécaniques, cette largeur peut être étendue dans la limite de 6 mètres comptés à partir de cet obstacle".

[ La personne morale de droit public sollicitant l'institution de la servitude de passage doit adresser sa demande au préfet (liste des pièces à fournir précisée par l'article R. 152-30), qui le soumet à enquête publique.

[ L'arrêté préfectoral doit être notifié individuellement, par le bénéficiaire de la servitude, à chacun des propriétaires.

[ La servitude est annexée au plan local d'urbanisme (comme la servitude au titre du L 215-18)

Signalons enfin que "la personne morale de droit public" mentionnée par l'article R. 152-30 concerne explicitement celle(s) mentionnée à l'article L.151-36 du code rural ("Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes" lorsqu'ils prescrivent ou exécutent des travaux visés par cet article, l'entretien des cours d'eau n'étant pas explicitement cité, seulement la "défense contre les torrents").

C'est pourquoi l'article R. 214-98 du code de l'environnement stipule que "Les dispositions des articles R. 152-29 à R. 152-35 du code rural relatives aux modalités de mise en œuvre de la servitude de passage prévue à l'article L. 151-37-1 du même code sont applicables aux travaux, actions, ouvrages et installations mentionnés à l'article L. 211-7 du présent code".

<sup>135</sup> Décret n° 2005-115 du 7 février 2005 portant application des articles L. 211-7 et L. 213-10 du code de l'environnement et de l'article L. 151-37-1 du code rural

On rappelle que cet article fonde la légitimité des collectivités et de leurs groupements à intervenir en matière de gestion des cours d'eau et de leurs bassins versants.

#### 4 ] La servitude de passage au titre de l'article L.215-18 et du plan de gestion

La LEMA a repris à l'identique les dispositions de l'article L. 215-19, dorénavant L. 215-18.

Selon l'article L.215-18 du code de l'environnement (article 8 de la LEMA<sup>136</sup>), pendant la durée des travaux visés aux articles L. 215-15 [opérations groupées d'entretien et plan de gestion] et L. 215-16 [pouvoir d'office à la charge de l'intéressé], les propriétaires sont tenus de laisser passer sur leurs terrains les fonctionnaires et les agents chargés de la surveillance, les entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que les engins mécaniques

strictement nécessaires à la réalisation de travaux, dans la limite d'une largeur de six mètres.

Les terrains bâtis ou clos de murs à la date du 3 février 1995 ainsi que les cours et jardins attenants aux habitations sont exempts de la servitude en ce qui concerne le passage des engins.

La servitude s'applique autant que possible en suivant la rive du cours d'eau et en respectant les arbres et plantations existants.

Les auteurs du présent guide estiment que la DIG (obligatoire dans le cas d'une opération groupée d'entretien et plan de gestion) emporte de facto servitude de passage, mais ils recommandent que celle-ci soit explicitement mentionnée par la DIG (qui doit rappeler le s'inscrire dans un dossier unique comportant toutes les pièces nécessaires : programme d'intervention de l'entretien groupé, servitude, DIG, autorisation loi sur l'eau si nécessaire).

---

<sup>136</sup> Cet article L.215-18 reprend en fait dans les mêmes termes les dispositions de l'ancien article L.215-9, lui-même institué par l'ancien article 119 du code rural...



## 1 ] Servitudes de l'article L.211-12 du code de l'environnement

### 1]1 Rappel sur l'origine de ces servitudes

Il est indiqué dans l'exposé des motifs de la loi de juillet 2003 que les deux nouvelles servitudes que la loi propose d'instituer (article 20) " visent à améliorer la gestion des cours d'eau et notamment de prévenir les inondations dans les zones à enjeux, en limitant, au nom de l'intérêt général, les utilisations possibles des terrains publics et privés riverains de ces cours d'eau dans certaines zones ". Le législateur estime en effet que ces limitations ne peuvent être imposées par l'utilisation des différentes servitudes existantes, notamment celles codifiées dans les codes de l'environnement ou de l'urbanisme.

Concernant les servitudes " visant à restaurer le déplacement naturel des cours d'eau ", qui peuvent correspondre " le cas échéant à la destruction d'ouvrages, d'arasement de remblais, etc. ", elles ont pour objet d'interdire les travaux de protection des berges, les remblais, endiguements et affouillements, les constructions ou installations et d'une manière générale tous les travaux ou ouvrages susceptibles de faire obstacle au déplacement naturel du cours d'eau.

L'article 20 s'inspire en réalité très largement de l'article 28 du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, adopté par l'Assemblée nationale le 9 janvier 2002 et toujours largement en débat en 2003, en formalisant de façon plus expresse le principe de l'indemnisation des servitudes ainsi créées.

Lors de la première lecture, la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale a estimé nécessaire de préciser que la servitude de " mobilité d'un cours d'eau " trouvera à s'appliquer en **tête du bassin**. Elle a également proposé de limiter l'objet de cette servitude à la préservation ou à la restauration des seuls caractères hydrologiques ou géomorphologiques d'un cours d'eau. La mention de son caractère écologique – indiqué dans le projet de texte initial – ne répondant pas strictement à l'objectif initial de la servitude, à **savoir limiter le risque d'inondation**. Si la mention des caractères écologiques a finalement disparue dans le texte définitif, cette servitude n'a pas été limitée aux têtes de bassin.

### 1].2 Principe et contenu

L'article 48 de la loi " Bachelot " du 30 juillet 2003 (art. L. 211-12 C. env.) institue de nouvelles servitudes sur des terrains

riverains de cours d'eau ou situés dans leur bassin versant ou dans une zone estuarienne, et fixe un système original d'autorisation ou déclaration de travaux dans le périmètre ainsi délimité.

Ces servitudes peuvent avoir un double objet :

[ D'une part, elles peuvent servir à créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval ;

[ D'autre part, elles peuvent servir à créer ou restaurer des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées dans des zones dites " zones de mobilité d'un cours d'eau ", afin de préserver ou de restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels.

Un décret d'application en Conseil d'Etat<sup>137</sup>, codifié aux articles R. 211-96 à R. 211-106 du Code de l'environnement définit successivement :

[ la procédure d'instauration des servitudes ;

[ Le régime des travaux ou ouvrages ;

[ Les sanctions pénales applicables.

#### A) La procédure d'instauration des servitudes.

Les servitudes, qui peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leur groupement, sont délimitées par arrêté préfectoral, lequel est pris après enquête publique. L'article R. 211-96 du Code de l'environnement précise quel peut être le régime de cette enquête publique.

En règle générale, il s'agira d'une enquête de " droit commun ", diligentée dans les formes prévues par les articles R. 11-4 à R. 11-14 du Code de l'expropriation, c'est-à-dire dans les conditions d'une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique de droit commun. Cependant, est réservée l'hypothèse ou des enquêtes conjointes sont organisées en application de l'article R. 123-4 du Code de l'environnement (c'est-à-dire en application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite " loi Bouchardeau "). Dans cette

<sup>137</sup> Décret n° 2005-116 du 7 février 2005 (JO n° 36 du 12 février 2005 p. 2419).

hypothèse, sont applicables les articles R. 11-14-1 à R. 11-14-15 du Code de l'expropriation. L'enquête publique est ainsi conduite dans les formes d'une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique portant sur une opération entrant dans le champ d'application des articles L. 123-1 et suivant du Code de l'environnement (organisation de l'enquête publique). L'article R. 211-97 du Code de l'environnement fixe le contenu du dossier soumis à enquête, qui est de la responsabilité de la collectivité publique demanderesse, et qui comprend 5 éléments :

- [ une notice explicative indiquant les raisons pour lesquelles les servitudes sont instituées ;
- [ un document indiquant la nature des sujétions et interdictions qui résultent de ces servitudes et leurs conséquences pour l'environnement. Ce document est l'élément essentiel du dossier soumis à enquête et doit mentionner, le cas échéant, les éléments existants ou manquants, faisant obstacle à l'objet de la servitude, dont la suppression, la modification ou l'instauration est rendue obligatoire, ainsi que le délai imparti pour réaliser cette opération. L'insuffisance substantielle de ce document pourrait entraîner l'illégalité de l'arrêté préfectoral fixant les servitudes, par analogie avec les solutions jurisprudentielles qui existent en matière d'insuffisance d'étude d'impact ou bien encore d'insuffisance du document d'incidence exigible au titre de la police de l'eau ;
- [ un plan faisant apparaître le périmètre à l'intérieur duquel ces servitudes s'exercent, les parcelles auxquelles elles s'appliquent et l'indication des diverses sujétions résultant des servitudes ;
- [ la liste des propriétaires dont les terrains sont grevés de servitudes ;
- [ un projet d'arrêté définissant les servitudes.

En plus des modalités habituelles de publicité de l'ouverture de l'enquête publique fixées par le Code de l'expropriation, une notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite par le bénéficiaire de la servitude, selon les modalités fixées par l'article R. 11-22 du Code de l'expropriation. Les propriétaires auxquels notification a été faite, sont alors tenus de fournir au bénéficiaire de la servitude les indications prévues à l'article R.

11-23 du même Code. Selon les solutions jurisprudentielles applicables en la matière, le défaut de notification individuelle aux propriétaires du dossier d'enquête constitue une irrégularité de nature à entacher d'illégalité l'arrêté qui s'ensuit<sup>138</sup>. Cette solution de principe est cependant écartée lorsqu'il est manifeste, qu'en dépit de l'absence de notification, le propriétaire a été informé du projet le concernant en intervenant, par exemple, dans le cadre de l'enquête publique auprès du commissaire enquêteur<sup>139</sup>.

Il peut cependant être difficile, le long d'un linéaire assez conséquent d'un cours d'eau, d'identifier tous les propriétaires concernés par le projet de servitude. C'est pourquoi, l'article R. 11-22 précité dispose qu'en cas de domicile inconnu, la notification est faite en double copie au maire qui en fait afficher une et, le cas échéant, aux locataires et preneurs à bail rural.

L'arrêté préfectoral instaurant les servitudes intervient alors après consultation de la commission départementale des risques naturels majeurs et dans " *les 3 mois à compter du jour de réception en préfecture du dossier de l'enquête transmis par le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête* ".

L'arrêté préfectoral doit fixer non seulement le périmètre et les parcelles frappées de servitudes, mais aussi les types de travaux ou ouvrages qui sont interdits ou soumis à déclaration en application de l'article L. 211-12 du Code de l'environnement. Pour les travaux et ouvrages autres que ceux soumis à autorisation ou déclaration au titre du code de l'urbanisme, l'arrêté précise les modalités de la déclaration spéciale prévue au IV et au V de l'article L. 211-12 du Code de l'environnement et dont la procédure est précisée à l'article R. 211-103 du Code de l'environnement (cf. Infra b).

L'arrêté fait l'objet de diverses notifications (notification aux maires des communes concernées et au bénéficiaire de la servitude, ce dernier le notifiant à chaque propriétaire intéressé par lettre recommandée avec accusé de réception) et publicités (affichage en mairie pendant 15 jours au moins et insertion aux recueils des actes administratifs ainsi que d'une mention dans 2 journaux locaux).

<sup>138</sup> CE 30 mars 1977, Poindrelle DA 1977, n° 144

<sup>139</sup> CAA BORDEAUX, 17 décembre 1998, Borde req. n° 95BX01737



Dans la mise en œuvre de la servitude, deux hypothèses sont à distinguer :

soit elle ne nécessite pas de travaux, auquel cas sa mise en œuvre est autorisée par l'arrêté préfectoral ;

soit, des travaux sont rendus nécessaires et le préfet prend alors un arrêté pour constater leur achèvement et autoriser la mise en œuvre de la servitude.

Le préfet établit, si nécessaire, en liaison avec le maire des communes concernées, des consignes de sécurité qui précisent notamment les modalités d'information du public, les frais d'affichages étant à la charge du bénéficiaire de la servitude (art. R. 211-102 C. env.).

#### B) Indemnisation de la servitude

L'une des particularités de ces servitudes est que leur instauration ouvre droit à indemnités pour les propriétaires de terrains des zones grevées lorsqu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain. Ces indemnités, expressément prévues par l'article L. 211-12 VIII du Code de l'environnement, sont à la charge de la collectivité qui a demandée l'institution de la servitude et elles sont fixées, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation compétent dans le département.

Ces servitudes se démarquent ainsi de celles résultant d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN), dont le Conseil d'Etat rappelle qu'elles ne donnent pas lieu par principe à indemnisation, *“ sauf dans le cas où le propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ”* (CE 29 décembre 2004, Société d'aménagement des coteaux de SAINT-BLAINE req. n° 257804).

Si dans le délai de 3 mois à partir de la notification par le bénéficiaire de la servitude de l'arrêté préfectoral au propriétaire, aucun accord n'a pu s'établir sur le montant des indemnités consécutives à l'application des servitudes, le juge de l'expropriation pourra alors être saisi pour fixer le montant de ces indemnités, par la partie la plus diligente.

Ces indemnités ne concernent que le propriétaire, et non l'exploitant lorsque celui-ci n'est pas propriétaire<sup>140</sup>. Par contre,

<sup>140</sup> Un parlementaire avait bien déposé un amendement disposant que l'exploitant d'un terrain grevé de servitude et qui n'en est pas propriétaire peut, sous réserve de certaines conditions, demander à la collectivité bénéficiaire de la servitude les indemnités dues comme en matière

de l'IX de l'article L.211-12 indique que les dommages “ causés par une surinondation liée à une rétention temporaire dans les zones grevées de servitudes ouvrent droit à indemnités pour les occupants”. Autrement dit, deux niveaux d'indemnisation doivent être distingués : l'indemnité compensant l'instauration de la servitude (ne bénéficiant qu'au propriétaire) et celle indemnisant les dommages lorsqu'ils se produisent (bénéficiant à “ l'occupant ”, propriétaire ou fermier. Mais ce distinguo n'est introduit que pour la seule servitude de sur-inondation et non pour celle d'espace de mobilité.

Dans le cas des dommages provoqués aux récoltes, cultures, cheptel et bâtiments agricoles, l'article L.211-12-IX précise que les dommages sont “ évalués dans le cadre de protocoles d'accords locaux. A défaut, ils sont évalués dans les conditions prévues par l'article L. 361-10 du code rural”. Il faut noter qu'au cours des débats parlementaires, deux amendements avaient été déposés sur ce point, disposant qu'à défaut d'un protocole d'accord local, les dommages subis par les exploitants agricoles du fait des surinondations sont évalués par le juge de l'expropriation. Le rapporteur avait alors indiqué être défavorable à cet amendement, “ le juge de l'expropriation étant certes compétent pour évaluer la perte de valeur vénale d'un terrain grevé d'une servitude, mais pas des dommages s'apparentant à des calamités agricoles”. Les amendements avaient donc été rejetés.

#### c) Le régime des travaux ou ouvrages.

C'est au travers du régime particulier de déclaration préalable auxquels seront soumis certains travaux ou ouvrages à l'intérieur des servitudes que réside pour l'essentiel l'efficacité du mécanisme mis en place par la loi du 30 juillet 2003.

De façon dérogatoire au régime général du droit de l'urbanisme, certains travaux ou ouvrages qui normalement sont exonérés de toute autorisation ou déclaration préalables, pourront être assujettis à déclaration “ spéciale ”, dès lors que ces travaux ou ouvrages seront visés par l'arrêté préfectoral instituant les servitudes.

d'expropriation. Le rapporteur avait exprimé son avis défavorable en soulignant que cela conduirait la collectivité concernée à payer une indemnité « d'expropriation » à une personne qui n'est pourtant pas le propriétaire du terrain, tout en étant éventuellement tenue d'acquiescer le même terrain à son propriétaire désireux de faire jouer son droit de délaissement.

La personne désireuse de réaliser ces travaux ou ouvrages devra alors satisfaire à une déclaration préalable indiquant :

- [ ses nom et adresse ;
- [ l'emplacement sur lequel l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité doivent être réalisés ;
- [ la nature, la consistance, le volume et l'objet de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou de l'activité envisagés ;
- [ un document justifiant la compatibilité du projet avec la servitude d'utilité publique ;
- [ les éléments graphiques, plans ou cartes utiles à la compréhension des pièces du dossier.

Cette déclaration doit être adressée par pli recommandé avec accusé de réception au maire de la commune concernée, lequel doit transmettre "sans délai" un exemplaire de la déclaration au préfet et, le cas échéant au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Le préfet dispose alors d'un délai de 2 mois à compter de la réception de la déclaration en préfecture pour s'opposer à l'exécution des travaux ou prescrire les modifications nécessaires.

Le préfet transmet également un exemplaire de la déclaration pour avis au bénéficiaire de la servitude s'il ne s'agit pas de la commune et cet avis est réputé favorable, s'il n'intervient pas dans un délai d'un mois.

#### D) Droit de délaissement

Le propriétaire d'une parcelle de terrain concernée par une servitude peut demander l'acquisition partielle ou totale de celle-ci par la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Cette faculté peut être exercée pendant une période de dix ans à compter soit :

- [ de l'arrêté préfectoral constatant l'achèvement des travaux nécessaires à la mise en œuvre de la servitude ;
- [ de la date de publication de l'arrêté préfectoral instituant une ou plusieurs servitudes lorsque la réalisation de travaux n'est pas nécessaire pour la mise en œuvre de la servitude.

Le propriétaire peut, dans le même temps, demander l'acquisition partielle ou totale d'autres parcelles de terrain lorsque l'existence de la servitude compromet leur exploitation

ou leur usage dans des conditions similaires à celles existant avant son institution (art. L. 211-12, X du code de l'env.).

Bien évidemment, les travaux nécessaires pour que la servitude puisse remplir son objet sont à la charge financière de la collectivité qui en a demandé l'institution, les propriétaires et exploitants étant tenus de laisser l'accès aux agents chargés de l'opération.

#### E) Droit de préemption

Dans les zones soumises à servitude, les communes ou établissements publics de coopération intercommunale peuvent également instaurer le droit de préemption urbain (DPU) dans les conditions prévues à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme ou déléguer ce droit à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude (art. L. 211-12-XI de code de l'env.).

#### F) Renouvellement des baux ruraux

Enfin, ces servitudes peuvent avoir des incidences sur le fermage : lors du renouvellement des baux ruraux, les collectivités publiques qui ont acquis des terrains situés dans les zones de mobilité d'un cours d'eau peuvent prescrire au preneur des modes d'utilisation du sol afin de prévenir les inondations ou de ne pas aggraver les dégâts potentiels.

#### G) Les sanctions pénales applicables.

Elles consistent dans :

- [ le fait de réaliser des travaux ou ouvrages en violation d'une interdiction dictée par l'arrêté préfectoral instaurant les servitudes ;
- [ le fait de réaliser des travaux ou ouvrages soumis à déclaration sans avoir fait la déclaration préalable.

A noter que ces dispositions pénales sont applicables également aux personnes morales et qu'une amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe (soit 1 500 euros, article 131-13 du Code pénal) est encourue dans les cas de non respect de l'interdiction de la procédure de déclaration préalable de travaux ou ouvrages (article 11 du décret).

## 2 ] Point de vue sur la faisabilité de mise en place de la servitude de mobilité

Comme il a été rappelé précédemment, cette servitude a été envisagée et discutée par le législateur concomitamment avec celle de surinondation. A la lecture des débats parlementaires, il apparaît que, dans l'esprit du législateur, l'objectif visé semble

moins la restauration physique que la lutte contre les inondations. D'ailleurs, l'article L.211-12 indique bien que ces zones de mobilité doivent être situées " en amont des zones urbanisées ". C'est peut-être la raison pour laquelle le législateur a largement sous-estimé les difficultés pour mettre en œuvre cette servitude, difficultés moindres dans le cas de la servitude de surinondation (voir chapitre suivant).

La principale difficulté tient aux modalités d'indemnisation de cette servitude. Si celles-ci sont relativement " faciles " à définir pour la servitude de surinondation, l'exercice reste plus que délicat dans le cas d'un espace de mobilité. Il est significatif que des systèmes de compensation aient déjà vu le jour pour faciliter la mise en œuvre des premières, mais que rien n'existe d'équivalent pour les secondes.

En effet, si le principe de l'indemnisation d'un sur-dommages semble, d'un point de vue théorique, simple, quelle " contrainte " doit-on envisager d'indemniser (donc de compenser) dans le cas de la restauration d'un espace de mobilité ? Laisser le cours d'eau " façonner " son espace de liberté signifie tôt ou tard érosion des parcelles riveraines. Autrement dit, tout ou partie de l'assise des parcelles, au sens cadastrale, passe du lit majeur au lit mineur, ce qui rend les terrains concernés impropres à toute exploitation ! Le " dommage " indemnifié dans le cas de la surinondation est celui enregistré par les cultures, mais les terres restent cultivables (le dommage est temporaire). Dans le cas de l'érosion, le préjudice est définitif, sauf à ce que le cours d'eau modifie à nouveau son lit, ce qui est pour le moins aléatoire dans le temps...

Ainsi, l'article L.211-12-IX du CE stipule que " Les dommages touchant les récoltes, les cultures, les bâtiments et le cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles sont évalués dans le cadre de protocoles d'accords locaux. A défaut, ils sont évalués dans les conditions prévues par l'article L. 361-10 du code rural ". Cet article du code rural concerne les modalités d'évaluation des calamités agricoles. Il indique notamment que pour les sols, les indemnités sont évaluées " d'après les frais nécessaires à la remise en état de culture ". Or, lorsque le sol appartient dorénavant au lit mineur, " sa remise en état de culture " est difficilement envisageable...

Si la servitude de surinondation peut prévoir deux types d'indemnisation (une définitive pour compenser la perte vénale des terres, et éventuellement les troubles de jouissance, et une au

cas par cas pour les " sur-dommages " lorsqu'ils surviennent), celle pour l'espace de mobilité ne peut envisager que la compensation de la perte vénale des terres.

L'autre obstacle, probablement aussi rédhibitoire sinon plus que l'estimation de l'indemnisation, réside dans le le droit de délaissement.

A l'origine, le projet de texte envisageait un droit de délaissement d'une durée de 5 ans. C'est la commission des affaires économiques qui a proposé de passer ce délai à 10 ans, jugeant qu'il s'agissait là d'un juste compromis entre la nécessité d'instaurer un délai pour sécuriser les collectivités locales<sup>141</sup> et laisser néanmoins aux propriétaires le temps nécessaire pour évaluer les transformations dues à la mise en place de la servitude (5 ans " peut paraître trop court pour apprécier correctement la situation et juger de l'impact des contraintes imposées par les servitudes "). Dix ans plutôt que cinq ne change probablement rien à l'affaire en matière de servitude d'espace de mobilité : le risque est toujours grand pour la collectivité bénéficiaire de cette servitude de devoir du jour au lendemain acquérir des surfaces très importantes, donc pour des montants importants, ou pour le moins incompatibles avec ses moyens financiers.

A ce jour, aucune collectivité n'a mis en place de servitude pour espace de mobilité...

### 3 ] Servitude de " surinondation "

#### 3]1 Remarques générales

Dans ces zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement l'arrêté préfectoral qui institue la servitude peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages destinés à permettre l'inondation de la zone. A cet effet, l'arrêté préfectoral peut soumettre à déclaration préalable, auprès des autorités compétentes en matière d'urbanisme, les travaux qui, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, sont susceptibles de

<sup>141</sup> « La mise en place d'un dispositif pérenne fragilise les collectivités territoriales, ou leurs groupements, qui sont censées, à tout moment, pouvoir acheter les terrains grevés de servitudes, et vont donc devoir provisionner des sommes qui resteront peut-être inutilisées » ; à l'inverse, « la fixation d'un délai risque de provoquer un afflux de demandes d'acquisition juste avant la date butoir, ce qui pourrait déséquilibrer les finances communales ».

faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux et n'entrent pas dans le champ d'application des autorisations ou déclarations instituées par le code de l'urbanisme.

L'arrêté préfectoral peut également soumettre à déclaration préalable les ouvrages qui, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, sont susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux et n'entrent pas dans le champ d'application des autorisations ou déclarations instituées par le code de l'urbanisme. Le préfet peut, par décision motivée, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration, s'opposer à la réalisation de ces ouvrages ou prescrire les travaux nécessaires. Les travaux de réalisation de ces ouvrages ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai.

En outre, l'instauration de cette servitude ouvre droit à indemnités pour les propriétaires de terrains des zones grevées lorsqu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain. Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Elles sont fixées, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation compétent dans le département.

Les dommages matériels touchant les récoltes, les cultures, le cheptel mort ou vif, les véhicules terrestres à moteur et les bâtiments causés par une surinondation liée à une rétention temporaire des eaux dans les zones grevées ouvrent droit à indemnités pour les occupants. Toutefois, les personnes physiques ou morales qui auront contribué par leur fait ou par leur négligence à la réalisation des dommages sont exclues du bénéfice de l'indemnisation dans la proportion où lesdits dommages peuvent leur être imputables. Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude grevant la zone.

Les dommages touchant les récoltes, les cultures, les bâtiments et le cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles sont évalués dans le cadre de protocoles d'accords locaux. A défaut, ils sont évalués dans les conditions prévues par l'article L. 361-10 du code rural.

Signalons enfin que la servitude ouvre également au propriétaire des terrains, en cas d'impact qu'il jugerait trop important, un droit de délaissement au profit du bénéficiaire de la servitude, pendant les dix ans à compter de l'arrêté préfectoral constatant l'achèvement des travaux.

## 3]2 Etat des lieux

### 3]2]1 Echelle nationale

Les exemples de mobilisation de la servitude de surinondation sont encore très rares<sup>142</sup>. Les quelques protocoles de compensation actuellement disponibles ont été signés, après de longues discussions, entre les porteurs de projet, en général maîtres d'ouvrage des aménagements et bénéficiaires des servitudes, et les représentants de la profession agricole. Ces quelques accords cadre ne sont pas encore tous traduits par des accords locaux, site par site, et par des conventions avec les propriétaires ou exploitants.

Ces protocoles prévoient trois types d'indemnisation : l'indemnisation du propriétaire pour compenser la perte vénale des terres ; l'indemnisation de l'exploitant pour trouble de jouissance ; l'indemnisation des sur-dommages lorsqu'ils surviennent. C'est cette dernière catégorie d'indemnisation qui soulève le plus de question et il n'existe pas à ce jour une méthodologie bien arrêtée en la matière. La loi de 2003 n'a d'ailleurs pas explicitement définie la notion de "sur-inondation". L'expression même de sur-inondation laisse clairement entendre qu'il s'agit de prendre en compte un différentiel d'inondabilité entre une situation avant ouvrage et une situation après ouvrage. Toute la difficulté réside alors dans les modalités d'estimation des sur-dommages... Plusieurs maîtres d'ouvrage envisagent, pour éviter d'avoir à gérer des situations inextricables et garantir l'adhésion des agriculteurs, d'indemniser les dommages constatés dans les zones de sur-inondation, sans distinction.

### 3.2.2 Exemples sur la Meuse et sur l'Oise

#### A) Meuse : protocole d'indemnisation mais sans servitude

Dans le cadre de ce chapitre, le cas de la Meuse a été retenu car le porteur des projets de sur-inondation a choisi la voie d'un protocole local d'indemnisation sans en passer par la mise d'une servitude. Celle-ci a été jugée inutile, l'EPAMA estimant que le cadre des protocoles signés avec les organismes professionnels agricoles était suffisant, et ce d'autant plus que les parcelles concernées sont dans le périmètre d'un plan de prévention des

<sup>142</sup> Voir pour l'unique publication faisant le point sur ce sujet : K. Erdlenbruch et al., *Ralentissement dynamique et partage du risque – Mis en place de systèmes de compensation locaux*. Ingénieries. Numéro spécial 2008, La prévention des inondations.

risques (PPR) dont le règlement interdit toute évolution de l'occupation des sols.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie globale d'aménagement à l'échelle du bassin versant, qui comporte des ouvrages de ralentissement dynamique, l'Etablissement Public d'Aménagement de la Meuse (EPAMA) a signé un protocole d'accord avec les chambres d'agriculture des départements des Ardennes et de la Meuse "en vue de l'indemnisation des dommages ou préjudices liés à l'implantation d'ouvrages de ralentissement des crues pour les biens et activités agricoles exposées<sup>143</sup>".

