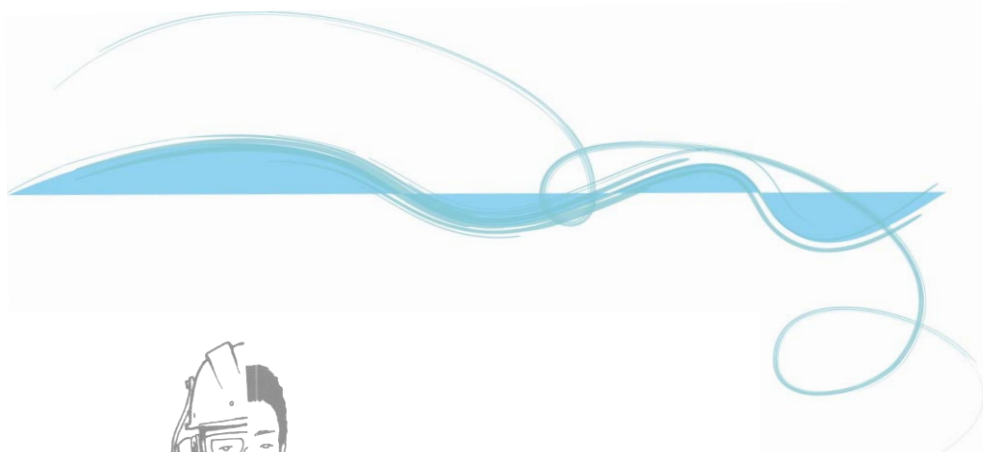




Association Rivière
Rhône Alpes



ASPECTS JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES DES INTERVENTIONS SUR TERRAINS PRIVÉS

ACTES DE LA JOURNÉE TECHNIQUE



Journée technique d'information et d'échanges

Jeudi 26 février 2009 à La Voulte sur Rhône (07)

Avec le soutien de :

Rhône-Alpes Région



établissement public du ministère
de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables

À la source de cette journée :

L'Association Rivière Rhône Alpes (ARRA) organise régulièrement des journées d'information et d'échanges d'expériences autour de la gestion concertée des milieux aquatiques. Pour répondre à la demande de ses membres, l'ARRA a monté une journée technique sur le thème des aspects juridiques et réglementaires de l'intervention des collectivités locales sur terrains privés dans le cadre de la gestion des milieux aquatiques. Cette journée a rassemblé 69 participants.



Contexte :

Dans le cadre de la mise en œuvre des opérations d'entretien et de restauration de cours d'eau, les gestionnaires sont amenés à réaliser des travaux sur des terrains privés. Leurs interrogations portent d'une part sur la légitimité à intervenir dans un contexte juridique qui paraît parfois flou, et, une fois leur légitimité établie, sur les moyens de faire accepter leur intervention ou leur passage à un propriétaire.

Objectifs :

Apporter aux participants des éléments concrets relatifs aux moyens à disposition de la collectivité pour réaliser des actions sur terrain privé : montage et mise en œuvre des procédures réglementaires.

À travers les retours d'expériences et les phases d'échanges avec les participants, l'objectif de cette journée est de présenter les avantages et limites des outils existants relatifs à la légitimité à intervenir ou à la possibilité de faire accepter son passage, sa présence et ses travaux.

Les questions de l'expropriation et de la mise en place d'une politique de maîtrise foncière seront également traitées.

SOMMAIRE :

Programme de la journée technique d'information et d'échanges

p. 4

Les grands principes de l'intervention sur terrain privé

Principes de base de l'intervention sur terrain privé et implications de la LEMA 2006 *p.7*

Jean Yves OLIVIER (DDEA de l'Ardèche)



Les retours d'expériences :

La déclaration d'intérêt général (DIG) et le conventionnement

p.13

Nicolas BOURETZ (Syndicat Mixte Ardèche Claire)

Jean Yves OLIVIER (DDEA de l'Ardèche)

La maîtrise foncière au service de la gestion des cours d'eau

p.16

Bruno LEDOUX (Consultant)

La déclaration d'utilité publique (DUP) accompagnée d'une réorganisation foncière

p.22

Antoine DUCLOUX (Communauté de Communes du Pays de Romans)

Éric CAILLEAU (BEAUR SA)

La question foncière : outil au service de la gestion des cours d'eau

p.27

Stéphane GUÉRIN (SAGYRC)

ANNEXE - Fiche DIG et Synthèse des échanges en marge de l'ordre du jour

p.33

Liste des participants

p.38



PROGRAMME

09:15 Accueil des participants

09:45 La LEMA 2006 : Quelles nouveautés pour l'intervention sur terrain privé ?

Jean Yves OLIVIER - DDEA de l'Ardèche (07), en association avec le MEEDDAT

- Présentation générale des implications de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 31 décembre 2006, de la Loi Grenelle 2 et des différents décrets d'application en cours de préparation sur l'intervention des collectivités sur terrains privés.

- Introduction des différents outils développés au cours de la journée.



10:45 La Déclaration d'Intérêt Général (DIG) et le conventionnement

Nicolas BOURETZ - Syndicat Mixte Ardèche Claire (07) & Jean Yves OLIVIER - DDEA de l'Ardèche (07)

Les aspects juridiques et réglementaires de la DIG et retour d'expérience sur sa mise en place par une collectivité : montage, enquête publique, contenu et mise en œuvre, droits, obligations et responsabilités de la collectivité.

12:30 Déjeuner

14:30 La maîtrise foncière

Bruno LEDOUX - Consultant

Introduction à la maîtrise foncière, présentation de la boîte à outils et des compétences des acteurs, notamment en terme de droit de préemption ; présentation du guide juridique de la DIREN Languedoc-Roussillon et du travail mené dans le cadre de la réflexion en cours au sein de l'Agence de l'Eau RM&C sur la restauration hydromorphologique des cours d'eau.



15:00 La Déclaration d'Utilité Publique (DUP)

Antoine DUCLOUX - Communauté de Communes du Pays de Romans (26) & Éric CAILLEAU - Cabinet géomètre BEAUR (26)

Retour d'expérience sur la mise en place par une collectivité d'une DUP associée à un remembrement : description sommaire des deux procédures, montage, contenu et mise en œuvre, travail avec le cabinet de géomètres experts.



16:00 La question foncière : outil au service de la gestion des cours d'eau

Stéphane GUÉRIN - SAGYRC (69)

Exemple de mise en place d'une stratégie foncière d'acquisition de berges de cours d'eau appliquée à un projet de protection contre les inondations en zone urbaine : réflexion préalable, aspects juridiques et techniques, concertation et programmation.

17:00 Fin de la journée



REMERCIEMENTS :

L'Association Rivière Rhône Alpes souhaite remercier l'ensemble des personnes qui se sont investies bénévolement dans le montage et l'organisation de cette journée :

Nicolas BOURETZ - Syndicat Mixte Ardèche Claire (07)

Éric CAILLEAU - Cabinet géomètre BEAUR (26)

Antoine DUCLOUX - Communauté de Communes du Pays de Romans (26)

Élisabeth GALLIEN - Conseil Général du Jura (39)

Stéphane GUÉRIN - SAGYRC (69)

Bruno LEDOUX - Consultant

Jean Yves OLIVIER - DDEA de l'Ardèche (07)

Isabelle VÉRON - MEEDDAT, Direction de l'eau et de la biodiversité

Ainsi que l'ensemble des participants (liste en fin de document).

Les recommandations, partages et capitalisations des connaissances et des expériences au sein de l'ARRA, sont à considérer avec discernement, au cas par cas, en fonction des projets, de leur ambition et du contexte local.

Continuez à alimenter les échanges par des informations, exemples et jurisprudences sur le forum ou par l'intermédiaire des pêches aux cas pratiques du réseau d'acteurs pour la gestion globale des milieux aquatiques et de l'eau.

Le débat reste ouvert !

SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE ET DES ÉCHANGES

Les actions menées dans le cadre de la gestion des milieux naturels et des cours d'eau non domaniaux doivent être assurées d'une maîtrise foncière, compte tenu du droit à la propriété privée. On parle de maîtrise foncière au sens large, c'est à dire de capacités à intervenir sur le foncier aux fins d'un projet porté par une collectivité, qu'il soit utile ou non de devenir propriétaire du fond.

Il existe une palette de solutions, dans la majorité non spécifiques au domaine d'intervention qui nous occupe. Certains de ces outils mettent en jeu la compétence de structures autres que celles du maître d'ouvrage qui porte le projet à concrétiser. Chaque outil foncier dispose d'une procédure de mise en œuvre qui lui est propre et qui vient donc s'ajouter de manière plus ou moins indépendante aux procédures administratives de travaux (ex : autorisation au titre des articles [L.214-1](#) à [L.214-6](#) du code de l'environnement).

La légitimité de l'intervention de la collectivité « interfère » avec les droits individuels inhérents à la propriété privée et repose sur les notions d'intérêt général ou d'utilité publique. Celles-ci ne sont néanmoins pas définies une fois pour toutes.

Il ressort des expériences et témoignages recueillis :

- ♦ **La nécessité d'intégrer au plus tôt une réflexion foncière parmi les éléments d'aide à la décision, et ce, dès la phase de conception des projets :**

Il s'agit d'être capable de valider en même temps le programme d'action et la stratégie foncière, à travers une combinaison de solutions. Selon les contextes, il s'agit d'un poste de dépense incontournable qu'il convient de ne pas négliger. Il peut en effet être nécessaire de recourir à un opérateur foncier, voire à un juriste. L'anticipation permet, et c'est fondamental dans certains contextes, d'opter très tôt pour une politique de réserve foncière (achat de terrains sur ou hors du périmètre d'action, selon qu'il y aura ou non des possibilités d'échanges) afin de saisir à bon escient toutes les opportunités d'acquisition. Si elle est anticipée, une bonne stratégie foncière peut être menée de front avec l'élaboration du programme d'actions (mise à profit des délais administratifs incompressibles).

- ♦ **L'utilité d'interpeller les autres acteurs compétents en terme de maîtrise/stratégie foncière pour examiner toutes les solutions possibles et identifier la possibilité de synergies avec d'autres démarches (SAFER, Établissement Public Foncier, Département, etc.).**

- ♦ **L'avantage de communiquer au plus tôt avec les propriétaires et de ne jamais rompre le dialogue technique ni la négociation individuelle, au fur et à mesure que le projet et la stratégie foncière s'élaborent :**

Le droit est en constante évolution. Il laisse place à l'interprétation et se constitue sur la base de jurisprudences. Ainsi, en l'absence de solutions systématiques, ni le juriste seul, ni le technicien du projet seul, ni la seule pratique des services de l'État, ne garantissent l'accès à « la » meilleure solution (enjeu de droit, de finance publique, d'acceptation culturelle). Il faut avoir conscience que le risque zéro n'existe pas concernant la légitimité de la collectivité à intervenir sur le domaine privé et, si celle-ci peut être établie, concernant la possibilité pour la collectivité d'imposer à un propriétaire un projet collectif¹. Il faut trouver dans chaque contexte la stratégie la plus défendable, oser des propositions qui objectivement répondent aux exigences législatives.

La concertation et la trace écrite des compromis par rapport au choix d'intérêt général, au fur et à mesure qu'ils sont actés, **sont à même de solidifier une stratégie**, de fonder la légitimité à agir (intérêt général) et la légitimité à imposer (utilité publique d'une servitude ou d'une expropriation). Faire savoir aux propriétaires qu'on respecte leurs droits fondamentaux, voire assurer à tous un certain niveau d'information, peut être une stratégie gagnante. Il convient ainsi de ne pas laisser les seuls propriétaires « instruits en droit » ou en capacité financière de saisir un avocat, être mieux dédommagés que les autres par leur « jusqu'au-boutisme » procédurier.

¹ Cette conclusion est à nuancer avec l'apport au dossier d'une note du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) de 2009, jointe en annexe, qui affirme que l'arrêté de DIG permet d'imposer l'intervention ainsi qualifiée. Attention, la question n'est pas tranchée.



Principes de base de l'intervention sur terrain privé et implications de la LEMA 2006

Jean Yves OLIVIER
DDEA de l'Ardèche (07)



Les évolutions apportées par la LEMA

La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques² (LEMA) du 30 décembre 2006 apporte plusieurs nouveautés concernant l'entretien des cours d'eau :

- ✓ suppression des notions d'*élargissement*, de *régularisation* et de *redressement*,
- ✓ remplacement de la notion de *curage* par celle d'*entretien régulier*,
- ✓ remplacement des *plans simples de gestion* par les **plans de gestion**, permettant la mise en œuvre d'opérations groupées.

La définition du cours d'eau est une définition jurisprudentielle. La jurisprudence considère un cours d'eau comme « *la présence et permanence d'un lit naturel à l'origine* ». Un cours d'eau d'origine naturelle artificialisé est considéré comme tel. Un canal ou un fossé ne sont pas des cours d'eau. Celui-ci doit par ailleurs avoir un débit suffisant une majeure partie de l'année. La mention sur les cartes IGN ou la dénomination cadastrale sont des indices pris en compte par le juge dans le cadre de la jurisprudence mais ils ne suffisent pas à sa définition.

Cette notion de *cours d'eau* reste donc discutable dans certains cas à moins que son régime soit fixé par arrêté préfectoral, par exemple à l'occasion de l'application des obligations de bandes enherbées liées à la Politique Agricole Commune.

Les grands principes de l'entretien et de la gestion courante d'un cours d'eau :

L'entretien des cours d'eau est une responsabilité du propriétaire riverain. Si le propriétaire est défaillant, la collectivité locale compétente peut se substituer à lui :

- ◆ La commune dispose d'une compétence générale : elle est donc compétente dans tous les domaines et doit donc se substituer au propriétaire pour l'entretien et la gestion courante du cours d'eau.
- ◆ Si la commune a délégué cette compétence à un groupement et quelle que soit la forme juridique de celui-ci, c'est ce groupement qui assure l'entretien. Ce regroupement est conseillé pour permettre des économies d'échelle et une action mieux adaptée. Il faut bien sûr que les compétences déléguées soient mentionnées dans les statuts du groupement.

Si ni le propriétaire, ni la collectivité n'assurent l'entretien, l'autorité administrative représentée par le maire ou par le Préfet, si celui-ci est défaillant, doit intervenir en tant que responsable de l'ordre public pour éviter que le défaut d'entretien ne provoque un dommage ou un trouble à l'ordre public (embâcle aggravant ou provoquant une inondation, notamment). Cette intervention est prévue par l'article [L.215-7](#) du code de l'environnement.

→ Les devoirs du propriétaire riverain :

Le propriétaire riverain d'un cours d'eau a pour devoir l'entretien de sa partie du lit et des berges ([L.215-2](#) du code de l'environnement) dans l'objectif du maintien des écoulements naturels, du profil d'équilibre et du bon état ou du bon potentiel écologique au moyen de méthodes douces et limitées ([L.215-14](#) du code de l'environnement). Cet entretien doit être mené de manière « régulière », cette notion n'étant pas définie précisément.

² [Loi n°2006-1772](#) du 30 décembre 2006 relative à la gestion globale de l'eau et des milieux aquatiques.

Par « méthodes douces », il est entendu « enlèvements des embâcles, élagage ou recépage de la végétation rivulaire », « faucardage localisé » et « mise en œuvre des anciens règlements et usages locaux sans modification du profil en long ou en travers ». Les pratiques locales sont donc maintenues, sous réserves qu'elles respectent le milieu.

Dans la mesure où les interventions du propriétaire sont limitées, régulières et légères, il n'a pas de procédure particulière à respecter pour réaliser cet entretien.