Il s'agit d'un protocole général d'indemnisation des propriétaires et des exploitants. Il s'applique aux protocoles locaux d'indemnisation à élaborer sur chaque site où seront créés des dispositifs de sur-stockage ou de rétention temporaire des eaux de crues fluviales.

Sur chacun de ces sites, des conventions particulières seront passées avec les propriétaires et les exploitants de terrains appelés à connaître une aggravation significative de leurs conditions de submersion dans le périmètre d'influence hydraulique des ouvrages.

Le protocole prévoit deux types d'indemnisation : une indemnisation initiale lors de la mise en place d'une zone de ralentissement et une indemnisation occasionnelle des (sur)dommages après mise en place de la zone de ralentissement. Pour ce qui concerne la propriété, le protocole considère que des restrictions d'utilisation des terrains fixées par les servitudes et/ou induites par la modification de l'inondabilité pourront avoir pour conséquence une diminution de la valeur vénale de certains terrains. Cette diminution de valeur vénale sera dédommée par une indemnisation versée par l'EPAMA au propriétaire en place au moment de la DIG des travaux liés au projet. Il s'agit donc d'une indemnisation forfaitaire, unique et libératoire, exprimée en taux de dépréciation de la valeur vénale (avant aménagement).

Pour ce qui concerne l'exploitation, le protocole indique que la modification significative de l'inondabilité des terrains, ainsi que dans certains cas la non transparence de l'ouvrage, pourront accentuer certaines contraintes d'exploitation ou certaines charges et induire des gênes et troubles durables d'exploitation. Par exemple,

des gênes en termes d'accessibilité, de délai de retour sur les terres et autres conséquences d'une inondabilité récurrente pourront venir perturber l'activité agricole telle qu'elle se déroulait avant aménagement. Une indemnité pour "trouble de jouissance" sera donc allouée à l'exploitant pour tenir compte de ce type de préjudice. Cette indemnisation sera forfaitaire, unique et versée initialement à l'exploitant en titre lors de la mise en place du projet. Elle sera déterminée dans le cadre des protocoles locaux.

L'indemnisation occasionnelle des dommages enfin doit permettre la réparation ponctuelle des dommages additionnels survenus lors des sur-inondations vis-à-vis de l'activité agricole. Les dommages couverts sont ceux imputables aux effets de la sur-inondation (ou nouvellement inondés du fait de la présence de l'ouvrage) touchant les récoltes, cultures et cheptel mort ou vif affectés à l'exploitation. La caractérisation de la "sur-inondation" et des dommages éligibles doit être définie plus précisément pour chaque site.

#### B) Point de vue des auteurs du guide sur l'expérience de la Meuse

Ce procédé présente des avantages et notamment celui de la souplesse dès lors que les contraintes et les indemnités correspondantes sont librement négociées. De même, et par application du principe du consensualisme et de l'article 1134 du Code civil (selon lequel les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites), le propriétaire et/ou exploitant peut parfaitement s'engager comme c'est le cas en l'espèce, à maintenir tel ou tel type de cultures sur les parcelles en cause.

Cependant, un tel procédé présente également des inconvénients, lesquels peuvent apparaître supérieurs aux avantages. Le recours à la servitude de l'article L. 211-12 du Code de l'environnement permet pour le maître d'ouvrage de se placer dans un cadre légal ce qui bien évidemment conforte la mise en place du mécanisme de sur inondation et permet, le cas échéant, d'aller contre certaines résistances locales. L'arrêté approuvant la servitude fait également l'objet de multiples formes de publicités visées à l'article R. 211-100 du Code de l'environnement, à savoir :

- [ notification aux Maires des communes concernées ;
- [ au bénéficiaire de la servitude lequel doit notifier cet arrêté à chaque propriétaire concerné par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

<sup>143</sup> Pour consulter in extenso ce protocole : <http://www.epama.fr/documents/divers200638857.pdf>.

- [ En outre l'arrêté préfectoral fait l'objet des mesures de publicités suivantes :
- [ affichage à la Mairie de chacune des communes concernées pendant 15 jours au moins ;
- [ insertion au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le Département ;
- [ mention dans deux journaux locaux.

Ces multiples publicités renforcent incontestablement l'opposabilité de cette servitude aux tiers alors que la convention d'indemnisation sans servitude, ne vaut *qu'inter partes*<sup>144</sup>, à raison de l'effet relatif des contrats (art. 1165 du Code civil : les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes).

Par ailleurs, le cadre légal prévoit lui-même l'indemnisation des servitudes, lorsque celles-ci entraînent un préjudice matériel direct et certain (article L. 211-12 VIII du Code de l'environnement). Ces indemnités peuvent être déterminées par un accord amiable dans le délai de 3 mois à partir de la notification de la servitude au propriétaire et prévoir ainsi, comme dans la convention de l'EPAMA de ne pas transformer en culture les parcelles indemnisées.

A défaut d'accord amiable cependant, les indemnités sont fixées par le Juge de l'expropriation compétent dans le Département lequel peut-être saisi "*dans les conditions prévues aux articles L. 13-2 à L. 13-9 et R. 13-1 à R. 13-53 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*" (article R. 211-101 du Code de l'environnement).

Autrement dit, ce sont les règles générales de l'expropriation qui trouvent à s'appliquer (et notamment la règle selon laquelle peuvent ne donner lieu à aucune indemnité, les améliorations de toute nature dont il serait démontré qu'en raison de l'époque ou elles ont été faites, leur principale motivation était d'obtenir une indemnité plus élevée).

### C) Servitudes et protocole, le cas de l'Oise

Dans le cadre d'une démarche très proche de celle de l'EPAMA en matière d'aménagements de rétention, l'Entente interdépartementale Oise-Aisne a choisi d'être bénéficiaire d'une servitude d'utilité publique de surinondation. Les règles d'indemnisation de ces servitudes sont définies :

- [ Par un protocole global<sup>145</sup>, commun à l'ensemble du bassin de l'Oise et conclu entre les organisations professionnelles agricoles (dont les présidents des chambres d'agriculture concernées) et l'Entente Oise-Aisne.

- [ Par un protocole local, propre à chaque site.

Ces conditions d'indemnisations sont explicitement mentionnées dans l'arrêté préfectoral instaurant la servitude, qui précise que si aucun accord n'a pu être établi entre les propriétaires et l'Entente sur les montants des indemnités, "le juge de l'expropriation peut être saisi".

Les protocoles décrivent en détail les règles d'indemnisation :

- [ Des propriétaires (indemnité versée pour l'instauration de la servitude (dépréciation de la valeur vénale du foncier), indemnité versée au titre de la non-transparence de l'ouvrage (secteur limité où les préjudices sont quasi permanents en raison du changement des conditions d'inondabilité), indemnités complémentaires (terrains plantés, droit de chasse...)).

- [ Des exploitants (indemnité versée lors de la mise en fonctionnement de l'ouvrage, indemnité versée au titre de la non-transparence de l'ouvrage)

### Les notions de sur-inondation, de conditions naturelles et d'état actuel

La déclinaison pratique de la notion de sur-inondation (donc de sur-dommage) peut conduire à s'interroger sur les conditions de mise en œuvre de cette servitude. En effet, dans certains cas, les aménagements vont conduire à restaurer des "conditions naturelles" d'inondabilité (c'est-à-dire celles existantes avant tout aménagement anthropique), situation néanmoins susceptible de conduire à des dommages significatifs par aggravation des conditions d'inondabilité par rapport à l'état actuel (qui est distinct de l'état naturel d'origine mais qui peut être imputable à des aménagements très anciens). Une telle situation relève-t-elle du cadre de la mise en place de cette servitude ?

Cette question n'est pas tranchée par les textes, et une interprétation pourrait être que le retour à des conditions naturelles d'inondabilité ne relève pas du cadre de la mise en place de cette servitude. En réalité, une appréciation locale au cas par cas est nécessaire. Les auteurs du présent guide estiment que le recours à la servitude est nécessaire parce qu'il présente le plus de sécurité

<sup>144</sup> Entre les parties.

<sup>145</sup> [http://www.entente-oise-aisne.fr/download/protocole\\_agricole.pdf](http://www.entente-oise-aisne.fr/download/protocole_agricole.pdf)

juridique pour le maître d'ouvrage : il officialise (et indemnise) une intervention qui peut se traduire par la suppression d'ouvrage et entraîner des préjudices sur les fonds riverains.

### 3]3 Comment financer les indemnités de surdommages ?

L'indemnisation des surdommages est par définition aléatoire, au gré de la survenance des crues dommageables sur les sites concernés. S'il est possible que ces sites ne soient pas inondés plusieurs années de suite, il est également inévitable qu'une année donnée les dommages soient particulièrement importants (crue très importante et généralisée sur l'ensemble d'un bassin versant doté de plusieurs zones de rétention). Il est donc nécessaire pour les organismes bénéficiaires des servitudes de sur-inondation de provisionner des fonds, ce qu'ils peuvent faire sous la forme d'une provision pour risques et charges exceptionnelles.

Il faut signaler ici que dans certains cas l'option des servitudes peut ne pas être économiquement la plus opportune : au regard de la fréquence potentielle des dommages et de leur montant, l'acquisition en pleine propriété peut s'avérer, sur le long terme, moins coûteuse. C'est pourquoi sur le bassin du Vidourle par exemple, il est prévu une approche de type coûts-bénéfices sur chaque retenue envisagée, afin d'apprécier la meilleure option d'un point de vue économique (acquisition ou servitude).

A ce sujet, la Direction Générale de la Prévention des Risques du MEEDDAT prévoit la sortie en 2010 d'un guide juridique sur les analyses économiques pour appuyer les maîtres d'ouvrage dans leurs décisions (en accompagnement du lancement du nouveau dispositif PAPI).

La version 2001 du présent guide avait indiqué qu'il était théoriquement impossible d'envisager une couverture assurance d'un dispositif de surinondation : en effet, une des conditions de "l'assurabilité" du risque réside dans le caractère aléatoire de celui-ci. Le moment où le risque survient ne doit pas être prévisible et il doit se réaliser indépendamment de la volonté de l'assuré. Dès lors, dans le cadre d'un dispositif d'inondations provoquées, dans la mesure où la survenance du dommage a pour origine la volonté de la collectivité de faire fonctionner son système d'écrêtement des crues, le risque n'étant pas aléatoire, il ne peut être assuré.

### 3]4 Quelles interférences possibles entre la servitude et le Fonds national de garantie des calamités agricoles ?

Le Fonds national de garantie des calamités agricoles a été institué par la loi n°64-706 du 10 juillet 1964 (J.O. du 12 juillet). La loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006 a développé encore les outils de gestion des risques en réorganisant le fonds national de garantie des calamités agricoles dont le premier objectif est désormais de soutenir le développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles.

Son régime est codifié aux articles L361-1 et suivants et R361 et suivants du code rural. Ce Fonds a pour but d'indemniser dans certaines conditions les calamités dites agricoles, soit celles que le texte définit lui-même comme "les dommages non assurables, d'importance exceptionnelle, dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants"<sup>146</sup> (code rural, art. L. 361-2). En pratique, ces dommages non assurables sont notamment ceux causés par le gel et les inondations.

Il n'existe de droit à indemnisation que lorsque les pertes sont au moins égales à 27% du produit brut final par nature de récolte et qu'elles représentent au moins 14% de la production brute totale de l'exploitation. Seuls sont indemnisables les propriétaires d'exploitations agricoles ou assimilés et les preneurs bénéficiaires d'un bail rural. Ceux-ci doivent en outre justifier de la souscription d'une assurance au bénéfice des éléments principaux de l'exploitation<sup>147</sup>.

La version précédente du présente guide avait indiqué qu'il semblait peu envisageable que le Fonds soit mobilisable pour indemniser des dommages consécutifs à une surinondation provoquée. Depuis, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a indiqué que le Fonds ne pouvait plus être appliqué dans les zones surexposées<sup>148</sup>.

<sup>146</sup> Néanmoins, la loi confère également au fonds de garantie des calamités agricoles la charge de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles.

<sup>147</sup> C'est l'arrêté interministériel du 28 mars 1975 (JO du 13 avril), modifié par l'arrêté du 19 mai 1998 (JO du 23 mai) qui détermine les garanties minimum ouvrant droit à indemnités.

<sup>148</sup> K. Erdlenbruch, opus cité.





# Convention d'accès aux parcelles privées pour l'exécution de travaux restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires

## 1] Définition

La convention d'accès aux parcelles privées est un document par lequel, en contrepartie de la prise en charge par un maître d'ouvrage public de l'obligation d'entretien des cours d'eau non domaniaux pesant normalement sur le riverain, ce dernier s'engage à laisser passer sur sa propriété les personnels et engins nécessaires à la réalisation des travaux.

Ces conventions permettent en fait de préciser les modalités d'application de la servitude de passage sur les propriétés riveraines de cours d'eau non domaniaux, instituée par l'article L. 215-18 du code de l'environnement<sup>149</sup>, dès lors qu'elles interviennent dans le cadre d'une DIG. Rappelons que cette dernière est obligatoire pour tous travaux entrepris par un maître d'ouvrage public et visant l'aménagement et la gestion de la ressource en eau (voir la Fiche 1 relative à la DIG).

## 2 ] Détermination du régime applicable aux conventions

L'analyse des conventions d'accès aux parcelles privées est particulièrement délicate du fait que ces conventions sont nécessairement conclues entre une personne publique : le maître d'ouvrage

(syndicat intercommunal, mixte, etc.), qui fait exécuter les travaux de restauration et d'entretien et une personne privée : le riverain qui est propriétaire de la berge à restaurer ou à entretenir.

Ceci a pour conséquence que la convention liant les parties peut être regardée comme étant soit de nature administrative, soit de nature privée, selon la qualification retenue. Cette qualification conditionnant le régime juridique et donc l'analyse des conventions, il est nécessaire de la déterminer préalablement.

Ainsi, **l'objet pour lequel sont passées ces conventions** permet d'affirmer qu'il s'agit a priori de contrats de nature

administrative, dans la mesure où ils sont conclus afin de permettre l'exécution même d'un service public<sup>150</sup>.

Néanmoins, le juge est, en dernier ressort, **la seule autorité compétente** pour qualifier la convention. En conséquence, s'il semble, au regard de ce qui vient d'être démontré, qu'il devrait conclure que la convention possède un caractère administratif en raison de son objet, une incertitude subsiste tout de même quant à l'appréciation possible du juge. Tout dépendra, en fait, du contenu de la convention.

Il convient donc, au moment de l'élaboration de la convention, de la concevoir de sorte à renforcer son caractère administratif.

A cette fin, une solution consiste à insérer dans les conventions **des clauses dites exorbitantes du droit commun**<sup>151</sup>, qui auront l'avantage à la fois de limiter les attermolements quant à la nature de la convention et d'asseoir et de renforcer la légitimité du maître d'ouvrage. En effet, sont considérées comme exorbitantes du droit commun les clauses créatrices d'inégalité en ce qu'elles confèrent à la personne publique une position de supériorité par rapport au cocontractant. Ainsi, le maître d'ouvrage pourra à ce titre insérer dans sa convention des clauses précisant que lui seul est en mesure de déterminer la nature des travaux à mener et leur périodicité, ou stipulant que le propriétaire doit s'abstenir d'intervenir lui-même sur l'entretien<sup>152</sup>, ou bien encore, prévoyant le recouvrement de créances par l'état exécutoire<sup>153</sup>.

<sup>150</sup> Evidemment, il faut préalablement pour cela que l'activité des maîtres d'ouvrage concernés soit considérée comme constituant un service public, ce qui semble être le cas puisque cette activité est assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public. Dès lors, en application de la jurisprudence issue de l'arrêt Bertin (CE section, 20 avril 1956, AJDA 1956, page 167), le contrat est administratif ; il en va de même à propos des opérations de boisement ou de reboisement entreprises par l'administration des eaux et forêts sur des terrains privés, en vertu de contrats passés par elle avec les propriétaires de ces terrains (CE 20 avril 1956, Min. agriculture c/ Consorts Grimouard).

<sup>151</sup> Cette notion a été consacrée par l'arrêt « Société des Granits Porphyroïdes des Vosges » (CE 31 juillet 1912). Par exorbitante « du droit commun », il faut entendre du droit privé. Une seule clause de cette nature suffit à donner un caractère administratif au contrat tout entier.

<sup>152</sup> De telles clauses peuvent être regardées sans hésitation comme étant exorbitantes de droit commun car plaçant le cocontractant sous le contrôle et l'autorité de la personne publique. Une décision peut être rapprochée par analogie de la situation existante en matière de gestion des rivières, concernant les obligations faites à l'acquéreur d'un immeuble à usage agricole de ne pas s'opposer pendant trente ans à l'exécution par l'Etat (et sans indemnité) de certains travaux et de s'abstenir lui-même de certains travaux pendant la même période : CAA Paris, 29 septembre 1995, Dompot, *Quotidien juridique* 14 mars 1996, page 2.

<sup>153</sup> Tribunal des Conflits, 27 juillet 1950, Peulaboëuf, *Rec. CE* 1950, p. 668). L'état exécutoire est une procédure permettant à l'Administration de procéder unilatéralement au recouvrement forcé de sa créance.

<sup>149</sup> Il est en effet admis que lorsqu'un texte instituant une servitude ne la rend pas immédiatement applicable à un nombre indéterminé d'assujettis, il est possible de recourir à un accord amiable permettant de déterminer individuellement les assujettis, afin de rendre la servitude susceptible d'exécution (droit civil, les biens, F. Terré, Ph. Simler, Dalloz, 4<sup>ème</sup> édition, page 213). C'est l'interprétation qu'il est souhaitable de soutenir d'un point de vue juridique, dans le souci de ne pas voir une opposition entre la convention et la servitude instaurée d'office en cas de DIG (obligatoire), et également en raison du caractère d'ordre public des servitudes administratives, qui interdit toute dérogation aux règles générales applicables à une servitude résultant d'une convention entre l'Administration (au sens large) et un assujetti.

Dès lors, le caractère administratif des conventions d'accès aux parcelles privées ne fait en principe plus de doute, de même que leur régime juridique.

**Les textes juridiques de référence :** Il n'existe pas de textes généraux concernant l'ensemble des contrats administratifs. Certains contrats sont néanmoins réglementés par des lois ou décrets, et à ce titre, le Code des marchés publics a notamment vocation à régir les marchés de travaux, de fournitures et de services conclus par les personnes publiques. Toutefois, cette réglementation ne concerne pas les conventions qui nous intéressent, dont le régime est principalement d'origine jurisprudentielle.

### 3 ] L'outil est-il une obligation et qui doit le mettre en œuvre ?

La convention n'est pas un outil à mettre obligatoirement en œuvre en matière de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires.

Elle ne constitue qu'un instrument d'accompagnement de la DIG, en ce qu'elle permet de préciser les modalités d'application de la servitude de passage instituée par l'article L215-18 du code de l'environnement (voir la Fiche 1 relative à la DIG et la Fiche 2 concernant les servitudes).

Néanmoins, la convention constitue un moyen privilégié de gérer les relations avec les propriétaires riverains, dans la mesure où elle permet à la fois de les informer des opérations entreprises par le maître d'ouvrage et de les maintenir dans une relation de confiance à son égard.

La convention est mise en œuvre par la personne publique maître d'ouvrage des travaux.

## 4 ] Les modalités de mise en œuvre

### 4.1 Conditions de validité de la convention

Pour que le contrat administratif soit juridiquement valable, il suppose la réunion de plusieurs conditions. La méconnaissance de ces conditions est sanctionnée par la nullité du contrat, généralement *absolue* (la convention est annulée dans sa totalité ; cas notamment de la signature d'un contrat par une autorité incompétente), parfois simplement *relative* (seule une clause de la convention est annulée ; cas fréquent en cas de vice du consentement).

La première condition de validité de la convention est celle relative au consentement, qui doit avoir été éclairé, libre et exempt de vices. Ainsi, le consentement ne doit pas avoir été donné par erreur ou extorqué par dol<sup>154</sup> ou violence (théorie des vices du consentement). En d'autres termes, le propriétaire riverain doit être parfaitement conscient de l'engagement qu'il consent et ne doit pas avoir été forcé à y souscrire.

La deuxième condition suppose que les cocontractants doivent avoir la capacité de contracter : l'objet du contrat doit entrer dans la compétence de la personne publique qui l'a conclu, et l'autorité signataire du contrat doit avoir reçu compétence à cet effet. Dans les conventions qui nous intéressent, cela signifie que l'engagement devra être conclu par le maître d'ouvrage pour des travaux entrant dans ses compétences et qu'il devra être signé par l'organe exécutif de la structure (généralement son président), après délibération tendant à valider la convention prise par son organe délibérant (comité syndical, etc.). Le maître d'ouvrage devra également s'assurer que le cocontractant dispose de cette capacité de contracter (notamment, en présence d'une indivision<sup>155</sup>).

[ L'objet du contrat doit également être certain et licite : ceci signifie d'une part que la chose ou la prestation objet du contrat doit être déterminée, en l'occurrence il s'agira ici des travaux que le maître d'ouvrage s'engage à effectuer sur une parcelle, et d'autre part que cette chose ou prestation ne soit pas contraire aux lois régissant l'ordre public et les bonnes mœurs.

[ Le contrat doit enfin posséder une cause et celle-ci doit être licite. Cette condition est toutefois marginale, surtout en matière de contrat administratif où elle ne joue qu'un rôle résiduel.

### 4]2 L'élaboration de la convention

Une convention type figurant en annexe des présentes fiches, une étude approfondie des clauses devant figurer dans une convention d'accès aux parcelles privées ne sera pas faite ici.

<sup>154</sup> Le dol est l'ensemble des agissements trompeurs qui ont entraîné le consentement qu'une des parties à un contrat n'aurait pas donné, si elle n'avait pas été l'objet de ces manœuvres.

<sup>155</sup> L'indivision est la situation dans laquelle se trouvent des biens immobiliers (terrains), sur lesquels s'exercent des droits de même nature (droit de propriété, par exemple), appartenant à plusieurs personnes. Cette situation d'un bien suppose des règles particulières quant à sa gestion, issues du code civil : ainsi, les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis requièrent le consentement de tous les indivisaires, mandat général d'administration pouvant néanmoins être donné à l'un d'entre eux (article 815-3).

On précisera simplement que la convention doit comporter au “ minimum ” :

- [ un objet, qui sera en l’occurrence de déterminer les modalités d’application de la servitude instituée par l’article L215-18 du code de l’environnement ,
- [ la précision de la nature des travaux à effectuer et leur périodicité, ainsi que ce qu’il sera fait du bois coupé à l’occasion des travaux ,
- [ la description de la parcelle concernée par les travaux (situation géographique, superficie, etc.),
- [ la durée d’effet de la convention et ses modalités de reconduction (tacite ou non)
- [ éventuellement une clause de répartition de responsabilité,
- [ les contributions financières éventuelles exigées des riverains et leurs critères de répartition,
- [ les modalités de résiliation de la convention.

La convention en tant qu’elle permet de préciser les modalités de mise en œuvre de la servitude instituée par l’article L215-18 du code de l’environnement, peut aussi éventuellement permettre de pallier les insuffisances de celle-ci.

L’article précité dispose que “ les terrains bâtis ou clos de murs à la date du 3 février 1995 ainsi que les cours et jardins attenants aux habitations sont exempts de la servitude en ce qui concerne le passage des engins ”.

Rien n’empêche d’envisager une clause dans la convention d’accès aux parcelles privées qui permettrait le passage des engins nécessaires aux travaux de restauration et d’entretien sur de tels terrains, dès lors que le propriétaire riverain accepte cette stipulation : en effet, l’accord de la volonté des parties reste la condition essentielle de la validité de la convention (voir supra : 1° Conditions de validité de la convention).

Néanmoins, dans la mesure où les dispositions de la convention excèdent ce que permet normalement la servitude, il faut dès lors envisager une indemnisation du propriétaire pour la charge supplémentaire qui lui est imposée, celle-ci pouvant prendre la forme d’une compensation en nature (par exemple, remplacement à l’identique ou avec certaines améliorations d’une clôture qui a du être déplacée) ou si cela n’est pas adéquat, d’une compensation financière.

Le modèle de convention doit faire l’objet d’une délibération d’approbation de l’assemblée délibérante du maître d’ouvrage concerné avant d’être mis en œuvre.

#### 4]3 Conclusion de la convention

En principe, la conclusion des contrats administratifs ne fait pas appel à des conditions particulières : la condition principale est celle de la volonté de contracter manifestée par les parties, qui, comme nous l’avons déjà précisé, ne doit pas être viciée.

Toutefois, l’objet spécifique de la présente convention (préciser les modalités d’application de l’article L215-18 du code de l’environnement), entraîne normalement certaines conditions. En effet, la servitude de l’article L215-18 du code de l’environnement doit être analysée comme une servitude administrative conventionnellement précisée, entraînant, par définition, une limitation administrative au droit de propriété, fût elle provisoire, pendant la durée des travaux.

Or, aux termes de l’article 36-2° du décret n°55-22 du 4 janvier 1955, portant réforme de la publicité foncière, doivent être publiées “ pour l’information des usagers ” au bureau des hypothèques de la situation des immeubles concernés, par les soins de l’administration compétente, “ les limitations administratives au droit de propriété… ”.

Ainsi, les conventions d’accès aux parcelles privées devraient normalement faire l’objet de cette mesure de publicité pour être opposables aux tiers.

Cependant, en pratique, il s’avère que la jurisprudence ne sanctionne pas ladite opposabilité en cas de défaut de publicité foncière : c’est ce qui résulte d’un arrêt du Conseil d’Etat en date du 22 novembre 1978 (Secrétariat d’Etat à la culture c/ époux Moreau, DA 78, n°385 ; solution confirmée à propos de la servitude de passage de piétons sur le littoral : CE 29 janvier 1988, Ministère du logement c/ Melle de Taisne, DA 88, n°208).

Le Conseil d’Etat semble ainsi considérer que la servitude de passage a une existence autonome, de par la loi qui l’institue, et s’impose en conséquence à toute personne riveraine d’un cours d’eau non domanial, même si pour sa mise en œuvre, et afin de procéder à une identification des personnes assujetties, il peut être recouru à des accords amiables. Ce n’est donc pas la publication au fichier immobilier qui conditionne son

opposabilité, cette dernière résultant de la loi même dont nul n'est censé ignorer l'existence<sup>156</sup>.

L'opposabilité des conventions d'accès aux parcelles privées n'étant pas conditionnée par leur publication au fichier immobilier, mais procédant de ce qu'elles constituent les modalités d'application de la servitude de l'article L215-18 du code de l'environnement, la question de l'opportunité de leur inscription au registre des hypothèques est finalement sans intérêt.

Ceci est d'autant plus inopportun que seuls les actes authentiques peuvent être publiés, ce qui nécessite, outre les frais d'inscription eux-mêmes, l'intervention coûteuse d'un notaire, du temps et tout un formalisme de nature à dissuader même les riverains les plus conciliants<sup>157</sup>.

La convention aura donc tout intérêt à être rédigée en la forme d'un acte sous seing privé<sup>158</sup>, la seule contrainte étant qu'elle devra être établie en autant d'exemplaires que de parties au contrat.

#### 4.]4 Délais de procédure

Il est difficile de donner une estimation des délais nécessaires à l'élaboration et à la mise en place de conventions d'accès aux parcelles privées.