→ En cas de défaillance d'un riverain, la collectivité peut le mettre en demeure :

Peuvent mettre en demeure (Art. [L.215-16](#) du code de l'environnement) :

- Une commune au titre de ses pouvoirs de police générale (bon ordre, sûreté, salubrité et sécurité publique - articles L.2212-2 du code général des collectivités territoriales et L.215-12 du code de l'environnement - les maires peuvent, sous l'autorité des préfets, prendre toutes les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau),
- Un groupement de communes compétent.

L'exercice de la mise en demeure sous entend le respect d'un formalisme très strict (constatation, démarche contradictoire et envoi d'un courrier très précis, motivé et recommandé avec accusé de réception).

La mise en demeure constitue un outil important pour la collectivité. Il reste néanmoins à déterminer où commence le « défaut » d'entretien ou l'entretien au-delà des principes énoncés par l'article [L.215-14](#) (méthode douces, respectueuses des écoulements naturels, etc.). Seul le juge tranchera en cas de litige.

→ La collectivité peut procéder à l'intervention d'office :

En cas de mise en demeure restée sans suite, la collectivité compétente peut procéder à l'intervention d'office à la charge de l'intéressé au titre de l'article [L.215-16](#) du code de l'environnement. Aucune déclaration d'intérêt général (DIG) n'est alors requise, la collectivité ne faisant qu'appliquer le texte de loi précité.

La collectivité doit alors émettre un titre de perception à l'encontre du propriétaire afin de recouvrir les sommes engagées par la collectivité pour la réalisation des travaux. La servitude de passage en bord de cours d'eau décrite à l'article L.215-18 du code de l'environnement s'applique d'office.

→ Des opérations groupées et pluriannuelles d'entretien peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'un plan de gestion :

Un ensemble de propriétaires regroupés en association syndicale autorisée ou une collectivité peut établir un plan de gestion (PG - [L.215-15](#) du code de l'environnement) et procéder à sa mise en œuvre.

Les plans de gestion doivent être établis à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente et leurs objectifs doivent être, le cas échéant, compatibles avec ceux du SAGE. Une autorisation pluriannuelle au titre de la loi sur l'eau ([L.214-1](#) à [L.214-6](#) du code de l'environnement) est délivrée suite à enquête publique : elle permet une servitude de passage (engins et personnels) de 6 mètres en sommet de berge pour la durée du programme ([L.215-18](#) du code de l'environnement). Celle-ci ne concerne pas les jardins et cours clos.

Des opérations de restauration peuvent être incluses au plan de gestion. Des extractions peuvent également être envisagées si celles-ci sont justifiées par le maintien des capacités naturelles d'écoulement, le rétablissement du transport naturel des sédiments, le maintien ou la réalisation d'un aménagement. Le dépôt et/ou l'épandage des matériaux extraits est alors prévu si ceux-ci sont considérés comme « non dangereux » (absence de métaux lourds et autres éléments toxiques).

La mise en œuvre d'un plan de gestion par une collectivité doit, de plus, faire l'objet d'une déclaration d'intérêt général (DIG - [L.211-7](#) du code de l'environnement) afin d'autoriser la dépense publique sur

fond privé et éventuellement de légitimer la compétence de la collectivité (les statuts pouvant être larges et insuffisamment précis). Les deux procédures (PG et DIG), font l'objet d'une enquête conjointe.

Pour les démarches portées par un groupe de propriétaires privés, un plan de gestion est établi pour au moins 5 ans. Des adaptations peuvent être autorisées par le préfet en cas d'événement naturel majeur. Pour les démarches déclarées d'intérêt général, l'autorisation est valable 5 ans renouvelables.

Les procédures antérieures à la LEMA du 31 décembre 2006 restent valables jusqu'à leur échéance. Au regard de la législation française, tout arrêté, même mal fondé ou contraire à un code, reste valable tant qu'il n'est pas annulé ou modifié suite à recours. Cela concerne donc les DIG arrêtées pour 10 ou 20 ans.

Les échanges entre les participants font paraître un raccourci de langage qui peut induire en erreur :

Pour les projets antérieurs à la LEMA 2006, les gestionnaires évoquent régulièrement « *leur DIG* » pour désigner autant le programme d'action découlant du plan d'objectif d'entretien que l'arrêté de DIG autorisant la dépense publique sur fond privé.

Ne peut être reconnu comme plan de gestion qu'un programme d'action pour lequel la collectivité a visé explicitement les textes découlant de la LEMA dans le dossier qui a été soumis à l'enquête publique.

La DIG d'une action permet l'instauration de servitudes pour une liste de travaux (précisée par l'article [L.151-36](#) du code rural et complétée par l'article [L.211-7](#) du code de l'environnement) mais ne suffit pas automatiquement à leur instauration. Si les travaux s'inscrivent dans un plan de gestion, les servitudes sont obtenues de fait, en application de l'article [L.215-18](#) du code de l'environnement.

Ainsi, seules les démarches postérieures à la LEMA ayant stipulé lors de l'enquête publique qu'il s'agissait de faire valider un plan de gestion en plus de la demande de déclaration d'intérêt général, entraînent de facto l'instauration de la servitude de passage de 6 mètres fixée par la LEMA. Celle-ci est décrite à l'article [L.215-18](#) du code de l'environnement.

Les programmes d'action déclarés d'intérêt général suite à la LEMA qui n'auraient pas pris en compte cette subtilité, légitiment l'intervention de la collectivité sur terrain privé mais ne permettent pas d'imposer le passage, sauf à avoir stipulé dans les motifs de l'enquête que la demande concerne également la servitude de passage au titre de l'article [L.151-37-1](#) du code rural.

→ La participation des riverains dans les opérations déclarées d'intérêt général :

La collectivité a la possibilité de faire payer les bénéficiaires du service, ceux qui l'ont rendu nécessaire ou ceux qui y trouvent un intérêt. Les modalités sont précisées lors de l'enquête publique.

L'Institution Entretien des Rivières (89) offre un appui technique aux collectivités pour l'entretien et la restauration des cours d'eau entre la Nièvre et l'Yonne. Dans le cadre de ses interventions, la DIG prévoyait dès le début de faire participer les riverains aux travaux. Cela suppose que les propriétaires soient identifiés et que le montant de leur participation soit argumenté et précisé dès l'enquête publique. Néanmoins, peu de structures suivent cet exemple et rares sont celles qui font effectivement payer les riverains.

La plupart des collectivités considèrent en effet qu'il est plus coûteux d'identifier les propriétaires, d'émettre puis de percevoir les titres de recette. La participation financière aux travaux par l'ensemble des contribuables est justifiée par le fait que les plans de gestion sont motivés par l'intérêt de bassin plus que par la somme des intérêts individuels.

Si les travaux d'entretien sont financés par la collectivité ([L.435-5](#) du code de l'environnement), le partage du droit de pêche pour une durée de 5 ans à l'issue des travaux se fait automatiquement et non à la demande des APPMA ou de la Fédération de pêche. Le partage du droit de pêche entraîne partage de l'obligation de protection du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques au titre des articles [L.433-3](#)

et [L.432-1](#) du code de l'environnement. Cette obligation est en effet attachée au droit de pêche. Il est néanmoins nécessaire de respecter la procédure décrite à l'article [L.215-16](#) du code de l'environnement.

Les travaux d'entretien visés à l'article [L.215-14](#) du code de l'environnement se distinguent de ceux visés à l'article [L.432-1](#), ces derniers étant limités aux « travaux d'entretien, sur les berges et dans le lit du cours d'eau, nécessaires au maintien de la vie aquatique ». Mais techniquement, ils peuvent dans certaines situations être similaires.

→ La collectivité peut intervenir mais le propriétaire peut refuser :

Comme évoqué précédemment, la collectivité peut établir un plan de gestion et une déclaration d'intérêt général et faire payer les propriétaires riverains pour les travaux réalisés. La DIG légitime l'intervention de la collectivité sur terrain privé à l'aide de fonds publics, tandis que le plan de gestion permet d'imposer une servitude de passage sur la propriété.

Néanmoins, le propriétaire peut s'opposer aux travaux. Dans ce cas, il doit s'affranchir de ses obligations d'entretien par ses propres moyens. Il ne participe donc pas aux dépenses engagées par la collectivité et n'est pas tenu de partager le droit de pêche.

L'existence d'un plan de gestion décrivant les actions à entreprendre et d'une DIG facilite le constat des infractions pour défaut d'entretien si le propriétaire ne remplit pas ses obligations. Dans ce cas, la collectivité peut le mettre en demeure et, le cas échéant, procéder à l'intervention d'office.

NB : Selon les consignes récentes de mise en œuvre du ministère (MEEDDM) concernant l'article L.211-7 du code de l'environnement (Cf. fiche fournie en [annexe](#)), la DIG permettrait de passer outre le refus des riverains concernés. Toute jurisprudence sur la question est bienvenue.

→ Un conventionnement entre collectivité et propriétaires est incontournable :

La DIG et le plan de gestion ne suffisent pas pour intervenir sur terrain privé (sauf confirmation sur les consignes du MEEDDM citées précédemment). Il est en effet indispensable de mettre en place des conventions avec les propriétaires riverains afin d'obtenir leur accord, tacite ou formel, et de préciser les modalités d'intervention. Dans la mesure où le droit de passage est dûment acquis par la procédure, ces conventions ne concernent pas l'accord du propriétaire pour le passage d'engins ou de personnels, même si elles peuvent en préciser certaines modalités d'un commun accord ; elles permettent d'autoriser la coupe de bois, de convenir du devenir du bois, du respect du locataire, le cas échéant de l'indemnité pour destruction de cultures, etc.

En matière de conventionnement, différentes stratégies ou pratiques sont évoquées (sans prétendre à l'exhaustivité) :

- La collectivité informe l'ensemble des propriétaires des actions qui seront menées et des modalités d'intervention (devenir des bois, passage, etc.), laissant réagir ceux qui ne seraient pas d'accord (stratégie du Syndicat Mixte Ardèche Claire - 07),
- La collectivité informe l'ensemble des propriétaires des actions qui seront menées et des modalités d'intervention (devenir des bois, partage du droit de pêche, etc.), en précisant qu'à défaut de manifestation du propriétaire, celui-ci donne son accord tacite : « sauf avis contraire de votre part, nous considérons que vous êtes d'accord » (stratégie du Syndicat de Rivières du Territoire de Chalaronne - 01),
- La collectivité propose une convention aux propriétaires (par courrier ou rencontres formelles) les informant des actions qui seront menées et leur demandant leur autorisation par retour de convention. Cela permet au propriétaire ou à l'exploitant de demander certaines prescriptions particulières supplémentaires. L'absence de réponse vaut accord (stratégie du Syndicat Mixte du Bassin de la Bourbre - 38).

Il ne semble pas exister de cas où la collectivité s'abstient d'intervenir en l'absence de réponse à la proposition de convention.

Une convention peut suffire mais elle n'assure en aucun cas la collectivité contre un recours du propriétaire au Tribunal Administratif. Il convient donc d'agir de la manière la plus pragmatique qui soit et de rebondir si des contestations s'élèvent. Les recours semblent néanmoins relativement rares concernant l'entretien.

Les conventions peuvent convenir pour des travaux lourds. Elles atteignent néanmoins leurs limites à partir du moment où les travaux modifient significativement l'usage du cours d'eau et des berges que les propriétaires revendiquent (de manière plus ou moins objective). Cela peut générer des situations de « chantage au dédommagement » et d'iniquité de traitement des riverains même lorsque la convention est encadrée par des procédures de transaction.

La collectivité doit mesurer le risque en fonction du contexte et de l'ampleur des travaux. Il est préférable d'opter pour une stratégie portée politiquement, la stratégie la plus simple restant peut-être la meilleure tant qu'elle ne soulève pas de contestation.

→ La limite de la servitude de passage en bord de cours d'eau :

La servitude de passage en bord de cours d'eau (Art. [L.215-18](#) du code de l'environnement) ne s'applique pas aux jardins et cours attenants aux habitations. Les alternatives possibles pour la collectivité sont relativement limitées.

Des servitudes ont été inscrites aux plans locaux d'urbanisme (PLU) dans plusieurs départements pour lesquels un arrêté préfectoral, s'appuyant sur un décret de 1959³, instaure une servitude de 4 m en haut de berge pour les personnes et les engins.

Certaines décisions ont été attaquées, démontrant que ce décret de 1959 était entaché d'illégalité. On ne peut en effet limiter le droit des tiers que par l'intermédiaire d'une procédure législative ou par enquête publique, et non par l'intermédiaire d'un simple décret.

La LEMA de 2006 entérine le fait que toutes les servitudes instaurées dans les POS/PLU sur la base de ce décret et qui n'ont pas été dénoncées avec succès sont validées et valent servitude pour les actions listées aux articles [L.211-7](#) du code de l'environnement et [L.151-37](#) du code Rural. Mais ce décret ne concernait toujours pas les cours et jardins.

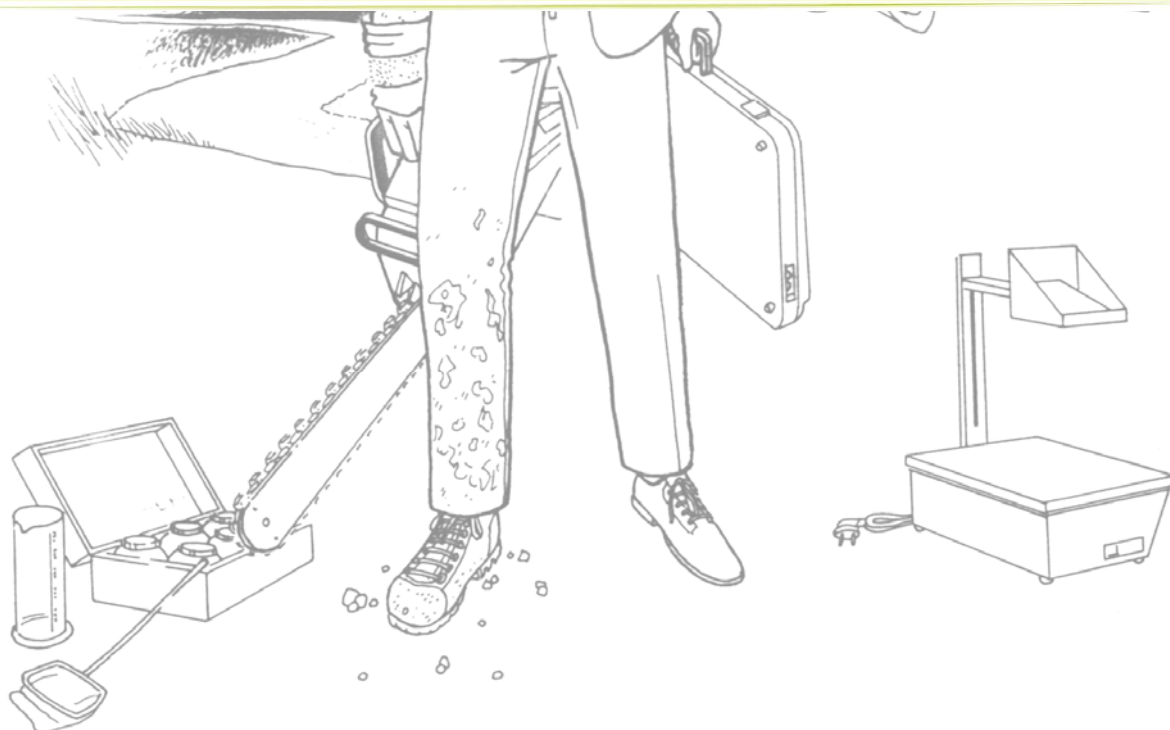
Il semble se confirmer qu'aucune solution n'existe pour imposer son passage dans les cours et jardins attenants aux habitations. La seule piste possible, issue des débats entre participants, serait la suivante : pour les propriétés riveraines non closes lors de la rédaction des PLU et, a fortiori, des plans de prévention des risques (PPR), ou en cas de reconstruction de murs après sinistre, **il est proposé d'envisager une règle d'urbanisme** interdisant de reconstruire ou de clore en dur les propriétés à moins de 6 mètres du sommet de berge.