L'élaboration de la convention en elle-même ainsi que son approbation par l'organe délibérant du syndicat, compte tenu désormais de l'existence de conventions type (voir notamment l'annexe des présentes fiches) ne sont pas de nature à engendrer des délais très long.

En revanche, le temps de recensement des propriétaires concernés (qui pourra avoir été fait par ailleurs, notamment dans le cadre de la procédure DIG en cas de participation financière des riverains), ainsi que celui de la conclusion des

conventions individuelles (envoi par courrier, dépouillement des conventions retournées par les riverains, etc.) seront fonction du nombre de riverains concernés. Les délais ne sont donc pas quantifiables sous forme d'une "durée moyenne".

En pratique, il faut en outre préciser que la conclusion des conventions ne peut se résumer à un simple envoi de courrier et qu'il faut passer par un contact direct avec les riverains, des réunions d'information, la médiation des maires concernés en raison de leur connaissance et de leur proximité avec leurs administrés, etc. Il est impératif d'"accompagner" la démarche pour aboutir à la signature du plus grand nombre de conventions possible.

#### 4]5 Conclusion : difficultés les plus fréquentes de mise en œuvre et moyens d'y remédier

Les obstacles à la mise en œuvre des conventions ne tiennent pas tant à des questions techniques (existence de conventions type, absence de lourdes conditions de forme pour les rendre opposables aux tiers) qu'à la qualité des relations entre le maître d'ouvrage et les propriétaires riverains.

Pour pallier ces difficultés, il n'existe pas d'autre solution que la présence sur le terrain, par le biais des techniciens de rivière notamment, et la communication auprès des riverains.

Il faut insister sur le fait que ceci constitue un travail particulièrement important, dans la mesure où le nombre de riverains dont la propriété intéresse les berges du linéaire peut être très élevé.

### 4 ] Les moyens de mise en œuvre

Le coût d'une campagne de conventionnement est fonction de plusieurs facteurs :

- [ le travail amont à la conclusion des conventions à fournir pour connaître l'état du parcellaire et recenser les propriétaires concernés,
- [ le nombre de riverains concernés par l'opération,
- [ les mesures d'accompagnement nécessaires à la campagne de conventionnement (réunions d'information, etc.)

#### 4]1 Effets et force juridiques

##### 4]1]1 Conditions d'exécution de la convention

Les principes généraux gouvernant l'exécution des contrats administratifs sont proches de ceux du droit civil, ainsi s'y appliquent :

<sup>156</sup> Attention, il faut préciser qu'il en va différemment des servitudes de droit privé qui ne trouvent leur origine qu'au travers d'une convention, qui pour sa part n'est opposable que si elle est publiée.

<sup>157</sup> Le problème de l'information du riverain se pose néanmoins en dehors de toute action de la part du maître d'ouvrage. En effet, en l'absence de publication, c'est finalement la conclusion de la convention en elle-même qui permet d'alerter le propriétaire de l'existence d'une servitude venant grever son fonds. Ainsi, l'acquéreur éventuel n'en sera averti qu'après la vente, ce qui pose plus un problème « éthique » que pratique (la jurisprudence retient l'opposabilité de la servitude en dehors de toute publication). La solution qui résiderait en l'annexion au PLU de cette servitude semble en outre à écarter, dans la mesure où aucune obligation ne pèse sur les auteurs de ce document d'y faire figurer ladite servitude pour la rendre opposable. En effet, la liste dressée par l'article R 126-1 du code de l'urbanisme semble être limitative et ne vise que la servitude de 4 mètres issue du décret de 1959 (voir Fiche 2 relative aux servitudes).

<sup>158</sup> Acte rédigé par les parties elles-mêmes, sans l'intervention d'un officier ministériel tel qu'un notaire.

[ le principe de la **force obligatoire des contrats** : “ les conventions tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ” dispose l’article 1134 du code civil, ce qui suppose l’obligation d’exécuter les engagements souscrits au contrat sous peine que la responsabilité contractuelle des cocontractants soit engagée pour faute. Les faits justificatifs de l’inexécution des obligations (force majeure, fait du cocontractant) peuvent être invoqués pour exonérer les parties de leur responsabilité.

[ le principe de l’**effet relatif des contrats** : les conventions n’ont d’effet qu’entre les parties contractantes (article 1165 du code civil)<sup>159</sup>.

Néanmoins, ces principes méritent d’être atténués dans la mesure où les personnes publiques disposent à l’égard de leurs cocontractants de pouvoirs particuliers qui sont la conséquence directe du principe selon lequel l’intérêt général défendu par l’Administration<sup>160</sup> doit l’emporter en tant que de besoin sur l’intérêt privé. Le contrat administratif est d’ailleurs lui-même déjà défini par ce déséquilibre, puisqu’il peut notamment être caractérisé par la présence de clauses exorbitantes du droit commun. Ainsi, la convention organise parfois elle-même l’exercice des pouvoirs particuliers de l’Administration.

Mais ces derniers existent aussi indépendamment du contrat, par l’effet de la jurisprudence, “ en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs ”.

L’un de ces pouvoirs, seul susceptible d’intéresser le sujet qui nous préoccupe, est celui du pouvoir de modification unilatérale des conditions d’exécution du contrat, règle très contestée dans sa validité car faisant obstacle à l’application du principe selon

lequel les conventions tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Ce pouvoir est néanmoins enserré dans certaines limites, ainsi :

[ l’Administration n’est a priori pas en mesure de modifier les clauses financières du contrat en vertu desquelles le cocontractant s’est engagé,

[ elle ne peut procéder à une modification unilatérale du contrat que si l’intérêt général l’exige,

[ les modifications ne doivent pas aboutir à une dénaturation du contrat initial (les modifications ne doivent pas être si innovantes qu’un nouveau contrat aurait du être conclu), et doivent être compensées par une indemnisation adéquate du cocontractant.

Les mesures que peut ainsi décider la personne publique sont en outre en principe insusceptibles d’annulation juridictionnelle et ouvrent seulement droit à indemnisation du cocontractant pour le préjudice qui lui a été causé.

Les cocontractants, face aux prérogatives de l’Administration, disposent également de certains droits, qu’on ne peut pas qualifier de pouvoirs, dans la mesure où ils ne peuvent pas, pour leur part, procéder de manière unilatérale et doivent nécessairement en cas de litige passer par le juge du contrat.

Ainsi, le juge peut être saisi d’une demande d’indemnité de la part du cocontractant alors même qu’aucune faute contractuelle ne peut être reprochée à l’Administration, dans l’hypothèse d’une modification unilatérale des termes du contrat par la personne publique partie à celui-ci. Le cocontractant dont les charges sont aggravées pourra voir, en vertu de l’application de “ la théorie du fait du prince ”<sup>161</sup>, ses désagréments compensés par le versement d’une indemnité. L’indemnisation devra être intégrale.

#### 4]1]2 Responsabilité nées du contrat

La méconnaissance des stipulations d’une convention d’accès aux parcelles privées par le maître d’ouvrage ou par le propriétaire riverain est de nature à engager leur responsabilité contractuelle.

Il s’agit d’une responsabilité pour faute, ce qui signifie que la preuve de l’imputabilité de la faute doit être apportée par la

<sup>159</sup> Ceci a pour conséquence directe que seul le propriétaire est engagé contractuellement à l’égard du maître d’ouvrage. Ainsi, dans l’hypothèse d’un terrain agricole soumis au statut du fermage, par exemple, le fermier n’est pas tenu par les obligations découlant de la convention d’accès aux parcelles privées, mais par son seul contrat de bail. Dès lors, quand est présente dans la convention d’accès une clause relative à l’interdiction d’effectuer certains travaux qui sont de la responsabilité du maître d’ouvrage, et que celle-ci n’est pas respectée du fait d’une intervention du fermier, ce n’est pas ce dernier, mais seulement le propriétaire qu’il sera possible de mettre en cause sur le fondement de la responsabilité contractuelle. Néanmoins, il est probable qu’il se trouvera déchargé de cette responsabilité en raison de l’inexistence d’une faute lui étant imputable. Ainsi, dans une telle situation, le caractère relatif de l’effet des contrats met en échec l’efficacité d’une clause de non intervention imposée au propriétaire dans le cadre de la convention d’accès aux parcelles privées. Seule une interdiction opposée au fermier par un autre moyen (contrat de fermage, par exemple) se révélera efficace. Une autre solution consisterait à associer le fermier à la signature de la convention qui de bipartite (propriétaire / maître d’ouvrage public), deviendrait tripartite : propriétaire / maître d’ouvrage public / fermier.

<sup>160</sup> « L’Administration » doit être entendue ici comme toute personne publique (donc notamment comme un maître d’ouvrage public), en opposition à la personne privée de l’administré (le riverain, par exemple).

<sup>161</sup> Théorie d’origine jurisprudentielle : le fait que l’Administration, use, par exemple, de son pouvoir de modification unilatérale du contrat peut être considéré comme un « fait du Prince » de nature à entraîner, dans certaines conditions (aggravation des charges à l’égard du cocontractant privé), une compensation financière intégrale.

partie plaignante pour pouvoir engager la responsabilité du cocontractant.

C'est le manquement à une des obligations liées au contrat qui sera constitutive de la faute, le principe étant que le caractère simple<sup>162</sup> de celle-ci est suffisant pour mettre en cause la responsabilité contractuelle, sauf clause contraire.

Les parties sont en droit de convenir de clauses de non-responsabilité au profit de l'une ou de l'autre, à moins qu'un texte ne l'interdise. Ces clauses sont néanmoins interprétées très strictement par le juge administratif qui les prive d'effet quand leur bénéficiaire a commis une faute lourde.

Le contentieux relatif à ces contrats relève en premier ressort du Tribunal administratif qui devra être saisi par la voie du recours de pleine juridiction et pourra accorder des dommages-intérêts à la partie lésée, voire annuler le contrat mis en cause.

#### **4]1]3 Solidité juridique de l'outil et précautions à prendre par les maîtres d'ouvrage**

Les conventions sont des outils juridiquement solides, dans la mesure où elles s'imposent entre les parties de manière obligatoire. Tout manquement à une obligation née du contrat pourra entraîner la responsabilité contractuelle de la partie défaillante.

En outre, le caractère administratif de ces conventions met le maître d'ouvrage dans une position de force vis à vis du riverain, la jurisprudence reconnaissant à l'Administration des prérogatives particulières en vertu des "règles générales applicables aux contrats administratifs" (pouvoir de modification unilatérale du contrat notamment).

#### **4]2 Pertinence de l'outil**

Les conventions d'accès aux parcelles privées apparaissent pertinentes en matière de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires, dans la mesure où elles constituent non pas un outil autonome, mais un instrument s'inscrivant dans la seule logique d'intervention juridiquement valable dans le domaine de la gestion des rivières.

En effet, rappelons une nouvelle fois que la DIG possède un caractère obligatoire. Sa reconnaissance entraîne dès lors l'institution d'office de la servitude de passage de l'article

L215-18 du code de l'environnement, dont il est possible de préciser les modalités d'application par le biais d'une convention.

Ainsi, la pertinence vis à vis du lit mineur, de la ripisylve et des ouvrages en rivière de la convention s'apprécie au regard de celle de la DIG, qui est satisfaisante (voir Fiche 1 relative à la DIG). L'outil convention tire également de ce lien sa pertinence en ce qui concerne les actions de restauration et d'entretien des cours d'eau qu'il permet.

Enfin les conventions d'accès aux parcelles privées se montrent très pertinentes en matière de pérennisation de la démarche des maîtres d'ouvrage, dans la mesure où elles déterminent elles-mêmes leur durée d'effet et leurs modalités de reconduction (généralement tacite).

Elles doivent nécessairement être couplées avec les autres outils que constituent la DIG et la servitude au titre de l'article L215-18 du code de l'environnement, dans la mesure où toute action du maître d'ouvrage en matière de gestion des cours d'eau ne saurait être menée sans recourir à la procédure de déclaration d'intérêt général.

#### **4]3 Intérêts et limites de l'outil au regard des objectifs**

Les conventions constituent un outil dont les maîtres d'ouvrages intervenant en matière de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires peuvent difficilement se passer, et ce pour au moins deux raisons.

D'une part, la convention constitue un moyen privilégié d'associer les riverains à la politique de gestion des rivières, qu'ils ont par ailleurs tendance à délaisser bien qu'elle soit en partie - sinon en totalité - de leur responsabilité, tout en les maintenant dans une relation de confiance à l'égard des personnes publiques se substituant à leur obligation.

D'autre part, la convention est un instrument permettant de pérenniser la démarche des maîtres d'ouvrage, dans la mesure où elle permet d'inscrire la servitude temporaire de l'article L215-18 du code de l'environnement dans la durée, et même éventuellement d'en étendre le champ d'application dans certaines conditions (par exemple extension de la servitude de passage à l'égard des engins aux terrains bâtis ou clos de murs avant le 4 février 1995 moyennant indemnisation : voir supra, Les modalités de mise en œuvre, 2° L'élaboration de la convention).

<sup>162</sup> La distinction entre faute lourde et faute simple est purement jurisprudentielle et le caractère de faute simple ou lourde est donc laissée à l'entière appréciation du juge. Il est ainsi difficile de définir la faute simple autrement que comme une faute de moindre gravité que la faute lourde.



Ainsi, les conventions d'accès aux parcelles privées doivent être considérées comme le moyen privilégié offert aux maîtres d'ouvrage pour adapter leur démarche aux réalités du terrain et sortir du strict cadre légal et réglementaire. Elles sont aussi un instrument idéal pour communiquer sur les opérations qu'ils réalisent.

L'une des limites des conventions d'accès aux parcelles privées – même si elles ne constituent pas, rappelons le, un passage obligé – peut résider dans leur effet relatif, en application de

l'article 1165 du code civil. Cela signifie qu'elles n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes et qu'au cas de changement ultérieur de propriétaire, il conviendra de passer à nouveau semblable convention, si on veut qu'elle soit opposable au nouveau propriétaire.

Une des "limites" des conventions réside néanmoins dans la nécessité de les refaire lorsque les parcelles concernées changent de propriétaires, ces conventions n'étant pas attachées au fonds.



### 1 ] Définition

Les conventions de gestion abordées dans cette fiche doivent s'entendre comme des moyens de gestion dont disposent les maîtres d'ouvrage publics pour entretenir les terrains dont ils se sont rendus propriétaires dans le cadre de la maîtrise foncière.

En effet, une fois les terrains acquis, bien que ceux-ci aient vocation à permettre un aménagement ou une gestion adaptée des hydrossystèmes et des espaces qui leur sont liés, il n'en faut pas moins les entretenir, et ceci selon une méthode compatible avec ces préoccupations.

Le maître d'ouvrage doit donc trouver des instruments lui permettant de confier l'entretien de ses terrains à une tierce personne, qui lui permettent en outre de s'assurer de l'utilisation qui sera faite de ses biens.

Cette problématique revient à répondre à la question suivante : comment confier la mise en valeur d'un terrain à un agriculteur en évitant de recourir au bail rural, dont le régime est soumis au statut de droit commun du fermage qui est d'ordre public<sup>163</sup> ?

Il convient effectivement, pour s'assurer de la pérennité des conditions d'exploitation de l'immeuble rural qui sera l'objet de la convention de gestion, de s'affranchir du bail rural (ou au moins de ses contraintes par le biais d'un aménagement de son régime), dans la mesure où celui-ci est très favorable au preneur.

Ainsi, l'article L411-29 du code rural dispose que le preneur peut " afin d'améliorer les conditions d'exploitation, procéder soit au retournement de parcelles de terres en herbe, soit à la mise en herbe de parcelles de terres, soit à la mise en œuvre de moyens culturels **non prévus au bail** ", dès lors qu'il en informe simplement le propriétaire.

En application du régime du fermage, dans la mesure où le preneur jouit d'une certaine liberté pour disposer à sa convenance du terrain confié par la collectivité, il faut de préférence écarter ce statut.

Il convient donc d'envisager les types de convention permettant de déroger au statut du fermage, et dans les hypothèses où cela

est impossible, d'identifier les solutions permettant de " l'adapter ".

Il faut toutefois préciser qu'un distinguo est à établir entre les terrains faisant partie du domaine public et ceux appartenant au domaine privé des maîtres d'ouvrage<sup>164</sup>.

En effet, le domaine public des collectivités présente des caractères (principalement l'inaliénabilité) qui affectent les conventions qui peuvent être conclues pour sa gestion.

En conséquence, seuls des contrats d'occupation du domaine public et des baux emphytéotiques administratifs peuvent les concerner.

Les baux du domaine de l'Etat, du département, des communes et des établissements publics, lorsqu'ils portent sur des biens ruraux constituant ou non une exploitation agricole complète, sont soumis au statut du fermage par l'article L. 415-11 du Code rural.

Bien entendu, cette disposition ne concerne que les biens du domaine privé : l'occupation du domaine public échappe aux règles de droit privé (CE 15 nov. 1950 : Rev. Fermages 1952, p. 29) et seules peuvent être consenties sur lui des conventions d'occupation temporaire ou, à certaines conditions exposées ci-après, des baux emphytéotiques d'un type particulier.

La présente fiche distingue ainsi les terrains parties du domaine public des maîtres d'ouvrage et ceux parties de leur domaine privé.

#### Les textes juridiques de référence

Contrats d'occupation du domaine public : décret-loi du 17 juin 1938 et article L84 du code du domaine de l'Etat et théorie générale du contrat administratif,

Bail emphytéotique administratif : articles L451-1 à L451-13 du code rural et articles 3, 13 II et 13 III de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 (article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales),

Prêt à usage : articles 1875 à 1891 du code civil,

Bail emphytéotique : articles L451-1 à L451-13 du code rural,

Conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage : article L481-1 du code rural,

<sup>163</sup> Article L.411-1 du code rural. Une disposition d'ordre public est une disposition à laquelle on ne peut déroger par un acte contraire. Ainsi, toute tentative de déroger au statut du fermage par un acte de mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole qui exclurait expressément un quelconque rattachement au régime du fermage, pourrait être sanctionné par une requalification en bail rural.

<sup>164</sup> Les terrains faisant partie du domaine public des maîtres d'ouvrage sont notamment ceux acquis par la voie du droit de préemption des espaces naturels sensibles (voir Fiche 4 relative au DPENS), et plus généralement ceux acquis par une personne publique et affectés à l'usage du public ou à l'usage d'un service public. Pour plus de précisions sur ce sujet, se référer au glossaire du présent guide.

Conventions d'occupation précaire : article L411-2 du code rural,

Conventions de mise à disposition d'immeubles ruraux libres de location et bail SAFER : article L142-6 du code rural,

Contrats d'entreprise de culture : pas de fondement textuel particulier.

## 2 ] Les outils sont-ils une obligation et qui doit les mettre en œuvre ?

Le recours aux conventions de gestion ne revêt pas de caractère obligatoire pour les collectivités propriétaires.

Elles leur permettent simplement d'assurer la gestion de leurs biens fonciers, qui nécessitent forcément un entretien, qui, s'il n'est pas fait par les services de la collectivité elle-même<sup>165</sup>, peut être valablement confié à une tierce personne, en l'occurrence à un agriculteur.

3 – Les modalités de mise en œuvre des conventions de gestion

3.1 Les conventions de gestion adaptées aux terrains appartenant au domaine public des maîtres d'ouvrage

### A) Le contrat d'occupation du domaine public

Le décret-loi du 17 juin 1938 organise le régime des contrats d'occupation du domaine public et précise le caractère administratif de ces conventions.

Selon ce texte, de tels contrats peuvent être passés par l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics, ou leurs concessionnaires, et peuvent s'appliquer à toute dépendance du domaine public, dont celles affectés à l'usage du public. Un contrat d'occupation du domaine public peut donc notamment être valablement passé pour la gestion d'un terrain classé en espace naturel sensible.

Concernant la passation du contrat, c'est la théorie générale du contrat administratif qui s'applique (voir Fiche 3 relative aux conventions d'accès aux parcelles privées) aucune règle particulière n'intervient.

Le seul obstacle est que la collectivité ne peut consentir un contrat d'occupation sur des dépendances du domaine public affecté à l'usage du public que si l'utilisation privative est conciliable avec les usages que le public est normalement en droit d'y exercer

(Conseil d'Etat, 18 octobre 1978, ministère de l'Equipement c/ Association Les amis des chemins de ronde, R. 378).

Ainsi, en matière d'aménagement et gestion des cours d'eau, lorsque les terrains concernés sont ouverts au public (hypothèse notamment de l'acquisition par la voie du droit de préemption espaces naturels sensibles), il faut veiller à ce que le contrat d'occupation prévoit un mode de gestion non contraire à leur vocation d'espace librement accessible.

En dehors de cette contrainte, la collectivité exerce tous les droits habituellement reconnus à l'Administration par la théorie générale du contrat administratif (faculté de modifier unilatéralement le contrat, sauf en ce qui concerne les clauses financières)<sup>166</sup>.

Les droits de l'occupant sont pour leur part principalement au nombre de quatre :

[ Droit d'utilisation du domaine, conformément aux stipulations du contrat et à la réglementation de police applicable au domaine,

[ Droit à indemnité en cas d'atteinte par la collectivité aux droits contractuels de l'occupant, du fait des modifications unilatérales apportées au contrat. L'indemnisation peut toutefois être écartée par une clause spécifique, la convention pouvant sinon prévoir les modalités de l'indemnisation et substituer à la réparation pécuniaire une réparation en nature ou un droit de réduction de la redevance.

[ Droit à indemnité en cas de retrait, pouvant lui aussi être écarté par les stipulations du contrat.

[ Droit à indemnité d'imprévision en cas de bouleversement du contrat. Il s'agit d'une théorie classique du droit des contrats administratifs, qui ne trouve toutefois pas à s'appliquer au regard de la problématique de l'aménagement et de la gestion intégrée des cours d'eau.

En contrepartie de la jouissance du domaine public, l'occupant est tenu au paiement d'une redevance, fixée par la collectivité propriétaire.

Le contrat d'occupation du domaine public prend fin soit à son terme, soit par résiliation par accord mutuel, soit plus exceptionnellement à la suite de la disparition du bien domanial

<sup>165</sup> La collectivité peut ne pas disposer d'une équipe verte. En outre, la mise en valeur agricole des terrains ne peut vraisemblablement pas relever de la compétence de ces services.

<sup>166</sup> Sur la théorie générale du contrat administratif, voir Fiche 3 relative aux conventions d'accès aux parcelles privées pour l'exécution de travaux de restauration et d'entretien des milieux aquatiques et rivulaires.

objet du contrat, soit enfin par retrait unilatéral de la part de la collectivité.

Dans ce dernier cas, l'occupant peut prétendre à indemnisation, sauf si la cause du retrait lui est imputable, ou sauf si une clause contraire figure dans la convention.

A l'expiration du contrat, la collectivité est a priori libre de le renouveler ou non. Ce droit n'est toutefois pas discrétionnaire et la jurisprudence admet que le refus ne peut être motivé que par le manquement de l'occupant à ses obligations, par le souci d'une meilleure utilisation du terrain ou par des raisons financières.

Tout litige entre les parties relatif au contrat (validité, sens, exécution, résiliation) sont de la compétence du juge administratif, dans la mesure où ces contrats sont de nature administrative par détermination de la loi (article 1 du décret-loi du 17 juin 1938).

Le juge judiciaire est néanmoins compétent dans quelques rares hypothèses, comme pour le contentieux concernant le recouvrement des redevances, lorsque ces dernières ont un caractère fiscal (Cour de cassation, chambre civile, 13 janvier 1947, JCP 1947.3914).

Globalement, les contrats d'occupation précaire semblent être la meilleure solution pour confier à un tiers la gestion du domaine public en vue de sa mise en valeur.

En effet, contrairement aux baux emphytéotiques (voir infra), ils permettent un engagement d'une durée plus adaptée aux exigences de l'aménagement et de la gestion intégrée des cours d'eau, durée librement fixée par la collectivité.

En outre, le régime de ces contrats ne confère pas de droits réels (voir infra, le bail emphytéotique administratif) à l'occupant, et est particulièrement favorable à la collectivité propriétaire puisqu'il procède en grande partie de la théorie générale des contrats, qui confère notamment à la personne publique la faculté de modifier unilatéralement le contrat (voir Fiche 3 relative aux conventions d'accès aux parcelles privées).

#### B) Le bail emphytéotique administratif

La possibilité de recourir au bail emphytéotique pour la gestion de terrains appartenant au domaine public des collectivités a été introduite par les articles 3, 13 II et III de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 relative à l'amélioration de la décentralisation (article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales).

L'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales dispose à cet égard : "Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence (...)".

Ce bail peut donc être conclu en faveur d'une personne privée et dans un objectif bien précis : l'accomplissement d'une mission de service public ou la réalisation d'une opération d'intérêt général.

Le régime du bail emphytéotique administratif est ainsi organisé en partie par la loi précitée et renvoie pour le reste à des règles relatives à son statut et à ses caractéristiques aux articles L451-1 à L451-13 du code rural.

Avant de présenter les particularités inhérentes au bail emphytéotique qualifié "d'administratif" (2), il est donc nécessaire de présenter les caractéristiques générales de ce bail et découlant des dispositions précitées du code rural (1).

1) C'est un contrat par lequel le propriétaire concède à un preneur la jouissance d'un terrain pour une durée comprise entre 18 et 99 ans en contrepartie du versement d'un loyer modique et contre l'engagement du preneur à des prestations déterminées, de nature à mettre en valeur l'immeuble<sup>167</sup>.

C'est un bail qui, contrairement à un bail classique, confère au preneur un droit réel immobilier, ce qui a pour conséquence que celui-ci peut notamment hypothéquer le terrain et céder son droit de bail (article L451-1 du code rural). Il dispose donc à l'égard du terrain qu'il a pris à bail de droits très proches de celui du propriétaire. Il peut même, sauf convention contraire, acquérir au profit du fonds des servitudes pour une durée toutefois inférieure à celle du bail et à charge d'en avertir le propriétaire.

En outre, il ne paie qu'une redevance modique en contrepartie de la jouissance du bien, dans la mesure où le résultat de la mise en valeur du terrain (qui est en fait le but de ce type de bail) est au terme du contrat acquis au bailleur sans indemnité.

Les critères du caractère réel et du loyer modique sont les deux éléments qui permettent de différencier le bail emphytéotique des

<sup>167</sup> Le preneur n'est toutefois tenu à l'amélioration du fonds que si cette amélioration est expressément prévue au contrat (Cour de cassation, chambre civile, 11 juin 1986, Bulletin civil III n°93). En dehors de cette stipulation, il est simplement tenu de ne pas diminuer la valeur du terrain (article L451-7).

baux ordinaires, si bien que la qualification de bail emphytéotique doit être refusée si l'un ou l'autre de ces critères fait défaut.

Les formalités principales pour la conclusion du bail sont celles liées à l'enregistrement et à la publicité foncière à la conservation des hypothèques, dans la mesure où le bail est obligatoirement conclu pour plus de 18 ans.

A l'égard de la durée du bail, il convient de préciser que celui-ci ne peut dépasser 99 ans et qu'il ne peut être reconduit par tacite reconduction (article L451-1 alinéa 2).

L'ensemble de ces formalités impose donc nécessairement que l'acte conférant la jouissance du terrain soit notarié.

L'extinction du bail peut survenir en raison de l'arrivée du terme du contrat ou de la perte de l'immeuble résultant d'une destruction matérielle totale du bien ou d'une expropriation.

Le bailleur ou le preneur peuvent également réclamer la résolution du bail. Concernant le bailleur, cette possibilité lui est offerte soit en cas d'inexécution des obligations, soit en cas de détériorations graves du fonds et de défaut de paiement de la redevance pendant deux ans de la part du preneur. Quelle que soit la partie demanderesse, la résolution est toujours prononcée par décision de justice.

Le preneur assume, outre le paiement du loyer, de lourdes charges (fiscales notamment), puisqu'en vertu de l'article L451-8 il doit acquitter toutes les charges et contributions, qui s'entendent à la fois des charges ordinaires (taxe foncière, etc.) et des "réparations de toutes nature". Il ne peut diminuer la valeur du fonds (article L451-7) et n'est tenu à l'amélioration du bien qu'à raison des stipulations expresses du contrat de location (voir supra note n°6).

Pour sa part, le bailleur doit simplement garantir la jouissance du terrain au preneur.

Le bail emphytéotique apparaît donc intéressant pour la collectivité propriétaire, dans la mesure où il lui permet de se décharger des principaux frais de gestion liés à la propriété d'un bien immobilier (taxe foncière par exemple) et en outre des dépenses liées à l'entretien courant, de quelque nature qu'elles soient. Il est même possible de prévoir au contrat des améliorations que le preneur sera tenu d'apporter au fonds, ces améliorations conditionnant toutefois le montant du loyer : en effet, puisque ces travaux sont une fraction de la contrepartie de la jouissance du bien, plus les améliorations sont importantes, moins le loyer est élevé.

Néanmoins, le bail emphytéotique présente également des inconvénients majeurs tenant principalement à la durée du bail, aux difficultés de le résilier en cas de difficultés (obligation de recourir à une décision de justice) et enfin aux droits très importants qui sont conférés au preneur du fait du caractère réel du contrat (hypothèque, cession du droit de bail, possibilité de grever le fonds de servitudes dans certaines conditions, etc.).

Ainsi, le bail emphytéotique est d'ailleurs peu utilisé en pratique, même s'il faut préciser qu'il peut également être conclu sur le domaine public et privé des collectivités.

2) Les dérogations introduites par la loi de 1988 au régime du bail emphytéotique défini par le code rural concernent principalement des limitations apportées à l'exercice du droit réel détenu par le preneur. Elles sont les suivantes :

[ Les droits résultant du bail ne peuvent être cédés, avec l'agrément de la collectivité territoriale, qu'à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant de ce bail et, le cas échéant, des conventions non détachables conclues pour l'exécution du service public ou la réalisation de l'opération d'intérêt général ;

[ Le droit réel conféré au titulaire du bail de même que les ouvrages dont il est propriétaire sont susceptibles d'hypothèque uniquement pour la garantie des emprunts contractés par le preneur en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué. Le contrat constituant l'hypothèque doit, à peine de nullité, être approuvé par la collectivité territoriale.

[ Seuls les créanciers hypothécaires peuvent exercer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution sur les droits immobiliers résultant du bail. La collectivité territoriale a la faculté de se substituer au preneur dans la charge des emprunts en résiliant et en modifiant le bail et, le cas échéant, les conventions non détachables.

[ Les litiges relatifs à ces baux sont de la compétence des tribunaux administratifs.

Concernant les conditions de fond, la loi n'en a en revanche fixé aucune pour la passation de ce type de contrat.

Ce bail ne présente que peu d'intérêt (conservation au terme du contrat des améliorations apportées au fond sans indemnisation du preneur), face aux inconvénients de son régime.

En effet, sa durée minimale de plus de 18 ans paraît excessive voire inadaptée pour les besoins liés à l'aménagement et la gestion des cours d'eau, et engage la collectivité sur une très longue période.

En outre, il confère au preneur des droits réels sur le bien, qui, bien qu'ils soient aménagés de manière conséquente par la loi de 1988, n'en demeurent pas moins contraignants pour le propriétaire.

### 3]2 Les conventions de gestion adaptées aux terrains appartenant au domaine public des maîtres d'ouvrage

Il faut distinguer ici les conventions permettant de s'affranchir du régime du bail rural soumis au statut du fermage, des aménagements qui peuvent être apportés à ce bail afin d'en limiter les contraintes.

#### A) Les conventions permettant de s'affranchir du régime du bail rural soumis au statut du fermage

D'une part, le bail rural étant un contrat à titre onéreux permettant de transférer la jouissance d'un fonds à une personne pour qu'elle l'exploite, critère définissant d'ailleurs tout "bail", une des solutions pour échapper au régime du bail rural est le contrat à titre gratuit. Le régime de ce dernier est organisé par le code civil. Il s'agit du prêt à usage ou commodat.

D'autre part, l'article L411-2 du code rural réserve un certain nombre d'exceptions à l'égard desquelles le bail rural soumis au statut du fermage ne s'exerce pas.

##### 1) Le contrat à titre gratuit : le prêt à usage ou commodat

Le statut du fermage ne s'applique qu'à "toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter" (article L411-1 du code rural)<sup>168</sup>.

Une des solutions pour se soustraire à ce régime consiste donc à conclure une convention à titre gratuit avec un agriculteur afin qu'il entretienne le terrain du maître d'ouvrage, ce que permet précisément le prêt à usage ou commodat.

En effet, le juge ne peut pas retenir la qualification de bail rural sans relever l'existence d'une contrepartie à la mise à disposition des parcelles en cause (cour de cassation, 3è

chambre civile, 17 novembre 1998, Revue de droit rural 1999, page 1).

Néanmoins, il faut être très prudent, car le juge apprécie en revanche très strictement la condition de gratuité. La dite convention ne doit ainsi imposer à l'exploitant aucun sacrifice, de quelque ordre qu'il soit :

[ prestations en nature : Cour de cassation, 3è chambre civile, 9 janvier 1980, Revue loyers 1980 page 479 et 22 juillet 1992, Revue de droit rural 1993, page 42 ;

[ remboursements d'impôts normalement mis à la charge du propriétaire: Cour de cassation, 3è chambre civile, avril 1994, Vedel/Lillo.

Le cédant ne peut donc chercher dans la rédaction de la convention aucun avantage ni économie, ce qui serait contraire à la jurisprudence précitée, mais aussi à l'objet du prêt à usage.

En effet, l'article 1875 du code civil le définit comme suit : "contrat par lequel l'une des parties livre une chose à l'autre pour s'en servir, à la charge par le preneur de la rendre après s'en être servi", l'article 1876 ajoutant : "Ce prêt est essentiellement gratuit".

Lorsque le prêt à usage est consenti à l'égard d'un immeuble, ce qui est le cas du prêt d'un terrain, l'écrit est obligatoire (ce qui est de toute façon préférable pour le prêteur), celui-ci précisant l'usage pour lequel le bien est prêté. De plus, l'acte est nécessairement publié à la conservation des hypothèques, ce qui implique qu'il est rédigé par notaire.

Le contrat de prêt peut prévoir ou non une durée. Il est toutefois préférable d'en déterminer une, dans la mesure où, à défaut, si le bien est prêté pour un usage permanent et que les parties ne peuvent pas s'entendre sur la date de restitution, il appartient alors au juge de déterminer la durée du prêt.

L'emprunteur a pour obligation d'user du bien conformément à l'usage défini dans le contrat de prêt. Ceci offre une certaine sécurité quant à la pérennité de la destination du terrain, puisqu'à défaut de respecter cet usage le contrat peut être annulé et le prêteur peut même se voir allouer des dommages-intérêts s'il a subi un préjudice.

Autre intérêt : l'emprunteur étant tenu à la conservation du bien, il doit en assumer les dépenses d'entretien, ou en tout cas, tout ce qui lui permettra de le restituer dans l'état où il l'a reçu.

---

<sup>168</sup> Il convient de préciser que le critère onéreux du contrat liant un propriétaire à une tierce personne pour l'occupation d'un immeuble est celui qui, d'une manière générale, fonde le caractère de « bail » dudit contrat.



Néanmoins, aucune obligation tendant à l'engagement de frais de la part de l'emprunteur ne peut être incluse dans le contrat lui-même, au risque de le voir requalifier de bail rural par le juge.

Pour sa part, le prêteur a la possibilité de réclamer le bien avant le terme de la convention, s'il survient un besoin pressant et imprévu de l'utiliser. En dehors de cette hypothèse, il est tenu de laisser l'emprunteur se servir du bien jusqu'au terme convenu (article 1888 du code civil).

Il doit aussi rembourser les dépenses extraordinaires, nécessaires et urgentes que l'emprunteur a du faire en vue de la conservation du bien (article 1890 du code civil) dans le respect de l'objet du contrat.

L'avantage principal du prêt à usage, hors le fait qu'il permet d'échapper au bail rural, est qu'il n'est pas très contraignant pour le propriétaire, dans la mesure où il est totalement libre quant au terme qu'il peut fixer.

En outre, il peut constituer un outil intéressant pour faciliter les acquisitions amiables de terrains par les collectivités : l'idée est de proposer la remise à disposition de la parcelle à son ancien propriétaire dans des conditions avantageuses (gratuites), après son acquisition par le maître d'ouvrage public.

Néanmoins, l'inconvénient majeur réside en fait dans cette gratuité qui a pour effet de faire supporter la plus grande partie des frais de gestion au propriétaire (en dehors des frais concernant l'entretien lié à la conservation du bien en l'état) et de lui interdire la perception de tout loyer.

Il faut enfin souligner que le prêt à usage reste en pratique très peu utilisé concernant la mise à disposition d'immeubles.

## 2) Les exceptions au bail rural

L'article L411-2 du code rural précise que " les dispositions de l'article L411-1 ne sont pas applicables :

- [ aux conventions conclues en application de dispositions législatives particulières,
- [ aux concessions et aux conventions portant sur l'utilisation des forêts ou des biens soumis au régime forestier, y compris sur le plan agricole et pastoral,
- [ aux conventions conclues en vue d'assurer l'entretien des terrains situés à proximité d'un immeuble à usage d'habitation et en constituant la dépendance,
- [ aux conventions d'occupation précaire,

[ aux biens mis à la disposition d'une société par une personne qui participe effectivement à leur exploitation au sein de celle-ci ".

L'énumération précédente permet ainsi de réserver un certain nombre de cas où des conventions de gestion échappent au statut du fermage, bien qu'elles aient pour objet la mise à disposition à titre onéreux d'un fonds à une personne pour qu'elle l'exploite.

La liste des conventions analysées ci-après, n'est toutefois pas exhaustive, seules celles semblant pouvoir s'appliquer au mieux aux problématiques liées à l'aménagement et à la gestion intégrée des cours d'eau, ayant été retenues.

### A) Le bail emphytéotique

Sur le fondement de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales, un bail emphytéotique peut être conclu par une collectivité territoriale sur le domaine privé de la collectivité en vue de la réalisation d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général.

Les règles examinées dans le cadre du bail emphytéotique conclu sur le domaine public peuvent donc ici être transposées (cf. supra I.- B).

Il convient toutefois de préciser que dans le cas où le bail emphytéotique est conclu en vue de l'accomplissement d'une mission de service public, la dépendance sur laquelle il porte sera automatiquement incorporée au domaine public "par l'effet même de l'opération" décidée par la collectivité concernée (CE Avis n° 353-205, 22 juin 1993 : Rapp. Public, p. 391).

### B) Les conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage

Les conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage sont une forme particulière de bail dont l'application ne confère au preneur qu'une jouissance discontinue et non exclusive du bien, dans la mesure où ce type d'exploitation laisse au propriétaire la liberté d'utiliser le terrain loué à des fins non agricoles pendant certaines périodes de l'année.

Elles permettent donc un usage alterné ou concurrent du terrain selon les saisons. Leur champ d'application est par contre particulièrement limité puisqu'elles ne peuvent être conclues que dans des communes classées en zones de montagne et dans des communes comprises dans les zones

délimitées par le préfet après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture.

Concernant la conclusion de ces conventions, la principale formalité tient à ce que, lorsque le bailleur est une personne publique, l'octroi de ces baux doit respecter certaines conditions particulières : priorité aux jeunes agriculteurs, aux associations foncières pastorales, etc.

Il est préférable de le rédiger par écrit, même si ce n'est pas une condition obligatoire, et éventuellement de l'enregistrer à la recette des impôts du lieu de situation du terrain.

La convention fixe elle-même sa durée, dans les limites posées par arrêté préfectoral après avis de la chambre d'agriculture. Le régime des conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage ne prévoit rien quant à leur renouvellement, si bien que si le preneur reste dans les lieux au terme du bail sans opposition du bailleur, il y a tacite reconduction telle que prévue à l'article 1738 du code civil (droit commun du bail civil), mais pas au delà de la durée fixée initialement par l'arrêté préfectoral.

Aucune disposition n'est non plus prévue à l'égard des conditions de résiliation du bail, si bien que là encore le droit commun des baux civils s'applique et que la convention peut prévoir les cas de manquement susceptibles de l'entraîner.

Le régime des conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage ne détermine pas d'obligations particulières à la charge des parties, qui ne sont donc en définitive que celles fixées par les conventions elles-mêmes, dans le respect une nouvelle fois des baux civils (notamment jouissance en bon père de famille, restitution en bon état, etc.).

En conséquence, ces conventions s'avèrent assez avantageuses pour la collectivité propriétaire, dans la mesure où elle garde des droits plus étendus qu'avec le bail emphytéotique (qui sont pour l'essentiel ceux issus du statut des baux civils), et où la possibilité d'organiser un usage concurrent sur le même terrain peut lui garantir deux sources de revenus.

Toutefois, les conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage présentent également certains inconvénients, dont un majeur : leur champ d'application territorial est restreint.

En outre, le loyer et la durée de ces baux sont déterminés dans les limites fixées par arrêté préfectoral.

### C) Les conventions d'occupation précaire

Les conventions d'occupation précaire sont des conventions conférant la mise à disposition provisoire d'un terrain à un tiers, en vue de sa mise en valeur.

Leur soustraction au statut du fermage est expressément mentionnée par l'article L411-2 du code rural.

Ce dernier prévoit trois situations dans lesquelles elles peuvent être envisagées :

- [ pour la mise en valeur de biens compris dans une succession
- [ pour permettre le maintien dans les lieux lorsque le bail rural soumis au statut du fermage est arrivé à son terme ou a été résilié sans avoir été renouvelé (délai de grâce),
- [ pour l'exploitation temporaire d'un bien dont l'utilisation principale n'est pas agricole ou dont la destination agricole doit être changée.

A l'évidence, seul le dernier cas de figure est susceptible de concerner la collectivité propriétaire.

Cette énumération est en outre limitative, et le propriétaire ne peut valablement imprimer un caractère précaire à l'occupation que pour l'un de ces trois motifs, ce qui a été rappelé à maintes reprises par la jurisprudence : Cour de cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 14 mars 1990, Gazette du Palais 4 octobre 1990 ; Cour de cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 11 juillet 1990, Bulletin civil III n°175 ; Cour de cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 12 juillet 1988, JCP édition notariale 1989, II, page 82, commentaires J.P. Moreau.

La convention doit être rédigée par écrit et l'acte doit préciser la cause de la précarité en renvoyant expressément à l'un des cas prévu légalement (situation de destination non agricole du site en l'occurrence).

La situation des parties dépend d'une manière générale de ce qui a été prévu dans la convention, mais il faut insister sur la situation avantageuse dans laquelle se retrouve le propriétaire, dans la mesure où il dispose d'un droit de libre révocation.

Le propriétaire est donc particulièrement favorisé par ce système, qui met l'exploitant dans une situation précaire, comme l'indique d'ailleurs l'intitulé de ces conventions,

entraînant en contrepartie le paiement d'une redevance dérisoire.

Ces conventions restent néanmoins un bon moyen pour entretenir un terrain tout en échappant au statut du fermage, d'autant que les parties organisent le contrat comme elles le souhaitent, ce qui permet au propriétaire d'être directif quant aux opérations qu'il souhaite voir effectuer.

Il faut toutefois être très prudent quant à la nature des travaux imposés au preneur, qui doivent être décrits de la manière la plus précise possible afin d'écarter très explicitement la destination agricole du terrain. Le risque est que la frontière entre entretien d'un site et utilisation agricole est assez mince. Dans l'hypothèse où cette distinction ne serait pas suffisamment établie, le juge pourrait requalifier la convention en bail rural soumis au statut du fermage.

#### D) Les conventions de mise à disposition d'immeubles ruraux libres de location et bail SAFER

Le cas de ces conventions ayant été traité par ailleurs dans la fiche 5 relative à la maîtrise foncière par le biais des SAFER, on s'y reportera utilement.

Néanmoins il est utile de rappeler succinctement les grands principes les régissant :

- [ Les conventions de mise à disposition permettent à une collectivité propriétaire de mettre à la disposition de la SAFER un de ses terrains, afin que celle-ci conclue un bail particulier – dit bail SAFER – avec un exploitant qui a la charge de mettre en valeur le fonds ;
- [ Ces conventions peuvent être conclues pour une durée maximum de 12 ans ;
- [ Un cahier des charges élaboré entre le propriétaire et la SAFER permet de soumettre l'éventuel preneur à des conditions particulières d'exploitation qu'il devra respecter.

#### E) Les contrats d'entreprise de culture

Les contrats d'entreprise de culture sont ceux par lesquels un entrepreneur de travaux agricoles s'oblige à exécuter certains travaux d'exploitation à une époque déterminée, moyennant une rémunération, mais sans percevoir les fruits. Le terrain concerné est donc libre de tout bail.

Il s'agit en fait d'un genre de contrat de prestation de service, ce qui implique que sa durée est ponctuelle.

L'écrit n'est pas obligatoire pour ce type de conventions, mais est néanmoins comme toujours recommandé. Il doit contenir certains éléments essentiels, qui doivent être décrits précisément si l'on veut éviter le risque de qualification de bail rural soumis au statut du fermage. Ainsi, il doit comporter :

- [ la nature des travaux à effectuer,
- [ l'époque à laquelle ils doivent l'être et leur durée,
- [ leur prix,
- [ le fait que la conduite de l'exploitation est du ressort du seul propriétaire.

A défaut des clauses précitées, la requalification de bail rural sera notamment retenue s'il apparaît que les terres sont mises à la disposition du prétendu entrepreneur, contre une redevance, pour qu'il les exploite et conserve le domaine librement : Cour de cassation, 4<sup>e</sup> chambre, 24 mai 1962, Bulletin civil 1962, IV n°476.

A contrario, la convention par laquelle un professionnel de l'agriculture s'engage à remettre en parfait état la culture d'un fonds dans un délai d'un an, moyennant un prix forfaitaire correspondant à la récolte de la totalité des produits correspondant à cette période, ne constitue pas un bail rural : Cour de cassation, chambre sociale, 1<sup>er</sup> février 1958, Bulletin civil 1958, IV, n°193.

L'avantage présenté par ces conventions est que la collectivité propriétaire est dans ce cas de figure dans la situation d'un donneur d'ordre, puisqu'en fait elle passe commande d'une prestation par le biais d'un contrat de prestation de service, et qu'elle n'est ainsi liée par aucun bail.

Le seul inconvénient majeur est de devoir payer un prix proportionnel au travail effectué par l'entrepreneur.

#### A) Les aménagements possibles du bail rural

Dans l'hypothèse où le statut de fermage apparaît incontournable (mise à disposition d'un immeuble à titre onéreux à usage agricole), se pose la question de savoir par quels moyens la collectivité propriétaire bailleur peut faire primer sa volonté de conservation d'un espace à des fins précises (divagation naturelle des rivières, écrêtement des crues), face au souci du preneur qui est d'assurer la rentabilité maximale des terres qu'il exploite.

Un constat s'impose : le statut du fermage actuel reste dans une large mesure totalement imperméable à l'écologie et le preneur

reste libre de faire à peu près tout ce qu'il veut (cf. L. 411-29 du code rural).

Une timide avancée en faveur du bailleur pour faire valoir ses droits peut être décelée dans la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement. Cette loi a amendé l'article L. 411-28 du code rural en soumettant désormais à l'autorisation du bailleur les améliorations foncières souhaitées par le preneur et entraînant la disparition de talus, haies, rigoles et arbres<sup>169</sup>.

Depuis la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, il faut également signaler la possibilité offerte aux collectivités qui ont acquis des terrains situés dans les zones stratégiques pour la gestion de l'eau mentionnées à l'article L211-12 du code de l'environnement, de prescrire au preneur des modes d'utilisation du sol afin de prévenir les inondations ou de ne pas aggraver les dégâts potentiels, lors de l'établissement ou du renouvellement des baux ruraux (art. L211-13 *Ibis* du code de l'environnement).

De façon plus générale, le code de l'environnement contient des dispositions affirmant avec force la supériorité de l'objectif de conservation du patrimoine naturel, et sa mise en valeur, dans le respect des équilibres naturels (V. notamment article L. 110-1).

Le propriétaire pourrait ainsi trouver dans ces dispositions la justification de ses prérogatives; il pourrait en particulier préciser, dans l'état des lieux, l'état environnemental du fonds loué; en outre dans le bail, il pourrait mentionner les opérations qu'il autorise ou interdit du fait de leurs conséquences sur l'environnement.

En d'autres termes, le bailleur pourrait décider de l'orientation qu'il entend donner à la propriété louée, en conformité avec les principes généraux issus des lois environnementales et à présent codifiées.

Cela se traduirait essentiellement par des obligations de faire ou ne pas faire. Ainsi peut on imaginer des clauses précisant le type de cultures compatibles avec la vocation première du terrain, le retardement d'une récolte...

Autant de prestations qui paraissent compatibles avec la production de denrées alimentaires. L'exploitant qui se met au

service d'un tiers n'est pas condamné à renoncer à l'exercice de l'activité agricole proprement dite.

Cependant, pour concevables que soient l'insertion de telles obligations personnelles dans un bail rural, de sa participation à la gestion de l'espace le monde paysan attend une rémunération des prestations fournies ou (et) une compensation du manque à gagner engendré par l'adoption de nouvelles méthodes de travail.

Il en résulte que l'adhésion de l'agriculture au modèle proposé dépendra de la capacité des intéressés à financer les opérations dont ils entendent promouvoir la réalisation.

#### 4 ] Appréciation globale sur les possibilités offertes par les conventions de gestion

Il existe une très large palette de conventions de gestion à la disposition du maître d'ouvrage public, pour confier à une tierce personne l'entretien de son domaine privé ou public.

D'une façon générale, afin de s'assurer au mieux de l'utilisation qui sera faite de son bien, le maître d'ouvrage doit envisager des types de convention permettant de déroger au statut du fermage. En effet, ce statut (qui s'impose à partir du moment où il y a mise à disposition d'un immeuble à titre onéreux à usage agricole) est extrêmement favorable au preneur en ce sens que celui-ci reste libre de faire à peu près tout ce qu'il veut, ce qui peut s'avérer peu compatible avec l'objectif de préserver ou de restaurer un espace de liberté ou un champ d'expansion des crues fonctionnel. Même si certains aménagements apparaissent possibles, qui permettraient au bailleur d'introduire des obligations de faire ou de ne pas faire, de telles contraintes devraient être rémunérées.

En dehors du bail rural, les différentes options possibles seront plus ou moins pertinentes en fonction des situations (statut des terrains, publics ou privés, besoin de location pour une période courte ou non, nature des pratiques agricoles et des contraintes imposées, présence d'un partenaire susceptible de gérer les conventions à la place de la collectivité, etc.).

Quelle que soit l'option retenue, il importe que les contrats passés entre la collectivité et les agriculteurs soient rédigés avec la plus grande attention, afin de ne pas risquer d'obérer les objectifs poursuivis par des pratiques néfastes, tout en garantissant l'intérêt des preneurs à contractualiser avec la collectivité.

<sup>169</sup> Il s'agit là d'une bien maigre consolation lorsque l'on constate que la loi du 2 février 1995 a "omis" de modifier l'article L. 411-73 du code rural qui continue à disposer "les travaux d'amélioration culturales et foncières sont exécutés librement par le preneur !"



# L'autorisation d'accès aux parcelles Privées pour la réalisation de mesures et de travaux sur des forages et puits privés

## 1] Définition

L'autorisation d'accès aux parcelles privées est le document par lequel un propriétaire s'engage envers un maître d'ouvrage public à le laisser pénétrer sur sa propriété afin qu'il réalise des travaux d'intérêt général, en l'occurrence des mesures ou des opérations de rebouchage ou de réhabilitation d'un puit ou d'un forage.

Il est préconisé d'utiliser ce type d'autorisations d'accès préalablement à tout recours à la loi du 29 décembre 1892<sup>170</sup>, car elles présentent l'intérêt d'être beaucoup plus souples d'utilisation (inutilité de l'obtention d'un arrêté préfectoral, notamment).

Elles constituent en outre un moyen privilégié d'instaurer une relation de confiance entre le maître d'ouvrage et le propriétaire concerné, ce que ne permet pas une procédure aussi contraignante que celle de la loi précitée.

Le régime applicable à cette autorisation va dépendre de sa nature, toujours délicate à déterminer en matière de convention dès lors qu'une personne publique et une personne privée sont en présence.

La jurisprudence nous éclaire sur ce point, dans la mesure où, dans un arrêt du 22 octobre 1937 (Société Port-Aviation, recueil du Conseil d'Etat page 853), le Conseil d'Etat a reconnu le caractère de droit privé des conventions amiables permettant l'accès à une propriété privée survenues entre un propriétaire et l'Administration.

En outre, le Tribunal des Conflits, dans une décision du 15 janvier 1979 (Payen : CJEG janvier 1980, page 1), a affirmé que la loi de 1892 n'était pas applicable aux conventions privées de caractère précaire ne comportant pas de clauses exorbitantes de droit commun, et qu'il n'appartenait dès lors qu'aux tribunaux judiciaires de connaître des litiges soulevés par leur application.

Dès lors, ces autorisations d'accès semblent devoir relever du régime de droit commun des obligations organisé par le code civil, quand bien même elles permettraient de concourir à l'exécution de travaux publics, caractère que présente

indéniablement les opérations de rebouchage et de réhabilitation<sup>171</sup>.

Par ces autorisations d'accès, le propriétaire privé s'engage ainsi envers le maître d'ouvrage à réaliser une obligation de faire : le laisser pénétrer sur sa propriété.

Afin qu'il ne puisse pas être reproché à la collectivité d'investir des fonds publics sur une propriété privée, rappelons qu'une déclaration d'intérêt général des travaux visant notamment la lutte contre la pollution ou la protection et la conservation des eaux souterraines est obligatoire (voir la Fiche 1 relative à la DIG).

**Les textes juridiques de référence : Article 1101 et suivants du code civil**

## 2 ] L'outil est-il une obligation et qui doit le mettre en œuvre ?

L'autorisation d'accès aux parcelles privées n'est pas obligatoire, dans la mesure où, en matière de rebouchage et de réhabilitation de puits et de forages, il est envisageable de recourir à la loi du 29 décembre 1892, sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics, pour pénétrer chez les propriétaires (voir Fiche 10 relative à la loi de 1892).

Il est toutefois préconisé d'y recourir, car elle constitue le moyen privilégié pour instaurer une relation de confiance entre le maître d'ouvrage et le propriétaire.

L'autorisation est donc mise en œuvre par la collectivité, qui sollicite tout simplement l'accord écrit du propriétaire concerné.

## 3] Les modalités de mise en œuvre

Seules certaines conditions de fond doivent être impérativement réunies pour que l'autorisation soit valide.

Concernant la forme, un simple acte sous seing privé<sup>172</sup> suffit.

### 1° Les conditions de fond

[ La première condition de validité de la convention est celle relative au consentement, qui doit avoir été éclairé,

<sup>170</sup> La loi du 29 décembre 1892 permet l'accès ou l'occupation temporaire de propriétés privées par les agents de l'Administration (au sens large du terme) ou par les personnes auxquelles elle délègue ses droits, aux fins de réaliser toutes opérations nécessaires à l'étude ou à l'exécution de projets de travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes. Voir Fiche 10.

<sup>171</sup> En effet, les décisions précitées donnent vraisemblablement le caractère de conventions de droit privé à toute convention amiable permettant d'accéder à des terrains privés, ceci en apparence contradiction avec les dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII qui affirme le caractère administratif des contrats relatifs à l'exécution de travaux publics. On est donc là face à une solution juridiquement peu satisfaisante.