³ [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 (abrogé par le décret n°2005-115 du 7 février 2005)



La déclaration d'intérêt général (DIG) et le conventionnement

Nicolas BOURETZ & Jean Yves OLIVIER
Syndicat Mixte Ardèche Claire (07) & DDEA de l'Ardèche (07)



L'un des grands objectifs du contrat de rivière Ardèche Claire est de restaurer la continuité écologique depuis Aubenas jusqu'au Rhône afin de préserver certaines espèces patrimoniales. Pour répondre à cet objectif, il est envisagé la création d'ouvrages de franchissement sur plusieurs seuils et barrages actuellement infranchissables. Ces actions font parties des priorités inscrites au contrat de rivière signé en novembre 2007.

Le Syndicat Mixte Ardèche Claire a opté pour un choix politique et stratégique consistant en une démarche amiable. Il a donc été décidé de n'utiliser la procédure déclaration d'utilité publique (DUP), signifiant l'expropriation de plusieurs propriétaires riverains, qu'en dernier recours. Dans ce cadre, une DIG a été mise en place pour justifier l'emploi de fonds publics et des conventions ont été passées avec les privés afin de cadrer les modalités d'intervention. Le syndicat se heurte néanmoins à un recours contentieux de la part d'un propriétaire riverain, usager de fait du plan d'eau créé par l'un des barrages.

Cet ouvrage, autrefois exploité pour la production hydroélectrique, est certainement fondé en titre. Le riverain ayant déposé un recours contentieux est propriétaire du terrain au droit de l'ouvrage et exploite une activité touristique. Le projet prévoit la réalisation de la passe à poisson sur sa propriété. Le plan d'eau créé par le barrage est un site de baignade en saison estivale.

La procédure de déclaration d'intérêt général :

Un dossier de DIG et une déclaration « Loi sur l'eau » ont été envoyés en Préfecture en février 2008. La Préfecture a obligation d'accuser réception du dossier. Elle est chargée de vérifier sa complétude et sa régularité avant publication de l'arrêté préfectoral ouvrant l'enquête publique.

L'enquête publique pour l'obtention de la déclaration d'intérêt général a vu le **commissaire enquêteur émettre un avis négatif** sur l'un des sites. Suite à la notification des remarques du commissaire enquêteur, le syndicat a répondu avant la fin du délai légal de 22 jours. Selon le syndicat, les conclusions de l'enquête publique concernant ce site vont dans le sens d'un intérêt particulier sans rapport avec l'intérêt général.

La Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) de l'Ardèche notifie le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur à la Préfecture. En retour, celle-ci transmet, pour avis, un projet d'arrêté préfectoral à la DDAF et au syndicat. Dans le même temps, un recours gracieux appuyé par des tiers est émis auprès du préfet contre le projet d'arrêté préfectoral.

Le 30 juillet 2008, la Préfecture décide néanmoins d'émettre un arrêté préfectoral déclarant d'intérêt général les interventions prévues au contrat de rivière, dont celle du barrage ayant reçu un avis négatif du commissaire enquêteur. Ainsi, la Préfecture a considéré que les conclusions du commissaire enquêteur concernant l'un des barrages étaient irrecevables et contraires à l'intérêt général.

Le contentieux et la gestion du dossier :

La publication de l'arrêté préfectoral permet au riverain d'établir un recours contentieux à l'arrêté auprès du Tribunal Administratif.

Dans les jours suivant la publication de l'arrêté, le syndicat a organisé une rencontre avec le propriétaire puis une réunion de terrain afin de l'informer des décisions administratives et de revoir ensemble le projet de passe à poisson. Suite à ces deux rencontres, ce dernier a adressé un courrier avec accusé de réception au syndicat, listant ses doléances et les conditions pour l'abandon du recours. Un courrier en recommandé avec accusé de réception a été envoyé en retour afin d'informer le propriétaire du refus du syndicat, qui s'est alors préparé au recours contentieux en s'appuyant d'un conseil juridique.

En novembre 2008, un recours contentieux contre l'arrêté de DIG a été introduit devant le Tribunal Administratif de Lyon. Sous les conseils de son avocat, le syndicat a ainsi fait le choix de recourir à la DUP

en raison de l'opposition du propriétaire et du recours contentieux. Une délibération a été prise dans ce sens le 11 décembre 2008, incluant le recours au droit d'occupation temporaire des sols⁴.

La stratégie adoptée par le syndicat s'est révélée payante. En effet, une convention / transaction⁵ a été signée par le propriétaire et le syndicat à la fin du mois de janvier 2009. Les travaux devraient débuter en avril 2009.

La collectivité se doit de respecter le droit de recours du riverain afin de rester dans une démarche de concertation et éviter toute fermeture des débats. Le syndicat a adopté une stratégie de concertation amiable en maintenant le dialogue avec les élus et les riverains tout au long de la procédure d'instruction et d'enquête publique. Il a également pris le parti de piloter les négociations, malgré une phase d'enquête publique « virile » et des réunions de terrain parfois conflictuelles, impliquant des soutiens politiques aux intérêts du riverain. L'objectif de rester dans une démarche amiable de convention et de transaction n'ayant pas été possible, il s'est adjoint l'appui d'un avocat afin de l'assister dans les démarches juridiques.

Sur le plan strictement financier, la démarche menant à l'adoption de la DIG (publicité, enquête publique) ainsi que les frais d'avocat, de géomètre et d'acquisition foncières se sont montés à 14 000 €, soit seulement 1,24 % du budget total du projet.

À retenir :

La définition de l'intérêt général n'existe pas a priori mais seulement en fonction d'un contexte. La collectivité doit impérativement respecter les droits des riverains et tenir compte du contexte local dans la définition de sa DIG.

Par ailleurs, l'expression du droit des riverains ainsi que les renouvellements municipaux peuvent entraîner la remise en cause de projets. Dans la durée, la fiabilité juridique des démarches repose sur :

- la solidité des statuts de la structure. Une DIG est toutefois à même de légitimer des compétences qui ne sont pas forcément formalisées de manière détaillée dans les statuts de la structure,
- la consignation par délibération des accords et décisions tout au long du processus.

Privilégier une maîtrise foncière amiable nécessite de mesurer le risque en considérant le degré d'urgence des travaux. L'engagement de la DUP, pré-requis de l'expropriation, peut faciliter les négociations amiables. Elle peut néanmoins provoquer des clivages avec les propriétaires ou usufruitiers concernés. Enfin, la phase d'enquête parcellaire, qui constitue la phase judiciaire de l'expropriation, doit être anticipée, à défaut de quoi elle peut être source de lourds délais si elle s'avère finalement nécessaire.

Il est admis que l'avis du commissaire enquêteur ne lie pas la décision préfectorale. Ce n'est pas un avis expert, mais il convient pour le maître d'ouvrage d'accepter qu'il révèle une faiblesse du dossier. Dans le cas d'un avis négatif, la collectivité ne doit pas craindre de maintenir le projet, voire de provoquer le recours, si les arguments sont suffisants pour démontrer que cette faiblesse relève de la forme et non du fonds. Cette décision doit être motivée et la légitimité de l'objectif ainsi que la pertinence des solutions doivent être réaffirmés. Dans tous les cas, le maître d'ouvrage a intérêt à accepter que le débat se poursuive de manière formelle en respectant le droit de recours du riverain.