<sup>172</sup> Acte rédigé par les parties elles-mêmes, sans l'intervention d'un officier ministériel tel qu'un notaire.

libre et exempt de vices. Ainsi, le consentement ne doit pas avoir été donné par erreur ou extorqué par dol<sup>173</sup> ou violence (théorie des vices du consentement). En d'autres termes, le propriétaire riverain doit être parfaitement conscient de l'engagement qu'il consent et ne doit pas avoir été forcé à y souscrire.

[ La deuxième condition suppose que les parties doivent avoir la capacité de contracter : d'une part, l'objet de l'autorisation doit entrer dans la compétence de la personne publique qui la sollicite, et d'autre part la personne qui souscrit l'obligation doit disposer de la capacité de le faire, c'est à dire qu'elle doit être investie des droits du propriétaire, ce qui n'est pas forcément le cas, notamment en présence d'une indivision<sup>174</sup>. Le maître d'ouvrage devra ainsi s'assurer de la capacité de la personne qui signera l'autorisation.

[ L'objet de l'autorisation doit également être certain et licite : ceci signifie que la prestation objet de l'autorisation doit être déterminée et que cette prestation ne doit pas être contraire aux lois régissant l'ordre public et les bonnes mœurs. En l'occurrence, l'objet de l'autorisation sera ici l'obligation (de faire) à laquelle s'engage le riverain de laisser pénétrer le personnel du maître d'ouvrage sur sa propriété.

[ Le contrat doit enfin posséder une cause et celle-ci doit être licite. Ce sont en fait les motifs qui ont déterminé la conclusion de l'autorisation. Ici elle ne fait pas difficulté puisqu'elle consiste en la poursuite d'un intérêt général : préserver la ressource en eau. Son éventuelle absence entraîne la nullité du contrat.

## 2° Les conditions de forme

Dans la mesure où l'autorisation d'accès pour mesure ou pour rebouchage ou réhabilitation de puits ou de forages n'implique qu'une intervention très ponctuelle du maître d'ouvrage, qui

s'inscrit dans une durée très courte, toutes clauses visant à pérenniser l'effet de l'autorisation (à laquelle on donne d'ailleurs cet intitulé en raison de son caractère à n'être valable que pour une utilisation unique), semblent inutiles.

En conséquence, l'acte formalisant l'autorisation est très simple : il définit un objet (accéder à la propriété), détermine le nom du propriétaire et la situation de sa parcelle. Il comporte enfin la signature de l'intéressé, attestant de l'engagement auquel il s'est contraint.

La forme de l'acte sous seing privé est suffisante pour formaliser l'obligation du riverain, dans la mesure où la publication foncière du document est inutile.

## 3° Délais de procédure

Il est difficile de donner une estimation des délais nécessaires à l'élaboration et à la mise en place d'autorisation d'accès aux parcelles privées.

L'élaboration de l'autorisation en elle-même ainsi que son approbation par l'organe délibérant du syndicat ne sont pas de nature à engendrer des délais très long.

En revanche, le temps de recensement des propriétaires concernés (qui pourra avoir été fait par ailleurs, notamment dans le cadre de la procédure DIG en cas de participation financière des propriétaires ou d'investissement public pour les travaux sur les forages et puits), ainsi que celui de la conclusion des autorisations individuelles seront fonction du nombre de propriétaires concernés. Les délais ne sont donc pas quantifiables sous forme d'une " durée moyenne ".

En pratique, il faut en outre préciser que la conclusion des autorisations ne peut se résumer à un simple envoi de courrier et qu'il faut passer par un contact direct avec les propriétaires, des réunions d'information, la médiation des maires concernés en raison de leur connaissance et de leur proximité avec leurs administrés, etc. Il est impératif d'" accompagner " la démarche pour aboutir à la signature du plus grand nombre d'autorisations possible.

## 4] Les moyens de mise en œuvre

Le coût d'une campagne de conventionnement est fonction de plusieurs facteurs :

[ le travail amont à la conclusion des autorisations à fournir pour connaître l'état du parcellaire et recenser les propriétaires concernés,

<sup>173</sup> Le dol est l'ensemble des agissements trompeurs qui ont entraîné le consentement qu'une des parties à un contrat n'aurait pas donné, si elle n'avait pas été l'objet de ces manœuvres.

<sup>174</sup> L'indivision est la situation dans laquelle se trouvent des biens immobiliers (terrains), sur lesquels s'exercent des droits de même nature (droit de propriété, par exemple), appartenant à plusieurs personnes. Cette situation d'un bien suppose des règles particulières quant à sa gestion, issues du code civil : ainsi, les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis requièrent le consentement de tous les indivisaires, mandat général d'administration pouvant néanmoins être donné à l'un d'entre eux (article 815-3).



- [ le nombre de propriétaires concernés par l'opération,
- [ les mesures d'accompagnement nécessaires à la campagne de conventionnement (réunions d'information, etc.)

### 1° Conditions d'exécution de la convention

Les principes généraux gouvernant l'exécution de ces autorisations formalisant une obligation de faire à la charge du propriétaire sont les suivants :

- [ le principe de la **force obligatoire des contrats** : " les conventions tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites " dispose l'article 1134 du code civil, ce qui suppose l'obligation d'exécuter les engagements souscrits au contrat sous peine que la responsabilité contractuelle des cocontractants soit engagée pour faute. Les faits justificatifs de l'inexécution des obligations (force majeure, fait du cocontractant) peuvent être invoqués pour exonérer les parties de leur responsabilité.
- [ le principe de l'**effet relatif des contrats** : les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes (article 1165 du code civil)<sup>175</sup>.

En cas d'inexécution par le propriétaire de son obligation de faire (laisser l'accès à sa parcelle), il peut, aux termes de l'article 1142 du code civil, être condamné à verser des dommages et intérêts (exécution dite par équivalent).

Cependant, cette condamnation n'est guère satisfaisante dès lors que le problème de rebouchage ou réhabilitation du puit ou du forage subsiste.

C'est pourquoi il peut être envisagé de saisir le juge des référés pour voir adresser au propriétaire une injonction de faire, au besoin sous astreintes<sup>176</sup>.

<sup>175</sup> Ceci a pour conséquence directe que seul le propriétaire est engagé contractuellement à l'égard du maître d'ouvrage. Ainsi, dans l'hypothèse d'un terrain agricole soumis au statut du fermage, par exemple, le fermier n'est pas tenu par les obligations découlant de la convention d'accès aux parcelles privées, mais par son seul contrat de bail. Dès lors, quand est présente dans la convention d'accès une clause relative à l'interdiction d'effectuer certains travaux qui sont de la responsabilité du maître d'ouvrage, et que celle-ci n'est pas respectée du fait d'une intervention du fermier, ce n'est pas ce dernier, mais seulement le propriétaire qu'il sera possible de mettre en cause sur le fondement de la responsabilité contractuelle. Néanmoins, il est probable qu'il se trouvera déchargé de cette responsabilité en raison de l'inexistence d'une faute lui étant imputable. Ainsi, dans une telle situation, le caractère relatif de l'effet des contrats met en échec l'efficacité d'une clause de non intervention imposée au propriétaire dans le cadre de la convention d'accès aux parcelles privées. Seule une interdiction opposée au fermier par un autre moyen (contrat de fermage, par exemple) se révélera efficace.

<sup>176</sup> L'astreinte est la condamnation du débiteur à payer au créancier, s'il n'exécute pas son obligation, telle somme par jour (ou semaine, ou mois..) de retard.

Cependant, le recours à l'exécution forcée (ou exécution dite en nature) présente des limites : elle ne peut trouver à s'appliquer si elle ne peut être obtenue autrement qu'en exerçant une contrainte physique sur la personne du débiteur. Ce critère, fixé par la jurisprudence est suffisamment vague et général pour induire dans toute tentative d'exécution forcée un aléa certain.

### 2° Responsabilités nées du contrat

La méconnaissance des stipulations d'une autorisation d'accès aux parcelles privées par le propriétaire riverain est de nature à engager sa responsabilité contractuelle se traduisant par l'allocation de dommages et intérêts (article 1142 du code civil).

Il s'agit d'une responsabilité pour faute, ce qui signifie que la preuve de l'imputabilité de la faute doit être apportée par la partie plaignante pour pouvoir engager la responsabilité du cocontractant.

C'est le manquement à une des obligations liées au contrat qui sera constitutive de la faute.

Les parties sont néanmoins en droit de convenir de clauses dites "limitatives de responsabilité" au profit de l'une ou de l'autre, et par lesquelles le débiteur ou le créancier s'exonère par avance de certains types de dommages.

Ces clauses ne sauraient cependant avoir un champ d'application illimité. C'est ainsi que la Cour de Cassation rappelle régulièrement que "le dol ou la faute lourde de la partie qui invoque, pour se soustraire à son obligation, une clause d'irresponsabilité insérée au contrat et acceptée par l'autre partie, peuvent faire échec à l'application de ladite clause" (Cass. Com. 15 juin 1959 : D. 1960, p. 97).

Enfin, contrairement au principe selon lequel les litiges liés à des contrats relatifs à l'exécution de travaux publics sont de la compétence du juge administratif (cf. note n° 1), c'est ici la juridiction civile qui est compétente pour trancher, dans le cadre du droit privé, tous les litiges relatifs à l'application des conventions amiables. En effet, les conventions ainsi intervenues entre les parties sont considérées comme relevant du droit privé (Ce 20 janvier 1932, Chemins de fer du Midi, recueil du Conseil d'Etat, p. 78; CE 22 octobre 1937, Société Port-Aviation, recueil du Conseil d'Etat, p. 853).

## 5] Les moyens de mise en œuvre

Cette outil est fortement recommandé, tant pour l'accès au forage dans l'objectif de prélever des échantillons d'eau que pour une occupation temporaire afin de réaliser des travaux de bouchage ou de réhabilitation. L'autorisation écrite est largement préférable à un accord verbal. Ce contrat volontaire

passé entre le propriétaire et le maître d'ouvrage public est également préférable au recours à la loi de 1892, qui est une procédure bien plus lourde et contraignante, qui peut être une plus grande source de contentieux et qui sous-entend une action du maître d'ouvrage s'opposant à la volonté du propriétaire.

# L'occupation temporaire de propriétés privées.

## Loi du 2 décembre 1892

### 1 ] Généralités

La loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics a un objet très large : elle a été conçue pour permettre l'accès ou l'occupation temporaire de propriétés privées par les agents de l'Administration<sup>177</sup> ou par les personnes auxquelles elle délègue ses droits (entreprises privées, par exemple), aux fins de réaliser toutes opérations nécessaires à l'étude ou à l'exécution de projets de travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes.

Ce texte vise, par l'instauration de procédures particulières et différentes selon que les opérations envisagées nécessitent le simple accès ou l'occupation temporaire des terrains, à éviter de porter atteinte au droit de propriété et à prémunir l'Administration contre d'éventuels recours pour voie de fait ou emprise irrégulière<sup>178</sup>.

Il est tout à fait possible d'appliquer les dispositions de ce texte à des travaux ayant pour objet la gestion des cours d'eau ou des eaux souterraines, dans la mesure où ceux-ci ont la qualité de travaux publics<sup>179</sup>.

En effet, dans toutes les circonstances où il n'existe pas de servitudes administratives (ce qui est notamment le cas pour les opérations de rebouchage de puits défectueux menaçant la qualité de la ressource aquifère), et où aucun accord amiable n'aura pu être trouvé avec le propriétaire, ce texte revêt un intérêt certain<sup>180</sup>.

<sup>177</sup> Le terme « Administration » doit être entendu, dans l'ensemble de cette fiche, au sens large, c'est à dire comme toute personne publique (donc notamment comme un maître d'ouvrage public), par opposition avec la personne privée du propriétaire.

<sup>178</sup> Termes qualifiant tous deux l'infraction commise par une quelconque personne publique entreprenant des travaux publics chez un propriétaire privé sans son accord préalable. Sur une atteinte au droit de propriété constituant une voie de fait, voir notamment : Cour de cassation, troisième chambre civile, arrêt du 21 février 2001, pourvoi n°T99-10.352.

<sup>179</sup> Traditionnellement, le travail public est le travail immobilier exécuté dans un but d'intérêt général par une personne publique ou pour son compte. Depuis 1955, la notion traditionnelle est étendue aux travaux immobiliers exécutés par une personne publique pour la réalisation d'un service public. Dans le cas qui nous intéresse, les travaux exécutés ont nécessairement la qualification de "travaux publics" à plus d'un titre, dès lors qu'ils sont exécutés par une personne publique ou pour son compte, qu'ils doivent normalement être déclarés d'intérêt général, et que par extension, ils participent au bon fonctionnement du service public de distribution d'eau potable.

<sup>180</sup> Il faut noter que ce texte a notamment été utilisé suite aux tempêtes intervenues fin 1999, afin de permettre une intervention rapide qu'interdisait le recours à la procédure de DIG, à l'époque trop lourde (enquête publique), et que ne permettait pas l'article 34 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993, dont l'utilisation est strictement réservée aux travaux à réaliser en vue de prévenir un danger grave présentant un caractère d'urgence pour la sécurité publique.

Ainsi, il pourra y être recouru, en cas de blocage après négociation d'une autorisation d'accès amiable<sup>181</sup>, pour les besoins de la gestion de la ressource en eau, en respectant certaines conditions de procédure qui varient selon que les personnels réalisant l'opération doivent pénétrer ou occuper temporairement les propriétés privées.

### 2] Procédures

#### 2]1 L'accès (article 1 de la loi)

L'article 1<sup>er</sup> de la loi dispose que les agents de l'Administration, ou les personnes auxquelles elle délègue ses droits, ne peuvent pénétrer sur les propriétés privées pour l'exécution d'études de projets de travaux publics, qu'en vertu d'un arrêté préfectoral indiquant les communes sur le territoire desquelles les études doivent être faites.

Cet arrêté est affiché en mairie dans les communes concernées au moins dix jours avant, et doit être présenté à toute réquisition.

Cet accès ne peut toutefois pas être autorisé à l'intérieur des maisons d'habitation, et dans les autres propriétés closes, il n'est possible que cinq jours après **notification de l'arrêté au propriétaire** (ou, en son absence, au gardien de la propriété). Cette mesure de publicité complète celle de l'affichage en mairie. A défaut de gardien connu demeurant dans la commune, le délai ne court qu'à partir de la notification au propriétaire faite en la mairie : ce délai expiré, si personne ne se présente pour permettre l'accès, les agents de l'administration (ou particuliers) peuvent entrer avec l'assistance du juge d'instance.

L'inaccessibilité à la propriété close du fait de l'absence du propriétaire ou du gardien de la propriété close peut donc être surmontée en recourant à l'assistance du juge du tribunal d'instance pour pénétrer dans les lieux.

Tout dommage causé lors de l'exercice du droit d'accès donne lieu à indemnité.

<sup>181</sup> Le tribunal administratif de Nancy a affirmé récemment (arrêt du 7 mars 2000, M. Mougeot, n°99115), que l'accord amiable du propriétaire (ni l'existence d'une situation d'urgence) n'était pas une condition préalable à l'autorisation par le préfet de l'occupation temporaire de son terrain, dans le cadre de la procédure de la loi du 29 décembre 1892. Les dispositions de ladite loi permettent donc bien de passer outre l'opposition initiale du propriétaire à l'accès de sa parcelle.

## 2]2 L'occupation temporaire (article 2 et suivants)

L'article 3 de la loi prévoit que toute occupation temporaire d'un terrain aux fins d'extraire ou ramasser des matériaux, d'y fouiller ou d'y faire des dépôts de terre, ou, d'une manière générale pour tout autre objet relatif à l'exécution de projets de travaux publics, doit être autorisée par arrêté du préfet.

Cet arrêté doit indiquer le nom de la commune où le territoire est situé, les numéros de parcelles concernés, le nom du propriétaire, la définition des travaux projetés, la nature de l'occupation et sa durée.

A l'arrêté est également annexé un plan parcellaire désignant par une teinte les terrains à occuper. S'il ne s'agit que de prélever des échantillons d'eau, il n'y aura pas lieu à occupation temporaire, mais seulement à une autorisation d'accès au titre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1892 (cf. supra).

Les modalités particulières de notification de l'arrêté sont énoncées à l'article 4 de la loi : il est notamment prévu de communiquer l'arrêté au chef du service public compétent (maître d'ouvrage), au maire de la commune, le cas échéant à la personne à laquelle le maître d'ouvrage a délégué ses droits et au propriétaire par le biais du maire.

**Il est important de préciser que l'article 2 de la loi dispose qu'aucune occupation temporaire de terrains ne peut être autorisée à l'intérieur des propriétés attenantes aux habitations et closes par des murs.**

A la suite de l'accomplissement des formalités liées à l'arrêté préfectoral, et à défaut de convention amiable<sup>182</sup>, l'occupation doit être précédée par la constatation de l'état des lieux, établie de manière contradictoire<sup>183</sup> dans les conditions fixées aux articles 5 à 7 de la loi (notamment lettre recommandée au propriétaire indiquant le jour et l'heure où le maître d'ouvrage ou l'entrepreneur compte se rendre sur place pour établir l'état des lieux).

La visite des lieux ne peut intervenir moins de dix jours après la notification de la lettre recommandée au propriétaire et le procès verbal (de l'état des lieux) dressé à cette occasion doit comporter tous les éléments nécessaires pour évaluer le dommage qui sera causé suite à l'exécution des travaux.

Dans l'éventualité où des désaccords sur l'état des lieux ou des refus de signatures surviendraient, l'Administration doit demander au président du tribunal administratif de désigner un expert, en vue de régler ces difficultés (il peut notamment dresser d'urgence un état des lieux).

Dès lors, les travaux peuvent commencer aussitôt après le dépôt du procès verbal. Si un désaccord persiste néanmoins sur celui-ci entre les parties, la plus diligente d'entre elles peut saisir le tribunal administratif, ce recours ne faisant pas obstacle à la continuation des travaux.

L'arrêté autorisant l'occupation temporaire est périmé de plein droit s'il n'est pas suivi d'exécution dans les six mois de sa signature, et il ne peut permettre d'occupation d'une durée supérieure à cinq années<sup>184</sup>.

Les modalités d'évaluation et de règlement des indemnités, ainsi que les possibilités de recours qui y sont relatives sont prévues dans les articles 10 à 18 de la loi.

L'article 16 précise notamment que les matériaux dont l'extraction est autorisée ne peuvent, sans consentement écrit du propriétaire, être employés à l'exécution de travaux publics autres que ceux cités dans l'arrêté préfectoral autorisant l'occupation.

L'article 17 dispose que l'action en indemnité des propriétaires (et de ses ayants droit) est prescrite dans un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation.

## 3 ] Commentaire

Les dispositions de la loi du 29 décembre 1892 permettent à des personnes publiques (ou à leurs délégataires pouvant être des entrepreneurs privés) de pénétrer ou d'occuper temporairement des propriétés privées aux fins de réaliser des travaux publics, dont la réalisation a été légalement décidée.

<sup>182</sup> La conclusion de conventions amiables permet en effet d'alléger la procédure de la loi de 1892 en évitant notamment de devoir recourir à la constatation de l'état des lieux contradictoire. Elles ont le caractère de contrats administratifs et ne doivent pas être confondues avec les autorisations d'accès pour analyse ou pour travaux, sollicitées amiablement par le maître d'ouvrage en dehors de toute application de la loi de 1892 (voir Fiche 9 relative aux autorisations d'accès). Dans la mesure où le recours à la loi de 1892 est préconisé uniquement en cas de blocage avec les propriétaires, la conclusion de ces conventions amiables de caractère administratif est volontairement non abordée dans le présent guide.

<sup>183</sup> C'est à dire en présence des deux parties, à savoir le maître d'ouvrage ou l'entrepreneur et le propriétaire.

<sup>184</sup> Si l'occupation doit se prolonger au delà de ce délai, et à défaut d'accord amiable, l'Administration est tenue de procéder à l'expropriation du riverain, soit de son propre chef, soit à la demande de celui-ci.

**Ce texte permet donc de régler les questions d'accès aux terrains en évitant les risques de voie de fait ou d'emprise irrégulière, mais n'a en aucun cas vocation à permettre de déclarer l'intérêt général d'un projet.**

En matière de gestion des ressources en eau, ceci signifie que les opérations et travaux restent assujettis aux procédures spécifiques relatives à ce domaine d'intervention<sup>185</sup>, et qu'ainsi les dispositions de la loi de 1892 ne permettent notamment pas aux collectivités territoriales et à leurs groupements de s'affranchir de la procédure de DIG, qui seule permet de reconnaître l'intérêt général de leur intervention<sup>186</sup>.

**En revanche**, cette loi permet de régler tous les problèmes d'accès aux chantiers et d'occupation des emprises nécessaires aux travaux, dans la limite des propriétés attenantes aux habitations et closes de murs en ce qui concerne l'occupation temporaire. C'est donc une solution particulièrement adaptée quand il n'existe aucune servitude administrative applicable.

**Il faut également noter** que les dispositions de la loi ne prévoient aucune enquête publique préalable, ce qui a le mérite d'en faire une procédure relativement simple et rapide. Des conventions amiables<sup>187</sup> permettent encore de simplifier la procédure d'occupation temporaire (inutilité de recourir à l'état des lieux contradictoire, prévision des modalités d'indemnisation du propriétaire).

**Tout dommage causé** à la propriété dans le cadre de l'exercice du droit d'accès ou de l'occupation temporaire des terrains, ouvre droit à indemnité pour le riverain.

#### 4] Le contentieux

**Les recours en annulation** susceptibles d'être exercés contre les arrêtés d'autorisation relèvent de la compétence du juge administratif. Il en est de même des recours en réparation des dommages résultant de l'occupation régulière, puisqu'elle est en relation avec l'exécution de travaux publics<sup>188</sup>.

**La compétence** est cependant judiciaire si l'occupation a été irrégulièrement autorisée ou pratiquée, c'est-à-dire en cas d'emprise irrégulière, ou si l'occupation est intervenue en l'absence de toute autorisation, c'est-à-dire en cas de voie de fait.

**Enfin**, le juge judiciaire est également compétent sur les litiges concernant les conventions amiables entre l'administration et le propriétaire. Ces conventions ainsi intervenues entre les parties relèvent du droit privé (par exemple, Conseil d'Etat 22 octobre 1937, Société Port-Aviation, Recueil du Conseil d'Etat page 853). En d'autres termes, la loi de 1892 n'est pas applicable aux conventions privées de caractère précaire, ne comportant pas de clauses exorbitantes de droit commun ; il n'appartient dès lors qu'aux tribunaux judiciaires de connaître des litiges que soulève leur application (Tribunal des Conflits. 15 janvier. 1979, Payen : CJEG janvier 1980, page 1).

---

<sup>185</sup> Le recours aux dispositions de la loi de 1892 pour permettre l'exécution de travaux urgents suite aux tempêtes de fin 1999, mais ne présentant pas les critères requis par l'article 34 du décret n°93-742 du 29 mars 1993, semble ainsi critiquable sur le strict plan juridique, même si en pratique son utilisation a été profitable.

<sup>186</sup> Cette remarque vaut pour la procédure de DIG mais aussi pour toutes les autres procédures relatives à la gestion des cours d'eau et des aquifères : autorisation ou déclaration au titre des articles L214-1 à L214-6 du code de l'environnement, déclaration d'utilité publique le cas échéant, etc.

<sup>187</sup> Si ces conventions peuvent permettre de préciser les modalités d'application de l'occupation temporaire entre le propriétaire et le maître d'ouvrage, il semble néanmoins qu'elles ne permettent pas de faire l'économie d'un arrêté préfectoral. L'article 3 de la loi dispose en effet clairement : « Lorsqu'il y a lieu d'occuper temporairement un terrain... pour tout (...) objet relatif à l'exécution de travaux publics, civils ou militaires, cette occupation est autorisée par un arrêté du préfet... ».

---

<sup>188</sup> La Cour de Cassation précise que, dans le cas même où les parties ont conclu une convention d'indemnisation, la compétence demeure administrative, si l'occupation a été réalisée en application de la loi de 1892, et non en vertu d'un accord amiable : Cour de cassation, 1<sup>ère</sup> chambre civile, 3 décembre 1996, Société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône, DA 97, n° 25.



## 1] Définition

Le Droit de Préemption des Espaces Naturels Sensibles du Département (DPENS) est un outil de maîtrise foncière permettant au département, et, par substitution, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou à l'établissement chargé de la gestion d'un parc national ou régional<sup>189</sup>, ou à défaut, à la commune, d'acquérir la propriété d'espaces présentant un intérêt naturel remarquable.

C'est en fait un instrument qui permet d'acquérir la propriété d'un bien immobilier, lors de son aliénation, par préférence à tout autre acheteur<sup>190</sup>.

**Les textes juridiques de référence : Articles L142-1 à L142-13 et R142-1 à R142-18 du code de l'urbanisme**

## 2 ] L'outil est-il une obligation et qui doit le mettre en œuvre ?

Le DPENS n'est pas un outil obligatoire en matière d'aménagement et de gestion de la ressource en eau.

C'est un instrument de maîtrise foncière pouvant éventuellement être mis en œuvre dans le cadre de la gestion des rivières, dans des conditions bien déterminées (voir infra : Les modalités de mise en œuvre).

Il est au départ institué à l'initiative du Département qui détermine le champ géographique où il s'applique. Néanmoins, il ne s'agit là pour lui que d'une simple faculté qui lui est offerte par le code de l'urbanisme, qui dispose en son article L142-3 : " Pour la mise en œuvre de la politique prévue à l'article L142-1, le conseil général peut créer des zones de préemption... ”.

Ce droit peut ensuite être exercé par différentes personnes publiques :

[ le Département lui-même,

[ le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et l'établissement public chargé d'un parc national ou régional, s'ils sont territorialement compétents et si le département décide de ne pas préempter ; pour un parc naturel régional cependant, l'exercice de ce droit de

préemption est subordonné à l'accord explicite du département ;

[ la Commune ou l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) dont elle fait partie<sup>191</sup>, à défaut des personnes publiques précitées.

On parle alors de droit de substitution. Ceci signifie que chacune des personnes publiques précitées, vont tour à tour avoir la possibilité de préempter, en cas de renonciation de la part de la collectivité ou de l'établissement la précédant dans le déroulement de la procédure.

Néanmoins, le Département peut également déléguer son droit de préemption aux établissements et collectivités qui viennent d'être énumérées, ainsi qu'à l'Etat, à la Région, à l'Agence des espaces verts de la région Ile-de-France, ou à un établissement public foncier au sens de l'article L324-1 du code de l'urbanisme<sup>192</sup>.

Cette délégation porte alors sur une acquisition ou un secteur, mais en aucun cas sur la totalité de la zone de préemption. Dès lors, le principe de la substitution des différents échelons ne joue plus.

## 3] Les modalités de mise en œuvre

### 3]1 La détermination du périmètre de préemption

C'est au département que revient l'initiative de la création de la zone de préemption (article L142-3 alinéa 1).

Dans les communes dotées d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, le Département doit nécessairement obtenir l'accord du conseil municipal. En l'absence d'un tel document, et à défaut d'accord des communes concernées, la zone de préemption ne peut être créée qu'avec l'accord du préfet (art. L142-3 al. 2 code urb.).

En raison de l'absence de définition légale ou réglementaire de la notion d'espaces naturels sensibles<sup>193</sup>, c'est la jurisprudence

<sup>189</sup> Le Conservatoire et l'organisme chargé de la gestion d'un parc national ou régional ne pourront préempter que dans l'hypothèse où l'immobilier concerné par le DPENS est situé dans leur zone de compétence territoriale.

<sup>190</sup> Cette définition convient, pour sa deuxième partie, à l'ensemble des droits de préemption existants (droit de préemption urbain, droit de préemption dans les Zones d'Aménagement Différé), mais qui ne seront pas abordés dans le cadre du présent guide.

<sup>191</sup> L'article L142-3 alinéa 8 dispose en effet que, lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale y ayant vocation, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer son droit de préemption. Il faut noter qu'un syndicat mixte n'est pas considéré comme un EPCI par le code général des collectivités territoriales, puisque les EPCI sont visés au Titre I du Livre II (Coopération intercommunale) dudit code, alors que les syndicats mixtes sont pour leur part visés au Livre VII du même code. Une commune faisant partie d'un syndicat mixte ne peut pas valablement déléguer son droit de préemption à cet établissement.

<sup>192</sup> La délégation du DPENS à un établissement public foncier est une disposition qui vient d'être ajoutée par la loi SRU du 13 décembre 2000.

<sup>193</sup> La seule définition d'origine textuelle procède des dispositions combinées des articles L142-1 et L 142-3 du code de l'urbanisme, dont l'analyse revient à considérer que le DPENS doit avoir pour but de



qui a déterminé les critères permettant d'apprécier le caractère sensible des territoires, et ainsi de qualifier les zones susceptibles de supporter ce droit.

Ainsi, dans une décision du 31 décembre 1992, SAFER de Franche-Comté<sup>194</sup>, le Tribunal Administratif de Besançon a précisé que les espaces ayant vocation à être protégés " doivent être constitués par des zones dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques et de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier, eu égard à la qualité du site, ou aux caractéristiques des espèces animales ou végétales qui s'y trouvent "<sup>195</sup>.

De cette décision, on peut donc déduire l'existence de deux types de milieux justifiant l'instauration d'une zone de préemption : les espaces à protéger en raison de leur intérêt propre (" la qualité des sites " de l'article L142-1), et ceux à protéger en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques et de loisirs qu'ils subissent<sup>196</sup>.

Ce jugement du Tribunal Administratif de Besançon a été rendu à la suite d'un recours pris à l'encontre de la délibération du conseil général du Doubs qui avait instauré une zone de préemption sur l'ensemble de son territoire, à l'exception des zones U et NA des POS et des zones d'habitation des communes sans POS. Il annule cette délibération, motif pris qu'il n'est nullement établi que toutes ces zones naturelles ainsi soumises au DPENS présenteraient des caractéristiques permettant de les regarder comme sensibles.

A cet égard, la situation du département de l'Hérault (qui dispose d'un service spécialisé en matière de maîtrise foncière :

---

« préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels ».

<sup>194</sup> Droit administratif 1993, n°93 ; Revue de Droit rural 1993, p. 119, avec les conclusions de L. Lainé.

<sup>195</sup> Ce jugement ne faisait d'ailleurs que reprendre l'analyse développée par le Tribunal Administratif de Versailles un an plus tôt, dans une espèce où le département des Yvelines avait institué une zone de préemption afin d'assurer la pérennité de l'affectation d'espaces agricoles et de les préserver d'un processus de mitage ou d'urbanisation incontrôlée. Le préfet avait déferé la délibération devant la juridiction administrative, qui lui donna tort, au motif que, du fait de leur localisation, ces espaces étaient susceptibles d'être soumis à une forte pression urbaine (Tribunal Administratif de Versailles, 10 juillet 1991, Préfet des Yvelines, Droit administratif 1992, n°113). Cette décision fut d'ailleurs confirmée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 3 juillet 1998.

<sup>196</sup> A cet égard, Hugues Périnet-Marquet (« Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles », RJE, 02/1997, page 173) parle de vision intrinsèque (territoires à protéger en raison de leur intérêt) et extrinsèque (terrains à protéger en raison de la pression qu'ils subissent) des espaces naturels sensibles.

l'Agence Foncière du Département de l'Hérault) et de sa zone de préemption couvrant l'ensemble des zones naturelles du territoire départemental, semble s'expliquer par le fait qu'il a été institué bien antérieurement à l'émergence de cette jurisprudence, ce qui fragilise l'exercice du droit de préemption dans des zones qui ne justifient pas concrètement de son utilisation.

Ainsi, le fait qu'une parcelle soit incluse dans le schéma de sauvegarde des espaces sensibles des berges d'une rivière lequel visant à constituer une unité foncière publique homogène pour garantir le respect de la qualité des sites et paysages, n'est pas suffisant pour justifier de l'exercice du droit de préemption. Cette décision du Département de l'Hérault est en conséquence annulée. Il aurait fallu établir que la parcelle concernée (2 656 m<sup>2</sup>) était indispensable pour assurer une telle protection ou que son aliénation menacerait des espaces protégés, ce qui n'était pas démontré (CAA Marseille, 20 déc. 2007, Dépt de l'Hérault, req. n° 07MA01480).

Il faut ajouter que le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 16 juin 1995, Préfet des Yvelines, n°140022, a en outre sanctionné la détermination d'une zone de préemption dans le principal but de s'assurer que certains terrains conserveraient leur vocation agricole, ce qui remettait implicitement en cause l'obligation d'ouverture au public des terrains acquis par voie du DPENS (article L142-10)<sup>197</sup>.

De la même façon, est annulée une décision de préemption qui, si elle a pour objet d'assurer la protection du milieu naturel, ne prévoit pas son ouverture au public (CAA Marseille, 25 nov. 2004, Dépt. du Var, req. n° 00MA02384).

L'ouverture au public apparaît donc comme une condition obligatoire de l'acquisition d'un terrain par le biais du DPENS.

A titre exceptionnel, l'article L142-10 prévoit néanmoins qu'un site classé au titre des espaces naturels sensibles du département

---

<sup>197</sup> En effet, si des terrains agricoles peuvent parfaitement faire l'objet d'un classement en espaces naturels sensibles dès lors qu'ils en présentent le caractère, l'objectif motivant la création de zones de DPENS ne peut en aucun cas être de préserver l'agriculture dans l'unique but de maintenir un équilibre économique. Une telle motivation n'est pas conforme à l'esprit de la loi, qui réserve le classement en espaces naturels sensibles à la protection des espaces naturels de qualité en vue de leur ouverture au public. Néanmoins, par cette décision, le Conseil d'Etat n'a pas pour autant condamné la conception extrinsèque de l'espace naturel sensible développée par le Tribunal Administratif de Versailles dans son jugement du 10 juillet 1991, jugement d'ailleurs confirmé par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 3 juillet 1998 (voir supra).

peut rester fermé au public, dans l'hypothèse où la fragilité particulière du milieu le justifie.

### 3]2 L'exercice du droit de préemption

Il convient de préciser avant toute chose que la décision de préemption du titulaire doit être motivée, en tenant compte du but de la zone. La jurisprudence du Conseil d'Etat est à cet égard particulièrement sévère, et elle n'accepte pas (comme nous l'avons vu concernant l'instauration de la zone de préemption) que le but du droit de préemption soit détourné de ses finalités légales. Ainsi, par exemple, n'est pas valable la préemption réalisée pour confier la gestion des terrains à une société de chasse : Conseil d'Etat, 29 juin 1992, Grimaud, Droit administratif 1992, n°397.

Le droit de préemption ne s'applique pas indifféremment dans toute la zone instituée par le département. Il ne peut s'exercer que sur certains terrains et à certaines conditions. La décision de préempter appartient ensuite à plusieurs personnes publiques et doit être motivée.

### 3]3 L'assiette du droit de préemption

L'article L142-3 alinéa 3 du code de l'urbanisme dispose que le "département dispose d'un droit de préemption sur tout terrain ou ensemble de droits sociaux<sup>198</sup> donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains qui font l'objet d'une aliénation, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit".

Cette disposition a plusieurs conséquences :

**Le terrain pour pouvoir être préempté doit faire l'objet d'une aliénation**, ce qui signifie que le propriétaire doit avoir pris l'initiative de céder son terrain, et que par conséquent la collectivité ou l'établissement public est entièrement tributaire de la volonté du riverain. Néanmoins, cette difficulté est inhérente à l'ensemble des droits de préemption, puisqu'elle procède de la nature même de ce droit.

L'aliénation du terrain doit avoir lieu à titre onéreux, **sous quelque forme que ce soit** : au risque de paraphraser les dispositions du code de l'urbanisme, ceci signifie théoriquement que le transfert de propriété sous toutes ses formes est concerné par le droit de préemption. La suppression du terme d'aliénation "volontaire" par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 permet désormais d'inclure

dans le champ d'application du DPENS, **les adjudications sur saisie immobilière** qui, si elles constituent bien des aliénations à titre onéreux, elles ne sont pas considérées par la jurisprudence comme des aliénations **volontaires**.

Le droit de préemption est réservé par le texte aux "terrains", **c'est à dire** aux terrains nus, sauf l'exception consacrée par l'article L142-3 alinéa 4, si le terrain bâti est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public, et qu'il est par sa localisation nécessaire à la politique d'espaces naturels sensibles du département. Le juge insiste à cet égard sur le caractère exceptionnel que doit revêtir la préemption d'une parcelle bâtie, voulu par le texte lui-même, et qui a été notamment rappelé dans une décision de la Cour Administrative d'Appel de Lyon du 18 janvier **1995, commune des Pennes-Mirabeau**, Droit administratif 1995, n°312. En l'espèce, la commune avait préempté une parcelle de 2720 m<sup>2</sup> comportant une maison, une piscine, un bassin, un garage et des emplacements de stationnement. Sa décision a été annulée au motif que le terrain était manifestement de dimensions insuffisantes pour justifier son ouverture au public, et qu'il ne s'insérait pas dans une zone déjà ouverte au public ; dans le même sens, il a été jugé qu'une parcelle sur laquelle existe une construction et qui ne s'insère pas dans une zone déjà ouverte au public et qui est isolée des quelques parcelles déjà acquises par le département dans ce secteur, ne peut faire l'objet d'une préemption (CAA Marseille, 20 déc. 2007, précité). En revanche, peut faire valablement l'objet de préemption un terrain construit, dès lors que, compte tenu de ses caractéristiques, sa localisation et ses dimensions, la préemption de cette propriété est nécessaire à la politique de sauvegarde des espaces naturels sensibles (CE 21 mars 2008, Sté Terres et Demeures, req. n° 279074).

Une dernière remarque doit être faite quant à l'assiette du droit de préemption : pendant longtemps, le Conseil d'Etat a considéré en effet, que **lorsqu'une même unité foncière se trouve pour partie seulement à l'intérieur du périmètre de préemption, le droit de préemption ne peut être exercé sur aucune fraction de cette unité foncière** (C.E. 23 juin 1995, commune de Bouxieres-aux-Dames, Droit administratif 1995, n°730).

<sup>198</sup> Les droits sociaux sont les droits issus d'un apport en société.

C'est pourquoi l'article L142-3 al. 5 du code de l'urbanisme a été modifié et dispose désormais que " Lorsque la mise en oeuvre de la politique prévue à l'article L. 142-1 le justifie, le droit de préemption peut s'exercer pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur de la zone de préemption. Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière. Le prix d'acquisition fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction restante de l'unité foncière ".

### 3]4 L'exercice du droit de préemption proprement dit

#### A) La Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA)

La procédure de préemption est déclenchée par la DIA que doit adresser le riverain cédant sa propriété au président du conseil général, en quatre exemplaires, par pli recommandé avec avis de réception, ou qu'il dépose contre décharge (article R142-9 du code de l'urbanisme).

Le défaut de notification de la DIA est sanctionné par la nullité de la vente (Cass. 3<sup>e</sup> civ. 10 mai 2007, Le Bras c/ Dépt. Des Côtes-d'Armor, n° 05-21.485), l'action en nullité se prescrivant par cinq ans à compter de la publication de l'acte portant transfert de propriété.

La DIA doit comporter un certain nombre d'informations, dont, notamment, la description physique et juridique du bien, le mode et les conditions de l'aliénation, l'indication du prix et les conditions de paiement.

Dès réception de la déclaration, le président du conseil général en transmet copie, en indiquant la date de l'avis de réception ou de la décharge de la déclaration, aux organismes et collectivités investis du droit de substitution ou bénéficiant d'une délégation (voir supra), ainsi qu'au directeur des services fiscaux (article R142-10).

#### B) Les délais de préemption

L'article R142-11 du code de l'urbanisme fixe les délais dans lesquels les personnes publiques titulaires du droit de préemption doivent manifester leur volonté d'acquérir ou non.

Le président du conseil général dispose ainsi de 2 mois pour notifier au propriétaire la décision prise par le département. En cas de non acquisition, le président du conseil général adresse

sans délai une copie de la décision du département au Conservatoire du littoral et des espaces lacustres et au président du conseil de rivage compétent, dans l'hypothèse où le Conservatoire est territorialement intéressé, ainsi qu'au maire de la commune et, s'il y a lieu, au président de l'EPCI concernés.

Après renonciation du département, le Conservatoire dispose d'un délai de 75 jours à compter de la date de l'avis de réception ou de la décharge de la DIA pour notifier sa décision au propriétaire. Il adresse ensuite sans délai sa décision au président du conseil général ainsi qu'au maire de la commune et, éventuellement, au président de l'EPCI.

Ces derniers ont quant à eux 3 mois, pour notifier au propriétaire leur décision, ceci toujours à compter de la date de réception de l'avis ou de la décharge de la DIA. Copie de la décision est adressée au président du conseil général et, le cas échéant, au Conservatoire.

L'article R142-14 précise que ce qui est disposé par l'article R142-11 concernant le département vaut également pour le délégataire éventuel du droit de préemption. Il faut conclure de cette disposition que le délai de décision de 2 mois incombant au département pèse aussi sur l'éventuel délégataire.

#### C) Le transfert de propriété

A la réception par le propriétaire de la déclaration de préempter, deux cas de figure doivent être distingués :

[ la déclaration de préempter reprend les conditions et le prix prévus par la DIA : dès lors, à compter de la réception de la déclaration de préempter par le riverain, l'accord des volontés sur la chose et le prix a pour effet de transférer la propriété de la chose. On dit que la vente est parfaite. En conséquence, le vendeur ne peut plus renoncer à aliéner le terrain et l'acquéreur à l'acquérir.

[ La collectivité fixe un autre prix que celui du vendeur : ce dernier a alors le choix entre renoncer à la vente du bien et en rester propriétaire, accepter le prix proposé ou enfin maintenir le prix figurant dans la DIA. Dans ce dernier cas, il accepte également que le juge de l'expropriation fixe éventuellement le prix du terrain. En effet, à ce stade, le titulaire du droit de préemption peut soit renoncer à

préempter<sup>199</sup>, s'il estime le prix de la DIA trop élevé, soit saisir le juge de l'expropriation dans les 15 jours de la réception de la réponse du vendeur. Le dépassement du délai de saisine par la collectivité vaut renonciation à préempter. Le vendeur peut renoncer à aliéner son terrain avant la fixation du prix par le juge, et pendant un délai de 2 mois après la décision définitive du juge de l'expropriation. La renonciation peut également émaner de la collectivité dans le même délai de 2 mois après la décision juridictionnelle. Dans cette hypothèse, le propriétaire pourra alors aliéner son bien pendant cinq ans au prix judiciairement fixé sans être tenu par le droit de préemption du département et des autres organismes et collectivités titulaires. En revanche, le silence des parties dans le même délai de 2 mois suivant la décision définitive du juge vaut pour sa part acceptation du prix fixé judiciairement et transfert de propriété au profit de la collectivité.

Quel que soit le cas de figure, et dès lors que la vente entre le propriétaire et le titulaire du droit de préemption intervient, s'ouvre un délai de trois mois à compter de la date de l'accord sur le prix ou de celle de la décision définitive du juge de l'expropriation, pendant lequel un acte authentique<sup>200</sup> constatant le transfert de propriété doit être rédigé entre les parties. S'il n'intervient pas le vendeur ou le titulaire du droit de préemption peuvent saisir le juge judiciaire afin de forcer la partie défaillante à signer l'acte de vente.

Dans les six mois à compter soit de la décision d'acquérir le bien, soit de la décision définitive du juge de l'expropriation, soit de la date du jugement d'adjudication, le prix doit être payé par l'acquéreur. En l'absence du règlement, ou s'il y a obstacle au paiement, celui-ci devra rétrocéder le terrain acquis par voie de préemption. Le propriétaire peut alors aliéner librement son bien.

Le vendeur du terrain conserve la jouissance de celui-ci jusqu'au paiement intégral du prix.

<sup>199</sup> Si le titulaire du droit de préemption renonce à préempter, le propriétaire est libre de réaliser la vente de son terrain au prix indiqué dans la DIA.

<sup>200</sup> Il s'agit d'un généralement acte rédigé par un notaire. Il peut également l'être par tout officier public susceptible de lui donner le caractère authentique.

### 3]5 Difficultés les plus fréquentes de mise en œuvre et moyens d'y remédier

Les difficultés présentées par la mise en œuvre du droit de préemption des espaces naturels sensibles sont nombreuses.

[ L'initiative de la création de la zone de préemption appartient au Département, qui ne peut la créer que dans des espaces présentant un caractère sensible : la sensibilité doit être avérée ou potentielle et procéder de la pression urbaine, ou du développement des activités économiques ou de loisirs, ou de la qualité intrinsèque du milieu. Eventuellement la zone peut comprendre des espaces à protéger en raison d'impératifs de préservation de l'habitat naturel. A défaut de zone préalablement déterminée, l'outil est donc inutilisable. En outre, les espaces de mobilité des cours d'eau ne présentent pas forcément les éléments caractéristiques des espaces naturels dits sensibles, même s'il figure désormais la possibilité de recourir au DPENS pour préserver les " champs naturels d'expansion des crues ".

[ L'aliénation du terrain de la part de son propriétaire est nécessaire pour déclencher la procédure de préemption. Le maître d'ouvrage est donc tributaire du bon vouloir du riverain, ce qui ne facilite pas le suivi d'une politique cohérente de maîtrise des espaces de mobilité des cours d'eau.

[ La cohérence de l'action du maître d'ouvrage est rendue d'autant plus délicate que le délai lui étant imparti par la loi pour décider de préempter (3 mois pour la commune usant de son droit de substitution, 2 mois en cas de délégation, ce délai courant à compter de la date de l'avis de réception de la DIA) est relativement court, notamment au regard de l'élaboration de la décision de préemption qui doit être dûment motivée. Toutefois, une réflexion préalable quant aux axes de développement de la politique des espaces naturels sensibles permet de préparer en amont la motivation.

[ Les espaces préemptés doivent nécessairement être aménagés pour être ouverts au public sauf exception de fragilité du milieu, ce qui pose le problème de la gestion de ces espaces, qui ne pourront être administrés que dans le souci d'assurer leur ouverture au public. Ceci est une

contrainte qui n'est pas forcément compatible avec les objectifs des collectivités en matière de gestion des cours d'eau (nécessité de prévoir des aménagements submersibles dans une zone d'expansion de crues, par exemple).

[ La préemption ne peut porter que sur des terrains nus, sauf dimensions suffisantes du terrain pour justifier de son ouverture au public et localisation nécessaire à la politique d'espaces naturels sensibles, ce qui peut éventuellement être un obstacle si l'on considère que les terrains nécessaires à la gestion des cours d'eau ne sont pas forcément non bâtis. Cette contrainte est néanmoins très relative, dans la mesure où dès lors qu'il y a beaucoup de bâti, on ne se trouve de toute manière plus en espace naturel et que d'autres droit de préemption peuvent alors prendre le relais (DPU et DPZAD).

[ Le droit de préemption n'appartient aux communes et aux EPCI que par substitution, sauf possibilité de délégation de ce droit par le Département, ce qui signifie qu'à moins d'une délégation, les communes sont les dernières personnes publiques à bénéficier du DPENS, alors qu'elles constituent, généralement par le biais de leurs EPCI (syndicats intercommunaux principalement), les premières collectivités impliquées en matière de gestion des rivières. En outre, les syndicats mixtes n'étant pas des EPCI, ne peuvent être bénéficiaires de ce droit.

[ La jurisprudence est sévère quant à la motivation de la préemption, qui doit avoir pour buts ceux de la préservation, de la gestion et de la mise en valeur des espaces sensibles, ainsi que de la protection de l'habitat naturel. Il convient donc de n'utiliser le DPENS que dans des zones présentant le caractère d'espaces naturels sensibles.

### 3]6 Taxe départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS)

La TDENS est une taxe pouvant être instaurée de manière facultative par le département pour mettre en œuvre sa politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles (article L.142-2 du code de l'urbanisme).

C'est une taxe perçue sur l'ensemble du territoire du département, établie sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments (comme l'aménagement d'un

parc d'attraction, les aires de jeux et de sports, les aires de stationnement, etc.). En sont exonérées toute une série d'opérations dont la liste figure à l'article L.142-2 (notamment bâtiments à usage agricole, affectés à un service public, etc.).

Le fait générateur de la taxe est la délivrance du permis de construire ou d'aménager, l'assiette de celle-ci étant constituée par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire. Cette valeur est déterminée de façon forfaitaire selon un barème prenant en compte la nature de la construction.

Le taux de la taxe est pour sa part déterminé par le département et ne peut excéder 2% (le taux de taxe est en moyenne d'un peu plus de 1%).

La taxe est recouvrée selon les modalités de la taxe locale d'équipement, système fondé sur l'étalement du paiement : un premier versement de 50 % du montant est fait entre les mains du comptable du Trésor à l'expiration d'un délai de dix-huit mois à compter de la délivrance du permis de construire, le solde étant versé trente-six mois à compter de la même date.

Pour les collectivités maîtres d'ouvrage, l'intérêt présenté par cette taxe est que son produit peut servir au département afin de participer à l'acquisition de terrains par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, par une commune ou par un EPCI, ainsi qu'à l'entretien des terrains acquis par ces personnes publiques, dans l'exercice du droit de préemption, par délégation ou par substitution.

Naturellement, le département peut acquérir des terrains, par le biais de la taxe, pour son propre compte.

La TDENS est ainsi aussi bien un moyen de financement des dépenses d'investissements que de fonctionnement engagées par les collectivités publiques maîtres d'ouvrage pour la gestion des espaces naturels sensibles dont elles ont fait l'acquisition.

Il importe de souligner que la loi du 3 janvier 1992, qui complète l'article L.142-2, étend l'utilisation de la taxe à "l'acquisition par voie amiable ou par exercice du droit de préemption, à l'aménagement et à la gestion des chemins le long des autres cours d'eau et plans d'eau", sous-entendu le long des cours d'eau et plans d'eau non domaniaux.

3.7 Les autres moyens de financement

Les Agences de l'eau sont susceptibles d'accorder des aides à l'acquisition foncière des collectivités. Lorsqu'il remplit l'ensemble des conditions requises, le maître d'ouvrage peut bénéficier d'une subvention de 80% du montant de l'acquisition (cf. objectif phare du 9<sup>e</sup> programme de l'Agence de l'eau " restaurer et préserver les zones humides<sup>201</sup> ). L'Agence soutient la préservation et la restauration des zones humides, avec une attention particulière pour la conservation des têtes de bassins et milieux remarquables. Elle aide les programmes de restauration et de gestion ainsi que l'acquisition des zones humides les plus remarquables :

- [ les zones humides distinctes des cours d'eau et des grands plans d'eau, tels les marais, les tourbières, les étangs et les petits lacs ;
- [ le petit réseau hydrographique des têtes de bassins versants. ”

## 4] Effets et force juridiques

### 4]1 Effets de la préemption

La décision de préemption entraîne le transfert de la propriété du terrain, du propriétaire riverain vers la collectivité ou l'organisme titulaire du DPENS, dans les conditions évoquées dans le paragraphe relatif à la mise en œuvre du droit de préemption (voir supra).

La collectivité acquiert ainsi la propriété pleine et entière du terrain, ce qui signifie non seulement que celui-ci entre dans son patrimoine, mais qu'elle va devoir supporter toutes les responsabilités inhérentes au statut de propriétaire, et d'autres responsabilités procédant du caractère d'espace naturel sensible dudit terrain.

En effet, l'article L142-10 fait d'une part obligation à la personne publique ayant acquis un terrain par la voie du DPENS de l'aménager afin de l'ouvrir au public (sauf exception de fragilité du milieu), et d'autre part énonce sa responsabilité quant à la gestion dudit terrain.

Cette gestion s'entend, au sens du code de l'urbanisme, de la préservation du terrain, de son aménagement et de son entretien dans l'intérêt du public.

<sup>201</sup> <http://www.eaurmc.fr/aides-et-redevances/aides-pour-le-bassin-rhone-mediterranee/preserver-et-restaurer-les-milieux-aquatiques/restaurer-et-preserver-les-zones-humides.html>

Il s'agit donc d'une lourde charge pour la collectivité, ce qui souligne l'importance que revêt la décision de préempter.

Toutefois, la collectivité peut éventuellement confier la gestion des espaces aménagés à une personne publique ou privée y ayant vocation (Conservatoires régionaux d'espaces naturels, par exemple).

L'article L142-10 précise enfin que dans ces espaces sensibles, seuls les équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques peuvent être admis, à l'exclusion de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection de ces terrains en tant qu'espaces naturels.

Concernant sa responsabilité en tant que propriétaire, la collectivité est responsable au même titre que n'importe quel détenteur d'un droit de propriété des dommages causés à autrui pouvant survenir sur son terrain, en qualité de " gardienne de la chose " (régime de responsabilité de l'article 1384 du code civil).

Par ailleurs, la personne publique propriétaire est responsable de l'ouverture au public des terrains préemptés, ainsi que de leur gestion. A ce titre, elle peut être tenue d'effectuer des travaux de matérialisation de l'accès au public, devant permettre le libre passage et la sécurité des usagers, sous peine de voir sa responsabilité engagée, même sans qu'il soit besoin de prouver l'existence d'une faute de sa part (voir Fiche 1 outil DIG, Responsabilité du maître d'ouvrage).

### 4]2 Force juridique

La force juridique du transfert de propriété opéré au profit du maître d'ouvrage acquéreur du terrain ne peut être prise en défaut : à partir du moment où le bien acquis entre dans le domaine public de la collectivité intéressée, il ne peut en effet plus en sortir, dans la mesure où ledit domaine est inaliénable.

Le statut de domanialité publique des terrains acquis par le biais du DPENS ne figure toutefois plus dans la loi du 18 juillet 1985 qui a instauré les espaces naturels sensibles<sup>202</sup>, mais les

<sup>202</sup> Il s'agit de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement qui, à titre de rappel, a

principes de gestion évoqués par l'article L142-10 (ouverture au public) ne laissent pas vraiment de doute à cet égard<sup>203</sup>.

L'article L142-8 du code de l'urbanisme prévoit néanmoins une possibilité d'éviction du bien du patrimoine de la collectivité propriétaire, si celle-ci n'a pas utilisé le terrain acquis par voie de préemption comme espace naturel dans les conditions définies par l'article L142-10, dans le délai de 10 ans à compter de son acquisition.

L'ancien propriétaire ou ses ayants droit peuvent alors en exiger la rétrocession dans les trois ans qui suivent.

#### 4]3 Conclusion : solidité juridique de l'outil et précautions à prendre par les maîtres d'ouvrage

Le droit de préemption des espaces naturels sensibles est un outil très solide juridiquement puisqu'il permet de transférer purement et simplement la propriété de terrains situés en bord de rivière à la collectivité.

Néanmoins faut il rappeler que ce n'est pas un instrument prévu initialement pour mener des actions de maîtrise foncière en bord de rivière, mais pour préserver des espaces présentant un caractère sensible strictement défini par la jurisprudence (qualité du site ou pression urbanistique, ou encore développement des activités économiques et de loisirs). Ainsi, les terrains acquis par le biais du DPENS, outre l'intérêt qu'ils présentent du point de vue de la gestion des cours d'eau, devront nécessairement présenter le caractère d'espaces naturels sensibles.