⁴ Loi du 29 décembre 1892 modifiée par la loi 2003-699 permettant d'établir des arrêtés d'occupation temporaire des sols durant la durée des travaux. Ce texte donne la possibilité de fixer des indemnités pour perte de récolte sur la base des barèmes régionaux de la Chambre d'agriculture. Ces barèmes ont une valeur de guide et ne s'imposent pas *a priori* aux maîtres d'ouvrage.

⁵ Décret n°2007-598 du 24 avril 2007 relatif à la transaction pénale en matière de police de l'eau et de police de la pêche en eau douce.



La maîtrise foncière au service de la gestion des cours d'eau

Bruno LEDOUX - Consultant



NB : Bruno LEDOUX est l'un des auteurs du guide juridique et pratique dédié à la gestion équilibrée de l'eau et à la gestion de l'espace édité en 2000 par la DIREN Languedoc Roussillon (disponible sur le site de la DIREN LR). Ce guide fait office de référence. Suite à l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA) et aux décrets d'application en résultant, une mise à jour est prévue pour la fin de l'année 2009. Elle intègre notamment deux nouveautés : un chapitre sur la gestion des zones humides et une fiche juridique concernant les servitudes instaurées par la loi Risques de 2003.

Un outil global utilisé dans le cadre de la gestion des milieux aquatiques :

Dans le cadre de leurs compétences, les collectivités territoriales mettent en œuvre des projets d'aménagement et de développement de leur territoire. Ces projets sont les déclinaisons de diverses politiques publiques (urbanisme, habitat, développement économique et touristique, etc.) qui impliquent des interventions foncières de la part des collectivités locales et de définir des stratégies d'action en la matière.

Dans le cadre de la politique de l'eau, l'objectif de la maîtrise foncière est de permettre à la collectivité de maîtriser l'usage des milieux aquatiques dans une optique de respect de l'intérêt général. Cette notion implique donc la nécessité d'intervenir sur la propriété privée. Dans le cas présent, la « maîtrise foncière » signifie « maîtrise de la propriété » impliquant la possession ou l'acquisition du terrain par la collectivité, mais cette notion inclut également la mise en place de conventions de gestion avec les propriétaires riverains (ou les usagers) et la mise en place de servitudes.

Les différents outils à la disposition des collectivités ne sont pas issus de la politique de gestion de l'eau et ne sont pas nécessairement adaptés aux interventions sur les milieux aquatiques. D'où la nécessité de mettre en œuvre une véritable stratégie visant à mobiliser et faire converger vers un même objectif les différentes procédures existantes en associant les différents acteurs. La réussite d'un projet tiens rarement à la mise en place d'un outil d'intervention unique mais bien souvent à une combinaison pertinente de plusieurs outils mis au service du projet.

Il apparaît néanmoins aujourd'hui un problème d'articulation des outils disponibles mais également de mobilisation et d'organisation des acteurs (acquéreurs, porteurs du foncier, partenaires financiers, gestionnaires des espaces, propriétaires, etc.). Compte tenu de la multiplicité de ces acteurs et de leur objet d'intervention (agriculture, urbanisme, développement territorial, gestion de l'eau...), leurs compétences se complètent plus ou moins efficacement :

- **Les structures de gestion** : syndicat de rivière qui porte et anime une procédure contractuelle en s'appuyant sur les communes et les structures intercommunales,
- **Les opérateurs fonciers investis de mission de service public : les Sociétés d'Acquisition Foncière des Espaces Ruraux (SAFER) et les Établissements publics fonciers (EPF)**, n'ont pas vocation à être des propriétaires sur le long terme, ni de prendre des compétences en matière d'aménagement. Elles acquièrent et rétrocèdent les terrains pour le compte des collectivités,
- **Le Département** : il est un partenaire incontournable en matière d'aménagement foncier, notamment dans le cadre de la politique ENS (Espaces Naturels Sensibles),
- **Les conservatoires** (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Conservatoires régionaux d'espaces naturels) : il s'agit d'associations intervenant au moyen de fonds publics et privés dans un but de bonne gestion des espaces naturels. Ce sont des partenaires intéressants pour la gestion des zones humides, des champs d'expansion des crues ou des espaces de liberté.
- **L'État, les Agences de l'Eau et les Régions** : ils interviennent dans certains cas par l'intermédiaire de subventions aux structures de gestion afin de faciliter la maîtrise foncière.

La politique de maîtrise foncière dispose d'une « boîte à outils » particulièrement riche mais également complexe et difficile à manier. Élaborés au gré de nombreuses lois, les outils de la maîtrise foncière se trouvent dans de nombreux textes (code de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, de l'expropriation pour cause d'utilité publique, rural, des collectivités territoriales, des impôts, de l'environnement ou encore code civil).

Il s'agit ainsi d'outils aux utilisations et aux vocations différentes. Parfois complémentaires, ils peuvent également être antagonistes du fait même de leur élaboration dans le cadre de contextes particuliers, pour répondre à des enjeux particuliers. Ils doivent néanmoins être mis au service d'une politique foncière cohérente.

Parmi les outils de maîtrise foncière au sens large, on retrouve :

- ◆ les **documents d'usage du sol** (PLU, classement, PPR, etc.) qui sont des instruments réglementaires,
- ◆ Les outils de la préservation des espaces naturels :
 - ✓ les **zonages réglementaires**, tel que les arrêtés de protection de biotope, les espaces boisés classés, les réserves naturelles ou encore Natura 2000 qui peut contraindre certaines pratiques,
 - ✓ les **Espaces Naturels Sensibles (ENS)** ou les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) qui ouvrent possibilité à un droit de préemption pour le Département,
- ◆ Les **servitudes d'espace de liberté, de surinondation et de zones humides** (Zones Humides Stratégiques pour la Gestion de l'Eau ; ZHSGE)
- ◆ Les **outils d'acquisition foncière** tels que l'acquisition amiable, la procédure d'expropriation ou le droit de préemption (SAFER, Urbaine, ENS),
- ◆ Les **outils de l'aménagement foncier** tels que l'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF, nouvelle dénomination du remembrement) ou les échanges et cessions d'immeubles ruraux ou forestiers (ECIR-ECIF).

Dans le cadre de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, la maîtrise foncière doit répondre d'un intérêt général et être réalisée par un syndicat dont les statuts prévoient explicitement une compétence en matière de maîtrise foncière. Elle nécessite par conséquent l'instauration d'une DIG.

Les outils d'acquisition foncière :

Les actions nécessitant l'appropriation publique des sols rendent indispensable l'utilisation d'**outils d'acquisition foncière**, tels que :

- ◆ **l'acquisition amiable** : il convient de privilégier cette procédure dans la plupart des cas,
- ◆ **l'acquisition par le biais du droit de préemption** : outil intéressant mais nécessitant d'attendre que le propriétaire soit vendeur. Les syndicats ne disposent pas de ce droit. Cet outil s'applique en matière :
 - ✓ **d'urbanisme** (Art. [L.211-1](#) du code de l'urbanisme) : le droit de préemption est alors de la compétence des communes et peut être délégué à un EPF ou, dans le cadre d'une zone de servitude de surinondation ou de mobilité, à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude (Art. [L.211-12](#), Chapitre XI du code de l'environnement).
 - ✓ **de gestion des espaces naturels sensibles (ENS)** : il est alors attribué aux Départements et au Conservatoire de l'espace littoral qui peuvent déléguer leur droit

à un EPF. Les secteurs acquis sont ouverts au public et sont alors peu compatibles avec le maintien ou le développement d'une activité agricole.

- ✓ **sur les zones agricoles** : le droit de préemption appartient aux SAFER et s'exerce uniquement sur les biens à vocation agricole. Il s'applique dans le cadre d'objectifs agricoles et environnementaux.