Par ailleurs, ceci impliquera qu'ils soient gérés en tant que tels, c'est à dire dans le but d'être ouverts au public. A défaut, la pérennité de l'acquisition foncière pourrait éventuellement être remise en cause (article L142-8 du code de l'urbanisme).

La collectivité maître d'ouvrage doit donc être pleinement consciente de la charge procurée par l'acquisition d'un terrain par le biais du DPENS en termes de gestion, et en termes de responsabilité à l'égard du public susceptible de fréquenter les sites .

---

remplacé le régime des périmètres sensibles par celui des espaces naturels sensibles.

<sup>203</sup> En effet, en l'absence de texte, il est admis que pour qu'un bien soit un élément du domaine public, il faut qu'il soit la propriété d'une personne publique et qu'il soit affecté soit à l'usage du public, soit à un service public, ce qui est bien le cas en l'occurrence.

## 5] Pertinence de l'outil

Comme souligné dans le paragraphe relatif à la force juridique de l'outil, le DPENS est un instrument particulièrement adapté aux exigences des actions d'aménagement et de gestion des cours d'eau en termes de pérennité. Les garanties qu'il offre en la matière sont effectivement les meilleures que l'on puisse espérer puisque les terrains ainsi acquis entrent dans le domaine public de la collectivité ou de l'organisme ayant exercé le droit de préemption, domaine qui est inaliénable.

Le DPENS paraît en revanche moins bien adapté dès que l'on analyse sa pertinence au regard du milieu lui-même.

En effet, les berges d'un linéaire sont constituées par un grand nombre de propriétés privées, qu'il est difficile d'envisager d'acquérir les unes après les autres, dans une démarche cohérente et par le seul biais du DPENS, ne serait-ce qu'en raison du très long délai qui serait nécessaire pour maîtriser une zone pertinente en tant qu'espace de mobilité, par exemple (le DPENS ne peut être mis en œuvre qu'en cas d'aliénation de la part du riverain).

En outre, le DPENS intervenant au niveau parcellaire, les dimensions des parcelles ne sont pas forcément en rapport avec les impératifs spatiaux liés à l'espace rivière. Le maître d'ouvrage peut ainsi être amené à acquérir des terrains riverains du cours d'eau, mais dont l'emprise s'étend bien au delà de ce qui est nécessaire.

Dès lors, la question de la lourdeur de la gestion de terrains de dimension inadaptée se pose, et ceci avec d'autant plus d'acuité qu'en matière d'espaces sensibles, la collectivité est tenue par la loi à une gestion en rapport avec les impératifs d'ouverture au public des terrains dits sensibles.

**Conclusions : Intérêts et limites de l'outil au regard des objectifs.** Plusieurs éléments sont à prendre en compte afin de juger de la pertinence de l'utilisation du DPENS pour la maîtrise de l'espace rivière.

En premier lieu, le DPENS est un outil de maîtrise foncière entre les mains des maîtres d'ouvrage locaux (les communes ou leurs Etablissements Publics de Coopération Intercommunale peuvent en disposer soit par substitution, soit par délégation) leur permettant de mener une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.



Ainsi, par définition, et à la lumière de la jurisprudence, il s'agit donc d'un outil adapté à la maîtrise des zones naturelles, et par conséquent de l'espace rivière, dès lors que ledit espace revêt les caractéristiques d'une zone naturelle dite "sensible": zone à protéger en raison de sa qualité intrinsèque, en raison de la pression liée au développement urbanistique, économique et des activités de loisirs qu'elle subit ou encore en tant qu'habitat naturel.

En dehors de ces hypothèses, le recours au DPENS pour la maîtrise de l'espace rivière doit être proscrit au risque de voir son utilisation sanctionnée par le juge.

En second lieu, le DPENS est un outil qui ne permet pas à lui seul de mener une politique cohérente de maîtrise foncière des rivières. En effet, il ne peut s'inscrire que dans une démarche à long, voire à très long terme, dans la mesure où il est mis en oeuvre à l'initiative du riverain qui manifeste le souhait d'aliéner sa propriété.

Par conséquent, il ne peut être considéré comme l'outil unique d'une maîtrise foncière raisonnée et doit nécessairement être associé à d'autres instruments (acquisition amiable, maîtrise foncière par les SAFER, expropriation) pour soutenir efficacement l'action du maître d'ouvrage.

Enfin, sa finalité d'ouverture au public, malgré l'exception d'une fragilité caractérisée du milieu, ainsi que le fait que les propriétés cédées ne sont pas forcément à l'échelle adaptée, en font un outil dont il faut envisager l'utilisation avec beaucoup de précaution, en raison des contraintes de gestion qu'il implique.

Sur ce dernier point, il convient de souligner que les départements disposent de manière générale de services (du type agence foncière) capables d'assister les collectivités dans l'utilisation du DPENS. Ces services peuvent d'ailleurs également les assister dans leurs démarches de négociations d'acquisition de terrains ou encore les informer sur l'état du marché foncier.



## 1] Définition

Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) sont des organismes de droit privé à but non lucratif<sup>204</sup>, créés par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, dont l'objet est d'acquérir des terres ou des exploitations agricoles ou forestières librement mises en vente par leurs propriétaires, ainsi que des terres incultes, destinées à être rétrocédées après aménagement éventuel (article L141-1 du code rural)<sup>205</sup>.

Elles opèrent ces acquisitions non seulement dans le but d'améliorer les structures foncières rurales, mais aussi dans celui de concourir à la préservation de l'environnement.

Ces sociétés constituent ainsi des acteurs privilégiés de la maîtrise foncière en milieu rural, et les maîtres d'ouvrages locaux méconnaissent ou sous-estiment le rôle qu'elles pourraient jouer en matière d'acquisition de terrains à des fins de gestion de la ressource en eau. Les collectivités ont pourtant la possibilité de faire appel à leurs services.

En effet, la loi habilite les SAFER à effectuer pour le compte de tiers, toutes études liées à l'aménagement foncier ou à la mise en valeur du sol, ainsi qu'à être associées à la réalisation des travaux correspondants. Elles interviennent dans ce cas en quelque sorte comme un bureau d'études, notamment pour le compte de collectivités qui veulent effectuer des travaux d'aménagement foncier, mais ne peuvent pas néanmoins se substituer aux organes légalement autorisés à réaliser ces opérations, telles que les commissions communales d'aménagement (article L141-2 du même code)<sup>206</sup>.

Surtout, les SAFER peuvent apporter leur concours technique aux collectivités territoriales et aux établissements publics qui leur sont rattachés, pour la mise en œuvre d'opérations foncières et notamment des droits de préemption dont ces collectivités ou ces établissements sont titulaires. Les SAFER interviennent donc ici en tant que prestataires de service pour la mise en œuvre d'opérations foncières (article L141-5 du même code).

Ainsi, ces organismes peuvent non seulement mettre au service des maîtres d'ouvrages leurs outils de maîtrise foncière, mais également assister les maîtres d'ouvrage dans l'utilisation de leurs propres instruments.

Néanmoins, la présente fiche se limite à l'analyse des outils dont disposent les SAFER, le droit de préemption des espaces naturels sensibles étant traité par ailleurs (voir Fiche 4 relative au DPENS).

En outre, seul le rôle de prestataire de service de la SAFER sera étudié ici, c'est à dire ses compétences en matière d'aide technique aux collectivités territoriales.

**Les textes juridiques de référence : Articles L141-1 à L144-5 et R141-1 à R144-7 du code rural.**

## 2] Les outils sont-ils une obligation et qui doit les mettre en œuvre ?

A l'évidence, les outils qui peuvent être mis en œuvre par le biais de l'intervention des SAFER ne sont pas de nature obligatoire.

L'article L141-5 dispose en effet que les SAFER peuvent apporter leur concours technique aux collectivités et à leurs établissements publics, ce qui signifie que cette assistance doit donc être sollicitée par les maîtres d'ouvrages eux-mêmes.

Les SAFER interviendront donc comme des intermédiaires, qui, idéalement, acquerront des terrains destinés, par exemple, à constituer l'emprise d'espaces de mobilité et de champs d'expansion de crues, et les rétrocéderont ensuite aux collectivités. Ces services supposent néanmoins des frais de stockage et de gestion.

## 3] Les modalités de mise en œuvre des outils de maîtrise foncière des SAFER

### 3]1 Les missions de la SAFER dans le cadre du concours technique

Le recours à l'assistance des SAFER paraît, a priori, particulièrement intéressant au regard des questions de maîtrise foncière soulevées par les problématiques d'aménagement et de gestion des cours d'eau.

Néanmoins, outre la maîtrise foncière au sens strict (mobilisation de moyens d'acquisition de terrains), la loi habilite ces sociétés à accomplir différentes missions au profit des collectivités locales et de leurs établissements publics.

<sup>204</sup> L'article L141-7 du code rural dispose en effet que les SAFER ne peuvent avoir de but lucratif et que les excédents nets qu'elles réalisent ne peuvent être utilisés qu'à la constitution de réserves destinées au financement d'opérations conformes à leur objet.

<sup>205</sup> Sur les SAFER voir également l'Introduction du guide : 3- Qui sont les maîtres d'ouvrages collectifs ? 3.2 Les acteurs partenaires de la gestion intégrée de l'eau.

<sup>206</sup> Sur la question de l'aménagement foncier rural, voir la fiche 6, qui y est consacrée.

Ainsi, l'article D141-2 dispose que, dans le cadre du concours technique, les SAFER peuvent être chargées des missions suivantes :

- [ L'assistance à la mise en œuvre des droits de préemption dont les collectivités sont titulaires (non traité ici, voir supra),
- [ La négociation de transactions immobilières portant sur les immeubles mentionnés à l'article L141-1<sup>207</sup>,
- [ La gestion du patrimoine foncier agricole des collectivités,
- [ La recherche et la communication d'informations relatives au marché foncier,
- [ L'aide à la mise en œuvre et au suivi des politiques foncières en zone rurale.

Le champ d'intervention des SAFER en faveur des maîtres d'ouvrages est donc particulièrement large et ne se borne pas aux seules opérations de maîtrise foncière " stricto sensu ".

Elles s'étendent ainsi à nombre d'activités que l'on peut en quelque sorte qualifier d'annexes à la maîtrise des terrains en elle-même, mais qui permettent de compléter et de pérenniser toute démarche de politique foncière cohérente visant l'aménagement et la gestion intégrée des cours d'eau.

A cet égard, la gestion du patrimoine foncier agricole des collectivités ou la surveillance du marché foncier sont des activités dont on perçoit bien l'intérêt.

Néanmoins, la présente fiche ne traite pas, si ce n'est de manière accessoire au fil des développements, de ces autres activités, puisqu'elle est consacrée à la maîtrise foncière proprement dite.

### 3]2 Les conditions de mise en œuvre du concours technique

**Le cas des missions de négociation de transactions immobilières et de gestion du patrimoine foncier agricole**

L'article D141-2 II précise pour ces activités les conditions dans lesquelles les collectivités et leurs établissements publics peuvent faire appel au concours des SAFER.

Ces dernières doivent être en possession d'un mandat spécial écrit de la collectivité intéressée précisant notamment les conditions dans lesquelles elles sont autorisées à recevoir, verser ou remettre des sommes d'argent, biens effets ou valeurs, ainsi que les

modalités de reddition de compte et le montant de leur rémunération.

Les SAFER doivent également justifier d'une garantie financière forfaitaire d'un montant de 30 000 euros résultant d'un engagement de caution fourni par un établissement financier. Si elles sont autorisées à détenir des fonds, le montant de cautionnement devra être relevé à concurrence de l'importance des fonds dont la détention est envisagée.

En outre, les SAFER doivent souscrire une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile.

Le mandat est transmis au commissaire du gouvernement<sup>208</sup>, par lettre recommandée avec avis de réception. Il est accompagné des justifications du cautionnement et de l'attestation d'assurance. Si la décision des commissaires du gouvernement n'est pas intervenue dans le délai de 2 mois à compter de la réception du mandat, celle-ci est réputée favorable. Le refus doit en tout état de cause être motivé.

Les opérations confiées par le mandat ne peuvent pas être entreprises avant l'approbation expresse ou tacite de celui-ci par ces autorités.

#### Le cas des autres missions

L'article R141-2 III dispose que pour tous les autres types de missions que les SAFER exercent, elles adressent aux commissaires du gouvernement la convention conclue avec la collectivité ou l'établissement public intéressé, afin qu'ils contrôlent ces documents.

Ce contrôle ne porte que sur l'objet et le montant de la convention. Les commissaires du gouvernement peuvent s'opposer à son exécution par décision motivée.

Si dans les 15 jours à compter de la date de réception de la convention, les commissaires du gouvernement n'ont pas notifié leur décision aux SAFER, celle-ci est réputée favorable.

### 3]3 Les outils de maîtrise foncière pouvant être mis en œuvre par les SAFER dans le cadre du concours technique

Les SAFER disposent d'une large panoplie d'outils pour mener à bien les missions qu'elles exercent dans le cadre du concours technique aux collectivités et à leurs établissements publics.

<sup>207</sup> L'article L141-1 énumère notamment les immeubles suivants : biens ruraux, terres, exploitations agricoles et forestières.

<sup>208</sup> Deux commissaires du gouvernement sont nommés au sein de chaque SAFER : un commissaire « finance » et un commissaire « agriculture », du fait d'une tutelle de ces deux ministères.

Ces instruments vont des moyens d'acquisition " classiques " de la propriété des terrains (acquisition amiable, droit de préemption) à des procédés plus originaux, qu'elles seules ou presque sont susceptibles de mobiliser (conclusion de baux SAFER, échange d'immeubles ruraux).

#### A) L'acquisition amiable

L'acquisition amiable est l'outil le plus fréquemment utilisé par les SAFER pour acquérir des terrains, puisqu'elles y recourent dans 95 % des cas en moyenne<sup>209</sup>.

Elles peuvent donc négocier et acquérir de gré à gré, selon les règles du droit commun, tous immeubles ruraux mis en vente par leur propriétaire, dès lors que ces terrains font partie des biens visés à l'article L141-1 du code rural (voir supra, note n°4).

En outre, la bonne connaissance du marché foncier dont disposent les SAFER du fait de leur situation d'interlocuteur privilégié du milieu rural est un atout important pour mener ces transactions.

Cette bonne connaissance du marché foncier leur est également garantie par la situation privilégiée dont elles disposent en tant que titulaire d'un droit de préemption spécifique, puisque les SAFER sont informées à ce titre de toutes les aliénations de fonds agricoles ou à vocation agricole<sup>210</sup>.

#### B) Le droit de préemption des SAFER

##### L'habilitation administrative

Le droit de préemption n'appartient pas automatiquement à toutes les SAFER : il doit être attribué par décret pris sur proposition du ministre de l'Agriculture à la demande de la SAFER intéressée.

Le décret délimite les zones où l'octroi du droit de préemption se justifie, définit la superficie des biens susceptibles d'être préemptés et fixe la durée d'exercice de celui-ci (article L143-7).

L'autorisation du recours au droit de préemption est renouvelée dans les mêmes formes par décret.

##### Les biens et opérations soumis au droit de préemption

<sup>209</sup> Source : SAFER Languedoc-Roussillon.

<sup>210</sup> Les SAFER sont en effet destinataires des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), que les propriétaires sont tenus de leur adresser lors de la cession de leurs terrains, à peine de nullité de la vente (voir infra). Elles peuvent en outre mettre en place une surveillance spécifique de certaines parcelles revêtant un intérêt stratégique particulier (bords de rivière, par exemple) à la demande d'acteurs locaux. Dès lors la saisie journalière des DIA reçues et le croisement de cette information avec les demandes de mise sous surveillance (avec l'aide éventuelle mais non indispensable d'un Système d'Informations Géographiques) permet d'informer en temps réel le maître d'ouvrage intéressé de la réalisation de transactions foncière sur l'espace ciblé. Ce système peut permettre de réaliser une négociation à l'amiable avec le vendeur pour une réorientation du bien ou, en dernier ressort et arguments à l'appui, une opération de préemption. Il convient de rappeler que les services départementaux compétents en matière d'espaces naturels sensibles (Agence foncière départementale de l'Hérault, par exemple) jouent également un rôle d'observatoire foncier, du fait qu'ils sont eux aussi destinataires des DIA, mais au titre du DPENS.

En vertu de l'article L143-1, les biens soumis au droit de préemption sont tous les fonds agricoles ou à vocation agricole, ainsi que les bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole ou les bâtiments d'exploitation ayant conservé leur utilisation agricole, dans les limites fixées par le décret d'habilitation (notamment quant à la superficie des biens).

D'une manière générale, le critère retenu pour apprécier le caractère agricole des immeubles non bâtis est celui du remembrement rural : tous les terrains pouvant faire l'objet d'une telle procédure sont considérés comme préemptables.

Pour les terrains bâtis, le critère d'appréciation de la nature préemptable du bien est celui de l'affectation actuelle : si les biens concernés ont perdu au jour de la préemption leur affectation agricole, ils ne peuvent être préemptés.

Sont en outre exclus expressément du champ d'application du droit de préemption des SAFER, les biens visés aux articles L143-4 5° et 6° : terrains destinés à la construction ou aux aménagements industriels, terrains destinés à l'extraction de substances minérales<sup>211</sup>, jardins familiaux et terrains boisés. A l'égard de ces derniers l'article L143-4 6° réserve toutefois quelques exceptions.

Concernant les opérations soumises au droit de préemption, l'article L143-1 mentionne les " aliénations à titre onéreux ", ce qui signifie que le caractère onéreux de l'opération suffit en principe à permettre l'exercice de ce droit par la SAFER. Dès lors, le droit de préemption s'exerce quelle que soit la forme de la vente : cession amiable de gré à gré, adjudication volontaire ou forcée.

Néanmoins, le droit de préemption des SAFER ne s'applique pas à certaines situations spécifiques tels que les échanges d'immeubles ruraux (article L143-4 1°).

##### Les objectifs justifiant l'exercice du droit de préemption

Les SAFER ne peuvent recourir à l'exercice de leur droit de préemption que pour des objectifs bien précis.

C'est l'article L143-2 qui définit limitativement ces objectifs, au nombre desquels a été rajouté depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 celui de " la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de

<sup>211</sup> Les zones d'extraction de substances minérales visées ici sont uniquement celles définies dans le cadre d'un schéma départemental des carrières et entendues au sens du code minier.

l'environnement lorsqu'ils sont approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics ”.

La mise en œuvre de ce droit de préemption n'est cependant possible que lorsque lesdits projets s'inscrivent dans une opération soumise à enquête publique au titre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°83-360 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (dite loi Bouchardeau).

A défaut, la SAFER devra expressément avoir reçu une proposition d'intervention de la part du directeur régional de l'environnement, ou le cas échéant du directeur du parc national ou régional intéressé.

C'est en vertu de ce droit de préemption “ environnemental ”, que l'on imagine que les SAFER pourront préempter au titre de l'aménagement et de la gestion intégrée des cours d'eau.

Il est difficile de se prononcer sur la faisabilité d'une opération foncière à de telles fins par le biais du droit de préemption “ environnemental ” des SAFER, dans la mesure où il s'agit d'un outil récent qui n'a pas encore à ce jour fait l'objet d'une mise en œuvre (au moins en Languedoc-Roussillon).

Néanmoins, il est possible d'affirmer que dès lors que l'aménagement et la gestion intégrée des cours d'eau peut être considérée comme un projet concourant à la protection de l'environnement - domaine très large s'il en est - elle devrait pouvoir motiver une opération de préemption.

Toute préemption exercée dans un but différent de ceux définis par l'article L143-2 sera en tout état de cause déclarée irrégulière et sanctionnée par la nullité.

#### La procédure de préemption

Tous les projets d'aliénation à titre onéreux des biens visés à l'article L143-1 doivent faire l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) adressée à la SAFER, à peine de nullité de l'acte de cession desdits biens.

La DIA doit intervenir dans le délai de 2 mois avant la date prévue pour la cession (article R143-4).

La SAFER dispose alors elle-même d'un délai de 2 mois à compter de la réception de la DIA pour faire connaître sa décision au notaire chargé de la vente.

La décision de préemption ne peut être prise qu'avec l'accord des commissaires du gouvernement. Elle est signée par le président du conseil d'administration ou par toute personne

habilitée à cet effet, puis notifiée au notaire par lettre recommandée avec avis de réception.

La réponse de la SAFER indique l'identification cadastrale des biens concernés ainsi que leur prix d'acquisition, et doit en outre être motivée : la SAFER doit préciser en quoi la préemption répond à l'un (voire à plusieurs) des objectifs définis par la loi.

La motivation ne peut se contenter d'être générale, elle doit donner des indications concrètes et précises sur l'opération qu'elle envisage de réaliser, qui permettent de vérifier la réalité de l'objectif visé et sa concordance avec les finalités légales<sup>212</sup>. L'insuffisance de motivation est sanctionnée par la nullité de la préemption (articles L143-3 et R143-6).

Les conditions de la conclusion de la vente et de la fixation du prix entre la SAFER et le propriétaire sont déterminées aux articles L143-10 et R143-12.

D'une manière générale, les conditions de conclusion de la vente et de fixation du prix sont identiques à celles des autres droits de préemption<sup>213</sup> : si la SAFER accepte purement et simplement l'offre du vendeur, la vente est parfaite dans la mesure où il y a accord sur la chose et le prix ; s'il y a désaccord, la SAFER fait son offre au vendeur, qui accepte la proposition d'achat, renonce à la vente ou demande la fixation judiciaire du prix<sup>214</sup>.

#### C) La constitution de réserves foncières

Les terrains acquis par les SAFER par la voie amiable ou du droit de préemption peuvent être conservés temporairement par celles-ci en vue de constituer des réserves foncières.

La conservation de ces terrains ne peut néanmoins pas excéder une durée de 5 ans (article R142-5), sauf dans l'hypothèse particulière de l'existence d'une procédure de remembrement dans les communes où se situent le terrain d'assiette desdits biens, ce qui a pour effet de suspendre le délai de 5 ans, sans qu'il ne puisse toutefois excéder 10 ans (article L142-5).

<sup>212</sup> Notamment : Cour de cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 31 janvier 1990, Bulletin civil n°243 ; Cour de Cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 10 mars 1999, deux arrêts : Bulletin civil n°66 et 68.

<sup>213</sup> Sur ce point, voir notamment la fiche 4 relative au droit de préemption des espaces naturels sensibles.

<sup>214</sup> La procédure en cas de cession du bien par adjudication est toutefois différente de celle évoquée ici. Pour le cas des ventes aux enchères, voir les articles L143-11 et suivants et R143-13 et suivants.

L'intérêt de la faculté de disposer de réserves foncières est de pouvoir inscrire dans le moyen terme la politique d'acquisition des collectivités pour l'aménagement et la gestion des rivières.

En effet, on peut envisager que les SAFER, dans le cadre du concours technique aux collectivités, conservent des terrains ne présentant pas d'intérêt intrinsèque pour la restauration de l'espace de liberté et d'expansion des crues, afin de les utiliser ultérieurement pour des échanges au profit d'autres parcelles adaptées à ces préoccupations.

En pratique, les SAFER ne font plus de réserves foncières avec leurs propres moyens financiers, en raison du risque, déjà avéré par le passé, des pertes financières parfois lourdes pouvant résulter d'une chute du marché foncier<sup>215</sup>. Elles ne s'engagent pratiquement plus dans ce type d'opérations sans garanties financières de la collectivité intéressée par le recours à cet outil.

Enfin, il faut noter que l'article L142-4 précise que les SAFER "prennent toutes mesures conservatoires" pour le maintien des terres réservées en état d'utilisation et de production, et qu'à ce titre, elles sont autorisées à consentir des baux, qui ne sont pas soumis aux règles résultant du statut des baux ruraux en ce qui concerne la durée, le renouvellement et le droit de préemption.

Il s'agit là de conventions d'occupation provisoire et précaire, qui ne peuvent excéder la durée de 5 ans au cours de laquelle le terrain peut rester en réserve foncière. En cas de renouvellement au delà de ce délai, le contrat risque d'être requalifié en bail rural soumis au statut du fermage (Cour de Cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile, 21 juin 1995, Revue de droit rural 1995).

Ces conventions présentent l'intérêt de pouvoir conserver les "terrains réservés" en état de culture, ce qui permet à la SAFER de percevoir des redevances de bailleurs-exploitants, mais elles doivent être distinguées des baux SAFER qui peuvent être consentis, après mise à disposition d'immeubles, au titre de l'article L142-6.

#### D) Conventions de mise à disposition d'immeubles et bail SAFER

La finalité de cet instrument est un peu différente de celle des outils précédemment analysés, dans la mesure où, dans cette situation, la collectivité est déjà propriétaire et confie la gestion

<sup>215</sup> En tant que sociétés de droit privé, les SAFER sont effectivement soumises aux dispositions légales sur les sociétés commerciales et par conséquent au dispositif des procédures collectives (redressement et liquidation judiciaire), ce qui signifie qu'elles encourent le risque d'un éventuel dépôt de bilan.

de son terrain à la SAFER par le biais d'une convention de mise à disposition, la société se chargeant ensuite de conclure un bail, dit bail SAFER, avec un preneur-agriculteur<sup>216</sup>.

C'est l'article L142-6 qui organise ce dispositif et qui précise, outre le fait que les conventions de mise à disposition sont dérogoires aux règles de l'article L411-1 qui organise le statut du fermage et des baux ruraux, que ces conventions peuvent être conclues pour une durée maximale de 3 à 6 ans renouvelable une fois<sup>217</sup>.

L'intérêt de ce système est que, tout en permettant d'échapper au statut des baux ruraux<sup>218</sup>, il permet au propriétaire de déterminer avec la SAFER un cahier des charges qui devra être respecté par l'éventuel preneur à bail du terrain.

Ainsi, ce cahier des charges peut contenir des restrictions quant aux conditions d'exploitation du terrain (par exemple, conditions particulières d'exploitation conformes avec la vocation d'espace de mobilité ou de champ d'expansion des crues du terrain), qui, en cas de non respect, peut conduire à la résiliation du bail.

Le bail SAFER revêt donc un intérêt certain à l'égard de l'aménagement et de la gestion des cours d'eau en offrant un moyen adapté aux collectivités maîtres d'ouvrages pour organiser la gestion de ces terrains. En effet, seules des pratiques agricoles compatibles avec le caractère inondable de ces espaces sont envisageables dans ces zones.

Néanmoins, plusieurs éléments limitent la pertinence du bail SAFER :

[ d'une part, il constitue un outil de gestion à moyen terme des terrains de la collectivité, dans la mesure où il ne peut excéder la durée de 12 ans, et cette durée ne peut, en outre, être acceptée que dans des conditions bien précises (voir supra, note n°12),

[ d'autre part, il ne peut être conclu par la collectivité que pour ceux de ses terrains qui n'appartiennent pas à son

<sup>216</sup> Il faut préciser ici que les conventions de mise à disposition d'immeubles peuvent également être consenties à la SAFER par des personnes privées.

<sup>217</sup> L'article L142-6 dispose à cet égard que pour une superficie inférieure à deux fois la « surface minimum d'installation », la durée de la convention de mise à disposition peut être portée à 6 ans.

<sup>218</sup> Rappelons que le bail rural ne constitue pas un statut très favorable pour le propriétaire, car il laisse une trop grande latitude au preneur qui peut notamment changer la destination initiale du terrain pris à bail. Ceci peut constituer une véritable difficulté pour une gestion foncière respectueuse des préoccupations environnementales (risque de voir le terrain loué être utilisé à des usages non conformes à ces préoccupations).



domaine public, qui, en ce qui les concerne, ne peuvent faire l'objet que d'une convention d'occupation temporaire ou d'un bail emphytéotique. Ceci écarte donc d'office les terrains acquis par le maître d'ouvrage par le biais du droit de préemption des espaces naturels sensibles, puisqu'ils tombent automatiquement dans son domaine public<sup>219</sup>.

#### E) Les échanges d'immeubles ruraux

L'article R141-1 4° habilite les SAFER à effectuer des échanges amiables d'immeubles ruraux dans les conditions fixées aux articles L124-1 à L124-6, relatifs à cette procédure d'aménagement foncier rural.

Ce mode d'acquisition de biens ruraux ayant été traité dans la fiche 6 relative aux outils de l'aménagement foncier rural, il convient de s'y reporter.

On peut rappeler néanmoins que cet outil de maîtrise foncière est particulièrement souple, puisqu'il permet à deux propriétaires d'échanger leurs parcelles par simple acte sous seing privé (dans certaines conditions)<sup>220</sup>. De plus, il prévoit certaines exonérations (droit de timbre et d'enregistrement) qui en font un instrument particulièrement économique.

Il faut enfin préciser que l'échange d'immeubles ruraux s'articule particulièrement bien avec une politique de réserves foncières, cette dernière permettant de conserver des terrains susceptibles d'être échangés dès que l'opportunité de l'acquisition d'une parcelle intéressante pour l'aménagement et la gestion des cours d'eau se présente.

### 4] Appréciation globale sur les possibilités offertes par la maîtrise foncière par le biais des SAFER

Globalement, le recours à l'assistance des SAFER à des fins de maîtrise foncière de l'espace rivière s'avère particulièrement pertinent.

En effet, comme il a déjà été évoqué plus haut, ces organismes constituent des observateurs privilégiés du marché foncier en raison des missions qui leur sont confiées par la loi (même s'ils ne sont pas les seuls).

Ils connaissent donc parfaitement le monde rural et jouissent de ce fait d'une certaine légitimité auprès des agriculteurs.

Ainsi, au-delà des nombreux outils qu'elles peuvent mobiliser, les SAFER interviennent déjà avant la réalisation de toute opération proprement dite dans des conditions qui font que les propriétaires ruraux sont dans une relation de confiance.

Par ailleurs, les instruments à la disposition des SAFER sont non seulement variés (voie amiable, droit de préemption, etc.) mais complémentaires d'autres outils tel que le droit de préemption des espaces naturels sensibles, qui ne peut être utilisé que dans les cas où l'espace rivière présente le caractère d'un espace sensible (voir Fiche 4 relative au DPENS).

Dès lors, dans la perspective de rendre cohérente la politique de gestion des cours d'eau, les outils à la disposition des SAFER peuvent s'avérer particulièrement pertinents<sup>221</sup>.

Néanmoins, certaines contraintes limitent tout de même l'action des SAFER, en dehors des limites propres à chacun de leurs outils.

Ainsi, il faut rappeler que les SAFER ne peuvent que négocier l'acquisition de terrains : l'article L141-1 précise bien qu'elles sont constituées en vue d'acquérir des biens librement mis en vente par leur propriétaire. Elles ne disposent d'aucun moyen coercitif pour contraindre les agriculteurs à vendre et ne peuvent donc pas apporter de réponse satisfaisante à d'éventuelles situations de blocage.

Enfin, il faut rappeler que les SAFER sont des organismes de droit privé, et que malgré leur but non lucratif, elles sont soumises aux contraintes inhérentes à toute société commerciale, et qu'à ce titre, le recours à leurs services a un coût (frais de gestion et de stockage, notamment).

<sup>219</sup> Voir Fiche 4 relative au droit de préemption des espaces naturels sensibles.

<sup>220</sup> Acte rédigé par les parties elles-mêmes, sans l'intervention d'un officier ministériel tel qu'un notaire.

<sup>221</sup> Un autre intérêt de la maîtrise foncière par le biais des SAFER réside dans le fait que les espaces qui pourront être acquis grâce à leur droit de préemption, même s'ils ne sont pas adaptés aux exigences de gestion des cours d'eau (spécialement quand le terrain aliéné est plus grand que nécessaire), peuvent d'abord être divisés avant d'être rétrocédés aux collectivités intéressées. Ces dernières peuvent ainsi n'acquiescer que l'espace strictement nécessaire à la réalisation du projet de gestion.

## 1] Position du guide 2001 et les apports essentiels de la loi relative au développement des territoires ruraux (2005)

La version précédente du guide consacrait la fiche n°6 aux “outils de l'aménagement foncier”. Il était rappelé notamment que ces outils constituaient “l'ensemble des procédures qui permettent d'améliorer le parcellaire agricole, c'est à dire d'améliorer les structures unitaires de gestion de l'espace agricole et forestier. Ce sont donc des procédures ayant initialement un objectif économique visant à optimiser les conditions d'exploitation et à mettre en valeur les terres agricoles et forestières, notamment par la redistribution de parcelles dispersées et la détermination de zones à vocation agricole et d'espaces à vocation forestière”. Le guide indiquait néanmoins que “ces procédures ayant progressivement évolué vers une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et d'aménagement du territoire rural, elles présentent des potentialités en matière de gestion des hydrosystèmes. Bien que toutes ces décisions soient spécifiques aux opérations de remembrement, il semble difficile de cerner actuellement si les outils de l'aménagement foncier rural sont aisément mobilisables pour des objectifs indépendants de toute considération de rationalisation agricole. Il semble donc aujourd'hui possible d'utiliser ces procédures pour contribuer à assurer une gestion équilibrée de la ressource en eau, à la faveur de la mise en œuvre de l'une d'entre elles, mais assez difficile de les utiliser directement et seulement à cette fin”.

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux consacre l'évolution de l'aménagement foncier initialement à but uniquement agricole, avec pour objectif l'amélioration des conditions d'exploitation, vers un outil d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement. Ainsi, en réponse au remembrement perçu comme un outil de productivité agricole au détriment de la protection de la nature, cette loi assigne à l'aménagement foncier “des objectifs environnementaux tels que la prévention des risques, la mise en valeur et la protection du patrimoine rural et paysager, ce qui permet de faire de ce dispositif un outil global d'aménagement du territoire” ; la loi “vise à faciliter et développer les échanges amiables et les

cessions de petites parcelles qui, par la souplesse de leur mise en œuvre et leur faible impact sur l'environnement, représentent une véritable alternative au remembrement<sup>222</sup>”. Depuis le 1er janvier 2006, la loi distingue quatre procédures d'aménagement foncier rural :

- [ L'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF)
  - [ Les échanges et cessions amiables (ECA) d'immeubles ruraux
  - [ La mise en valeur des terres incultes et sous-exploitées
  - [ La réglementation et la protection des boisements
- Ces quatre procédures remplacent les procédures suivantes :
- [ la réorganisation foncière,
  - [ le remembrement ou le remembrement-aménagement,
  - [ les échanges d'immeubles ruraux,
  - [ la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées,
  - [ l'aménagement foncier forestier,
  - [ l'aménagement foncier agricole et forestier,
  - [ l'interdiction et la réglementation des plantations et semis d'essence forestière, la création de périmètres d'action forestière et la délimitation de zones dégradées à faible taux de boisement.

En matière de la gestion foncière, cette loi a donc procédé à une profonde rénovation du dispositif d'aménagement foncier qui occupe un nombre important d'articles dans la loi (articles 77 à 96). Cette procédure va ainsi désormais au-delà du simple aménagement foncier agricole : elle prend en compte de nouveaux paramètres, notamment environnementaux, et implique plus largement les communes. En outre, elle achève le mouvement de décentralisation de cette procédure, initié en 1983 par le transfert au département du financement des opérations d'aménagement foncier demeurées néanmoins sous la responsabilité de l'État. Les départements sont donc dorénavant à la fois maîtres d'ouvrage et maître d'œuvre des opérations d'aménagement rural.

<sup>222</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, 5 septembre 2009.

## 2] Les acteurs de l'aménagement foncier

### 2]1 La commune

La demande d'aménagement foncier doit émaner des communes (plus précisément du conseil municipal ou des conseils municipaux), qui peuvent relayer la demande de propriétaires et d'exploitants d'une ou plusieurs communes. La commune dispose ainsi d'un pouvoir d'initiative fort puisqu'elle peut proposer la mobilisation de chacun des modes d'aménagement foncier<sup>223</sup>.

Le Conseil général consulte la/les communes avant d'ordonner l'opération. La commune décide du programme de travaux sur la voirie rurale et prévoit les réserves foncières pour ses projets. Les opérations se déroulant dans un cadre communal ou intercommunal, logiquement, le maire et/ou des conseillers municipaux font partie de la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier (voir ci-après).

### 2]2 Le département

Le département est responsable de la conduite des procédures par des commissions d'aménagement foncier. Il est responsable de la légalité des opérations et des décisions prises tout au long de la procédure ainsi que des conséquences dommageables des opérations. Il décide d'ordonner et de clôturer les opérations. Il institue et constitue les commissions.

Le département est maître d'ouvrage des études et il finance l'opération (études et travaux connexes).

Dans les communes ayant déjà fait l'objet d'un aménagement foncier (sur la totalité ou seulement sur une partie du territoire), le département peut exiger une participation de l'ensemble des propriétaires ou exploitants concernés à l'occasion de nouvelles opérations ; le montant de la participation est alors soumis à enquête publique organisée par le Conseil général. Enfin, le département autorise les travaux connexes et le plan parcellaire correspondant.

Si le périmètre d'aménagement foncier s'étend sur plusieurs départements, les compétences attribuées au Conseil général et à la Commission départementale d'aménagement foncier sont exercées par ceux du département où se trouve la plus grande superficie de terrains inclus dans le périmètre.

### 2]3 L'Etat

Si les compétences exercées historiquement par l'Etat ont été transférées au Conseil général, il revient au préfet et à ses services d'établir un porté à connaissance avant l'étude d'aménagement (lois et règlements, servitudes d'utilité publique, risques naturels...). Ils fixent les prescriptions environnementales avant que le Conseil général ne décide d'ordonner l'opération. En cas de grands ouvrages publics (procédure mieux connue jusqu'alors sous la terminologie "remembrement article 10"<sup>224</sup>), l'Etat veille à la cohérence entre les mesures environnementales prises pour le grand ouvrage et par l'opération d'aménagement foncier.

### 2]4 La commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier (CCAF/CIAF)

La CCAF est l'organe principal de l'aménagement foncier rural : elle conduit la procédure. C'est une autorité administrative qui peut être instituée :

[ A la demande du conseil municipal de la commune intéressée lorsqu'est envisagé un aménagement foncier agricole et forestier ou une opération d'échanges et cessions de parcelles.

[ A la demande des propriétaires ou exploitants de la commune lorsque ceux-ci envisagent de procéder à des échanges et cessions amiables.

Organe de décision officiel, elle étudie les propositions des sous-commissions, décide et définit le programme de travaux connexes.

Elle est constituée par le Conseil général qui décide également où elle doit siéger. Son secrétariat est assuré par un agent des services du Conseil général.

La CCAF est présidée par un commissaire enquêteur. Elle comprend également notamment : le maire et un conseiller municipal (ainsi que deux suppléants) désignés par le conseil municipal ou bien, dans le cas d'une CIAF le maire ou un conseiller municipal de chaque commune concernée ; des exploitants ; des propriétaires ; trois personnes qualifiées en matière de faune, de flore et de protection de la

<sup>223</sup> Excepté la procédure de mise en valeur des terres incultes et la procédure d'ECA en l'absence de périmètre d'aménagement foncier.

<sup>224</sup> Par référence à l'article 10 de la loi du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole relatif aux expropriations en vue de la réalisation de grands ouvrages publics.

nature et des paysages, deux fonctionnaires désignés par le président du Conseil général.

Notons qu'il existe également une sous-commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier, qui n'a pas de pouvoir juridique mais qui constitue l'élément de base de la mise en œuvre de l'opération d'aménagement foncier. Elle étudie et prépare concrètement le périmètre, le classement, le nouveau parcellaire, les travaux connexes, etc...qu'elle soumet à la CCAF/CIAF

### **2]5 La commission départementale d'aménagement foncier (CDAF)**

La commission départementale d'aménagement foncier est composée par un commissaire enquêteur, président de la commission, quatre conseillers généraux désignés par le président du Conseil général, deux maires de communes rurales désignés par l'association départementale des maires, le président de la chambre d'agriculture, les présidents de la fédération ou de l'union départementale des syndicats d'exploitants agricoles et de l'organisation syndicale départementale des jeunes exploitants agricoles les plus représentatives au niveau national, les représentants des organisations syndicales d'exploitants agricoles représentatives au niveau départemental, le président de la chambre départementale des notaires ainsi que six personnes qualifiées, deux propriétaires bailleurs, deux propriétaires exploitants, deux exploitants preneurs et deux représentants d'associations agréées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages, tous désignés par le président du Conseil général.

En outre, elle peut appeler à titre consultatif toute personne dont il lui paraît utile de recueillir l'avis.

La CDAF statue sur les recours formés contre les décisions prises par la CCAF ou la CIAF et peut modifier les opérations décidées.

### **2]6 L'Association foncière d'aménagement foncier agricole et forestier**

Elle est constituée des propriétaires situés à l'intérieur du périmètre d'aménagement foncier. Elle est administrée par un bureau qui comprend :

- [ Le maire ou un conseiller municipal désigné par lui.
- [ Des propriétaires désignés, par moitié par le Conseil municipal et par moitié par la Chambre d'agriculture, parmi les propriétaires de parcelles incluses dans le périmètre de remembrement.

Elle met en œuvre le programme de travaux connexes décidé par la CCAF. Elle assure le règlement des dépenses et recouvre les sommes correspondantes auprès des propriétaires concernés par les opérations.

## **3] Les différents modes d'aménagement**

### **3]1 L'aménagement foncier agricole et forestier**

#### **3]1]1 Présentation générale**

L'aménagement foncier agricole et forestier est régi par les articles L. 123-1 à L. 123-35 et R. 123-1 à R. 123-45 du Code rural et se substitue notamment au remembrement rural et à la procédure de remembrement-aménagement<sup>225</sup>.

Il a pour objectif principal l'amélioration collective des exploitations agricoles par constitution d'exploitations rurales " *d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées* " et doit également avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en œuvre. Il s'applique aux propriétés rurales non bâties, au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées.

Les principales étapes de l'AFA sont : l'étude préalable, le classement des terres, l'élaboration du parcellaire.

L'étude préalable se décompose en deux volets :

- [ Un volet foncier confié à un géomètre expert : cartographie du parcellaire des propriétés et des exploitations.
- [ Un volet environnement confié à un bureau d'études expert environnement : étude du contexte environnemental (haies, talus, réseau hydraulique, patrimoine...)

Cette étape est essentielle, car elle va dresser le bilan de l'existant, recenser les éventuelles évolutions à l'œuvre, identifier les contraintes et définir des éléments à protéger au cours de l'aménagement foncier (lors des autorisations de coupes d'arbres, lors de l'élaboration du nouveau parcellaire et du programme de travaux connexes).

Le classement des terres s'effectue par la détermination de classes de valeurs de productivité agricole réelle en fonction des différentes natures de culture rencontrées sur le terrain (terre, prés, bois, vergers, vignes etc.). Une étape " officieuse mais

<sup>225</sup> Le remembrement rural consistait à regrouper les parcelles agricoles pour en améliorer l'exploitation et en conforter la viabilité. Le remembrement-aménagement permettait de conduire simultanément dans un même périmètre un remembrement et l'élaboration ou la révision d'un PLU ou d'une carte communale.

néanmoins nécessaire<sup>226</sup> » suit : l'avant projet, qui consiste en la réalisation d'une étude de redistribution du parcellaire, prenant en compte les désirs de regroupement des propriétaires et exploitants, les prescriptions environnementales et réglementaires, ainsi que tous les principes et tolérances régissant les aménagements fonciers, édictés par la loi, la jurisprudence et la pratique. La réalisation du nouveau parcellaire doit se faire selon quatre règles : le respect des équivalences, le respect de la nature des terrains, le principe de non-éloignement du siège de l'exploitation et le principe de réattribution des terrains à vocation spéciale. Une rédaction de programme des travaux connexes est également réalisée. Cette étape d'avant projet, essentielle, concrétisée essentiellement par des rencontres en mairie entre propriétaires, exploitants et géomètre, permet d'arriver à l'enquête publique avec une étude aboutie, ce qui limitera les recours des intéressés et les modifications majeures de projet.

Au terme de ces étapes, une enquête publique est lancée sur le périmètre. Après la clôture des opérations s'opère le transfert de propriété, par acte notarié.

### 3]1]2 Constitution d'une réserve foncière pour des projets d'intérêt communal

La procédure d'aménagement forestier et agricole est l'occasion pour la commune d'acquérir des terrains nécessaires à la réalisation de projets d'intérêt public. Depuis 1967, les communes peuvent dégager, à l'occasion des opérations d'aménagement foncier, les emprises nécessaires à la réalisation de projets d'intérêt communal. Celles-ci sont affectées à la réserve foncière. Avec l'article 88 de la loi de 2005 (**« Extension de la réserve foncière aux projets intercommunaux et environnementaux »** ; L.123-27 du code rural), **il est dorénavant possible de prendre en compte :**

- [ des projets intercommunaux, et non plus seulement communaux ;
- [ des exigences environnementales, en particulier celles de la préservation du patrimoine paysager et de la prévention des risques naturels.

Pour permettre la réalisation de ces projets communaux et intercommunaux, sont affectés en priorité les droits résultant des

apports de la commune. Si ces apports ne constituent pas une superficie suffisante, la commission communale peut décider de prélever le complément nécessaire, moyennant une indemnité à la charge de la commune, sur les terrains inclus dans le périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier. Ce prélèvement ne peut dépasser le cinquième de la superficie comprise à l'intérieur du périmètre.

### 3.2 Les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux

**Textes : articles L.124-1 à L.125-13**

La loi de 2005 a simplifié les conditions d'échanges et cessions d'immeubles ruraux (ECIR) et a opéré une distinction entre :

[ Les échanges et cessions réalisés en l'absence de périmètre d'aménagement foncier (article L.124-3) : ils peuvent désormais être constatés par actes administratifs et non plus seulement par actes notariés. La loi de 2005 a ouvert la possibilité d'adresser le projet d'échanges ou l'acte notarié à la commission départementale en vue d'en faire constater l'utilité au regard des objectifs d'aménagement foncier prévus par l'article L.121-1 : ce constat permet au président du conseil général de rendre le projet exécutoire dans les conditions d'une opération d'aménagement foncier agricole et forestier.

[ Les échanges et cessions réalisés à l'intérieur d'un périmètre d'aménagement foncier (article L.124-5) : lorsque le conseil général ordonne l'opération et définit le périmètre, l'enquête publique mise en œuvre par la commission communale ou intercommunale a pour objet de recueillir les avis des propriétaires et de recenser les biens vacants et sans maîtres. Cette même enquête permet à la commission départementale de fixer le délai de dépôt des projets d'échanges et de cessions établis par les propriétaires avec le concours d'un géomètre-expert. L'affichage du plan de ces projets en mairie fait courir le délai d'un mois pendant lequel les titulaires de droits réels (notamment les créanciers) peuvent communiquer leurs observations à la commission. Cette dernière approuvera les projets après s'être assuré de leur régularité.

Les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux ne permettent pas la réalisation de travaux connexes, ni de constituer des réserves foncières. De plus, ils constituent un

<sup>226</sup> B. Charlet, « La prise en compte de l'environnement dans les Aménagements Fonciers Agricoles et Forestiers suite à la loi DTR », Mémoire ESGT, 2008.

aménagement à l'échelle communale ou intercommunale, ce qui limite leur intérêt, par exemple dans une opération visant à redéfinir l'orientation des différentes parcelles dans une logique de prévention contre les pollutions par les intrants agricoles<sup>227</sup>. Si ce type d'opération peut-être assez souple et rapide (si aucune opposition ne se manifeste), l'expérience montre qu'elle nécessite néanmoins de l'animation et que l'on observe une disproportion entre le coût des opérations et l'importance des échanges<sup>228</sup>.

### 3]3 La mise en valeur des terres incultes et sous-exploitées

**Textes : articles L.125-1 à L.125-15 et L.128-3 à L.128-12**

Cette procédure permet de contraindre un propriétaire à mettre en valeur lui-même ses terres ou à les louer à un exploitant agricole ou/et un titulaire de droit d'exploitation à exercer ce droit ou à y renoncer. Les demandes sont individuelles ou collectives et adressées au préfet.

Le conseil général, de sa propre initiative ou à la demande du préfet ou de la chambre d'agriculture, peut charger la commission départementale d'aménagement foncier de recenser les zones dans lesquelles il serait d'intérêt général de remettre en valeur des parcelles incultes ou manifestement sous-exploitées depuis plus de trois ans sans raison de force majeure. Ce délai est réduit à deux ans en zone de montagne. Le président du conseil général présente, pour avis, au préfet et à la chambre d'agriculture le rapport de la commission départementale d'aménagement foncier et le conseil général arrête le ou les périmètres dans lesquels sera mise en œuvre la procédure de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées. (L.125-5 du code rural).

Cet état est notifié aux propriétaires ou aux titulaires du droit d'exploitation : cette notification vaut mise en demeure de mettre en valeur le fonds. Parallèlement le Préfet procède à une publicité afin de faire connaître aux éventuels intéressés la possibilité de demander une autorisation d'exploiter. A défaut de mise en valeur par le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation, le Préfet pourra attribuer l'autorisation à l'un des demandeurs qui bénéficiera, comme dans le cas précédent, d'un bail à ferme.

Le Préfet peut être saisi d'une demande d'autorisation d'exploiter par une personne physique ou morale. Si l'état d'inculture ou de sous-exploitation est constaté par la commission départementale, il met en demeure le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation de mettre en valeur le fonds. Ces derniers disposent alors d'un délai de deux mois pour lui faire savoir s'ils s'y engagent et lui communiquer un plan de remise en valeur qui devra effectivement être mis en œuvre dans un délai d'un an. Lorsque le fonds est loué, le propriétaire peut exercer son droit de reprise sans indemnité afin de le mettre en valeur lui-même, ou le louer à un tiers si le titulaire du droit d'exploitation a renoncé ou n'a pas réalisé la mise en valeur dans l'année. A défaut de réponse dans le délai de deux mois, de renonciation ou de non mise en valeur dans le délai d'un an, le Préfet peut attribuer l'autorisation d'exploiter. Celle-ci vaut bail à ferme : les conditions de jouissance et le montant du fermage sont librement fixés par les parties et à défaut d'accord par le tribunal paritaire des baux ruraux. Le fonds devra également être mis en valeur dans le délai d'un an, sous peine de résiliation.

Le recours à cette procédure en matière de gestion de la ressource en eau, notamment en matière de zones humides sur des terrains en friche à fort potentiel, n'a d'intérêt que si la collectivité maître d'ouvrage de cette politique peut avoir la garantie que les exploitants qui remettront en exploitation ces terres adopteront des pratiques conformes aux résultats attendus : cette procédure peut imposer la mise en valeur du fonds, pas les conditions dans lesquelles celle-ci doit être réalisée.

### 3]4 La réglementation et la protection des boisements

#### 3]4]1 Principes de la réglementation des boisements

**Textes : articles L.126-1 à L.126-5**

A l'origine (loi d'orientation agricole de 1960), cette procédure était destinée à éviter les boisements " en timbre poste " afin de conserver les meilleures terres indispensables à l'activité agricole. Elle devient un mode d'aménagement foncier à part entière avec la loi sur l'aménagement foncier de 1985. Son objectif est alors de favoriser une meilleure répartition des terres entre les productions agricoles, la forêt et les espaces naturels.

Avec la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Bamier de 1995), la possibilité est introduite

<sup>227</sup> Pour en savoir : Lutte contre les pollutions diffuses dans les Aires d'Alimentation de Captage ; Les procédures de gestion du foncier à mettre en œuvre. Elèves ingénieurs Montpellier Supagro 2008, Agence de l'eau RMC.

<sup>228</sup> Aménagement foncier forestier. CRPF, Conseil général de la Vienne, non daté.

de prendre en compte des motifs strictement paysagers et environnementaux dans les principes d'interdiction ou de réglementation, limités jusqu'à présent aux seuls conflits agriculture/forêt. Le décret du 18/02/1999 et la circulaire du 24/09/1999 précisent la nature de ces motifs en mentionnant les atteintes aux paysages, aux milieux naturels, aux espaces habités et la gestion équilibrée de l'eau.

Avec la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005, la réglementation des boisements devient une compétence du département. Celui-ci, par une délibération de cadrage, fixe les orientations, les seuils de surfaces, les grands principes du règlement et les priorités. Le décret du 30/03/2006 précise les modalités de cette procédure et le rôle du conseil général.

Dans les communes comprises dans l'une des zones mentionnées dans la délibération cadre, le département charge la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier de lui proposer des mesures de réglementation de boisements. Sur la base de cette proposition, le département établit un projet, le plus souvent à l'échelle du commune (périmètre d'interdiction, périmètre réglementé, périmètre libre), qui sera soumis à enquête publique.

### **3.]4.]2 Objectifs et intérêts de la réglementation des boisements pour la ressource en eau et la qualité des milieux aquatiques**

Cette procédure permet de maîtriser les boisements susceptibles de porter atteinte aux milieux aquatiques :

Atteintes liées à l'enrésinement des abords de cours d'eau (acidification et assèchement des cours d'eau, déstructuration des berges et dégradation de la qualité des eaux)

Disparition de zones humides par boisement (notamment par peupliers ou épicéas, peu compatibles avec la préservation des zones humides)

Dégradation de la qualité des milieux associés aux cours d'eau (développement de la populiculture en zones alluviales)

Dégradation de la qualité des eaux par déboisement et remise en culture.

### **3].5 Conclusion : intérêt de l'aménagement foncier rural pour la gestion des cours d'eau**

Avec la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, l'aménagement foncier doit dorénavant contribuer à la prévention des risques naturels et assurer la mise

en valeur et la protection du patrimoine rural et des paysages. Comme le rappelle O. Cizel, " Il vise non seulement à améliorer les conditions d'exploitation des propriétés agricoles ou forestières mais aussi à assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux et de contribuer à l'aménagement du territoire. Les projets d'aménagement foncier devront comporter, à l'exception de ceux concernant un échange de parcelles, une analyse de l'état initial du site et de son environnement notamment paysager ".

Néanmoins, nous avons indiqué dans la version du guide de 2001 qu'il semblait difficile de cerner si les outils de l'aménagement foncier rural étaient aisément mobilisables pour des objectifs indépendants de toute considération de rationalisation agricole. Notre point de vue était qu'il nous semblait possible d'utiliser ces procédures pour contribuer à assurer une gestion équilibrée de la ressource en eau, à la faveur de la mise en œuvre de l'une d'entre elles, mais assez difficile de les utiliser directement et seulement à cette fin.

Malgré les avancées notables de la loi de 2005 rappelées ci-dessus, cette conclusion nous paraît toujours valable. En effet, l'article L.111-1 du code rural expose que " L'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire. La mise en valeur et la protection de l'espace agricole et forestier prennent en compte ses fonctions économique, environnementale et sociétale ". De même, l'article L.111-2 du même code précise que "... la politique d'aménagement durable devra notamment : ... 8°) Contribuer à la prévention des risques naturels 9°) Assurer la mise en valeur et la protection du patrimoine et des paysages ".

Néanmoins, en théorie, un conseil général pourrait, au nom de l'intérêt général, mettre en œuvre et même imposer une opération d'aménagement foncier avec un objectif essentiellement environnemental. Mais le législateur n'a pas défini explicitement les " ouvrages " qui sont de nature à déclencher une opération d'aménagement foncier, comme par exemple la création de périmètres de protection de captage d'eau potable. Il reviendra donc aux conseils généraux d'apprécier au cas par cas l'opportunité d'engager un aménagement foncier agricole et forestier.





Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

---