- ◆ **la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (DUP)** : cet outil est réservé à l'État et aux collectivités territoriales et nécessite une forte volonté politique. Il n'existe aucune limite réglementaire pour recourir à l'expropriation d'utilité publique mais il semble que son champ d'application reste culturellement réservé aux gros travaux d'infrastructure et de génie civil, pratiquement jamais à une politique de non intervention (espace de liberté, par exemple). L'acquisition de bords de cours d'eau par expropriation par le biais d'une DUP dans l'unique objectif d'entretien (donc sans travaux lourds afférents) ou de restauration du cours d'eau est ainsi parfois complexe à justifier par la collectivité. Dans certains cas, comme la procédure de protection des captages AEP (Alimentation en Eau Potable), la loi précise les « objets » pouvant ou devant en faire usage.

Les servitudes :

Il existe trois types de servitudes d'utilité publique cadrés par les lois :

- ◆ *Risques*⁶ (2003) instaurant les servitudes de **surinondation** (« zone de rétention temporaire ») et d'**espace de liberté** (« zone de mobilité du lit mineur »)
- ◆ *Développement des territoires ruraux*⁷ (2005) instaurant la servitude de **zones humides** (« zone stratégique pour la gestion de l'eau »).

Dans le principe, ces zones sont délimitées par arrêté préfectoral, après enquête publique. L'instauration de servitudes ouvre droit pour le propriétaire à des indemnités à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude auxquelles s'ajoutent des indemnités lors des dommages pour surinondation. Le propriétaire dispose d'un droit de délaissement⁸ (jusqu'à 10 ans). Les communes et EPCI peuvent instaurer un droit de préemption urbain qui peut être délégué à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude.

Les servitudes constituent des outils intéressants qui nécessiteraient, encore à ce jour, davantage de recul, de retours d'expériences et d'exemple concrets de mise en œuvre. De nombreuses questions restent en effet en suspens telles que la question des modalités de calcul des indemnités.

Avant l'instauration d'une servitude, la collectivité a néanmoins tout intérêt à lancer une réflexion concernant les questions suivantes :

- ◆ Pour la collectivité, quel est le coût de la contrainte et/ou du sur-dommage subi par le propriétaire dans le cadre de la création de zones de rétention provisoire ?
- ◆ Quelle est la meilleure stratégie dans le temps : indemnisation de servitudes, acquisition des terrains, gestion par bail environnemental ou gracieux ?

Les réponses se font au cas par cas en fonction des capacités financières de la collectivité et du niveau « d'évidence » de l'intérêt général.

⁶ [Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003](#) relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (dite Loi Risques)

⁷ [Loi n°2005-157 du 23 février 2005](#) relative au développement des territoires ruraux

⁸ Le droit de délaissement se définit comme la faculté donnée au propriétaire d'un bien immobilier situé dans la zone de servitude, de mettre en demeure le bénéficiaire de la servitude (collectivité, SAFER, etc.) d'acquiescer son bien.

Construire une stratégie de maîtrise foncière :

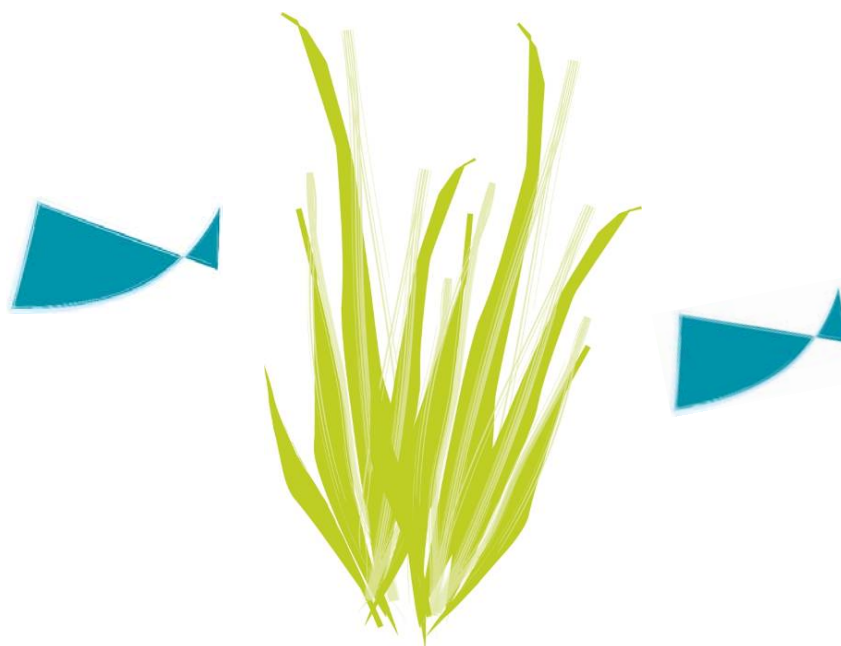
La construction d'une stratégie de maîtrise foncière passe nécessairement par une phase préalable de réflexion. La faisabilité de la maîtrise foncière dans le cadre d'un projet doit être évaluée assez tôt car le foncier peut-être *in fine* une source majeure de blocage et une cause de lourds délais si elle n'est pas assez anticipée. La définition de l'emprise foncière des aménagements constitue donc un élément important pour la réussite d'un projet.

Il convient néanmoins de ne pas engager trop tôt une étude foncière fine et complète, à l'échelle des parcelles, car celle-ci peut-être obsolète en quelques années, c'est-à-dire la durée de vie courante d'un projet d'intervention sur les cours d'eau. Sa nécessité doit donc être appréciée au cas par cas.

Parfois, une première analyse, mobilisant les connaissances locales (élus, techniciens de rivières, chambre d'agriculture, etc.) permet de se faire une idée suffisante pour engager la réflexion et la concertation. Parfois, l'analyse fine est nécessaire pour apprécier correctement les obstacles potentiels, comme l'existence de baux ruraux. Il faut alors *a minima* s'intéresser à la nature de l'occupation des sols et identifier les exploitants et les propriétaires. Après la Déclaration d'Utilité Publique, une enquête parcellaire sera obligatoirement engagée par le commissaire enquêteur.

La phase de réflexion préalable doit en outre inclure un travail d'estimation financière de l'acquisition des terrains concernés par l'intervention ou de l'instauration de servitude. Cette estimation ne doit pas être trop simpliste. Le coût de la maîtrise foncière et du portage financier est une donnée majeure à prendre en compte, surtout lorsque cela concerne des linéaires importants. La collectivité doit s'interroger sur sa capacité à tout prendre en charge et sur les possibilités de travailler avec la SAFER ou un EPF.

Enfin, notons que la construction d'une **stratégie de maîtrise foncière efficace** passe par la **recherche d'un juste équilibre entre acquisition en pleine propriété et convention de gestion avec les propriétaires**. En effet, l'acquisition en pleine propriété ne constitue pas toujours la seule et la meilleure garantie d'une gestion pérenne des cours d'eau. Il est important de garder à l'esprit que **la maîtrise foncière n'est pas une fin en soi**.



À retenir :

La gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques nécessite fréquemment la maîtrise de l'usage des milieux et donc une « maîtrise » foncière plus ou moins importante. Cette maîtrise foncière est au service de l'intérêt général, mais, en matière de cours d'eau, elle nécessite des stratégies *ad hoc*, qu'il convient de penser et de mettre en œuvre au cas par cas.

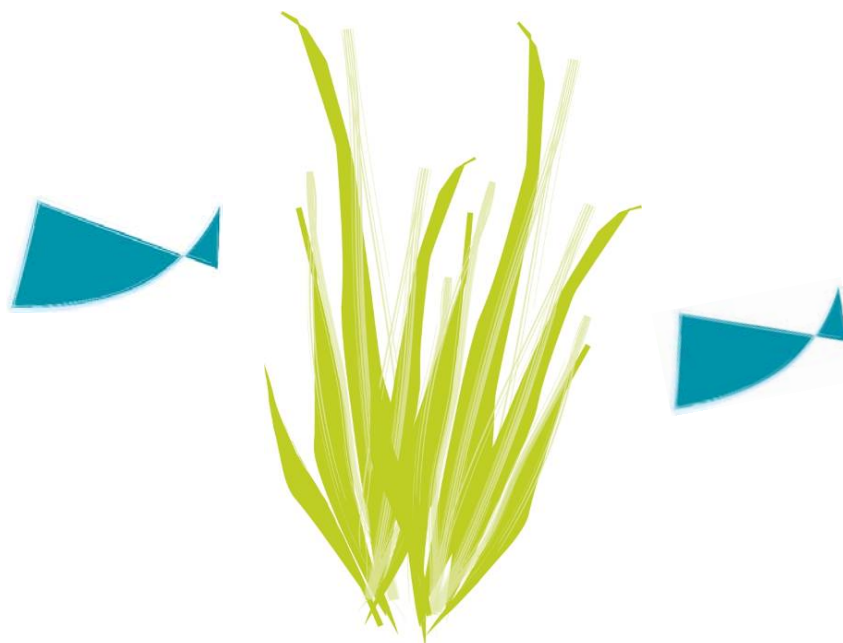
En effet, les outils à mobiliser ne sont pas nécessairement des outils propres à l'intervention dans le domaine environnemental. Il est donc souvent utile de se rapprocher très tôt des acteurs qui en détiennent réglementairement les procédures (droit de préemption, aménagement foncier rural, etc.).

La réussite d'un projet tiens rarement à la mise en place d'un seul outil d'intervention, mais bien souvent à une combinaison pertinente de plusieurs outils mis au service d'un projet.

La DIG, obligatoire, permet de légitimer la pertinence d'un projet autant que l'intervention de la collectivité qui la demande. Elle peut également faciliter l'acquisition foncière sur un projet, si ce n'est pas prévu assez explicitement dans les statuts de la collectivité.

Il n'y a, a priori, aucune limite réglementaire pour recourir à l'expropriation d'utilité publique mais le champ d'application est culturellement réservé aux « gros travaux d'infrastructure et de génie civil ». Il convient donc d'encourager les collectivités (communes, syndicats) à mobiliser cet outil quand bien même les objectifs visés ne nécessitent pas de travaux !

La dimension foncière des projets de gestion de la ressource et des milieux ne doit pas être sous-estimée. Il est vain de prétendre tout maîtriser et il est fondamental de mettre en place le plus tôt possible une stratégie foncière différenciée et adaptée à chaque contexte pour savoir juger les opportunités d'acquisition, en plus d'anticiper les procédures à conduire pour assurer les projets.





The illustration shows a surveyor wearing a hard hat and safety glasses, standing in a field. Behind him is a whiteboard with technical drawings and labels like 'PORTAL', 'UNIONNAIS', 'BRIQUO', 'RUE', and 'REGIONS'. To his left is an open toolbox containing a chainsaw, a fuel can, and other tools. To his right is a platform scale. The scene is framed by a yellow border.

La déclaration d'utilité publique (DUP) accompagnée d'une réorganisation foncière

Antoine DUCLOUX & Éric CAILLEAU

Communauté de Communes du Pays de Romans (26) & Cabinet géomètre BEAUR (26)

La Communauté de Communes du Pays de Romans porte le Contrat de rivière Joyeuse, Châlon et Savasse, trois affluents de rive droite de l'Isère. Des problèmes récurrents d'inondation de la ville de Romans sur Isère (26) et notamment les dégâts de la crue de septembre 1993 ont incité la collectivité à engager un ambitieux programme de travaux, incluant un projet de casiers de stockage des eaux de crues en bordure de la Savasse.

Le projet consiste à dériver les eaux de crue en amont de la traversée de Romans par la création d'une surverse alimentant un canal de fuite à partir du débit de crue décennale (Q10). Les eaux déviées dans le canal de fuite sont stockées temporairement dans cinq casiers de stockage des eaux de crues avant de rejoindre l'Isère. L'objectif est de contourner Romans où la capacité hydraulique n'est que de 50 m³/s tandis que le débit de la crue centennale (Q100) est estimé à 120 m³/s à sa confluence avec l'Isère.

En terme d'emprise foncière, le projet concerne 41,5 hectares dont 157 parcelles et 142 propriétaires.

Une approche foncière en plusieurs étapes :

La Communauté de Communes du Pays de Romans a anticipé la problématique foncière par l'intermédiaire d'une réflexion préalable poussée visant la construction d'une stratégie efficace de maîtrise foncière. Plusieurs étapes ont été nécessaires afin de mener le projet à bien.

1. Réflexion et stockage foncier

Dans un premier temps, la collectivité a mis en place une procédure de négociation d'un protocole d'indemnisation des propriétaires concernés par la réalisation des casiers de stockage et ce, en fonction des dégâts constatés. Ce protocole d'accord amiable a fixé les conditions d'indemnisations des cultures en cas de dégâts causés par une crue.

Dans le même temps, la collectivité a engagé une opération de stockage foncier en partenariat avec la SAFER. Afin de compléter les stocks fonciers et obtenir l'espace nécessaire, des primes à la vente limitées dans le temps ont été accordées aux propriétaires :

- ◆ 0,3 €/m² pour les landes et prés,
- ◆ 0,45 €/m² pour les terres agricoles,
- ◆ 0,60 €/m² pour les vergers.

2. DUP, enquête parcellaire et mise en compatibilité des PLU

Dès l'amont du projet, la collectivité a anticipé la déclaration d'utilité publique du projet afin d'éviter d'éventuels blocages au cours de la procédure. La DUP prévoit ainsi :

- ◆ L'expropriation de plusieurs biens rendus trop vulnérables à l'inondation,
- ◆ L'obligation pour le maître d'ouvrage de compenser les impacts de l'aménagement sur l'usage agricole de l'espace (Art. [L.123-24](#) du code Rural),
- ◆ L'obligation de s'appuyer sur le caractère « linéaire » de l'ouvrage (Art. [L.123-24](#) du code rural) afin de mutualiser l'emprise foncière prélevée pour fonder les ouvrages publics en pleine propriété⁹. On parle alors de « *remembrement avec inclusion d'emprise* »,
- ◆ Un protocole d'indemnisation pour les espaces d'inondation laissés à la propriété privée.

⁹ Tout ouvrage linéaire d'une certaine importance doit en effet faire l'objet d'une évaluation d'impact sur le parcellaire (diagnostic foncier et environnemental) à l'issue de laquelle la commission locale foncière décide de la nécessité d'engager une procédure foncière. Attention, l'article L.123-24 du code rural doit être visé dans le dossier de DUP sous peine de vice de procédure

L'enquête parcellaire a été réalisée très en amont afin d'obtenir les outils nécessaires au bon déroulement de la procédure d'expropriation.

Par ailleurs, les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes concernées doivent être mis en compatibilité au niveau des emplacements réservés que constituent les ouvrages projetés dans la DUP, afin d'empêcher l'obtention de permis de construire sur l'emplacement des futurs ouvrages.

3. La décision de l'aménagement foncier

Dans chaque commune concernée par le projet, une commission communale d'aménagement foncier a été créée pour :

- ◆ Décider l'opportunité d'un aménagement,
- ◆ Choisir le mode d'aménagement,
- ◆ Définir son périmètre,
- ◆ Valider les prescriptions environnementales.

Cette commission dispose de deux mois pour rendre sa décision. Dans le cas de l'aménagement du projet de casiers d'inondation, une commission d'aménagement foncier a été créée à l'échelle intercommunale. Son choix s'est porté sur la mise en œuvre d'une procédure de remembrement avec inclusion des emprises du projet. Le périmètre de remembrement retenu, nécessairement plus vaste que les simples emprises à acquérir, est de 1 177 ha.

4. Les étapes d'un remembrement avec inclusion d'emprises

Le remembrement avec inclusion d'emprises nécessite tout d'abord une enquête de périmètre¹⁰ puis le classement des sols et une enquête incluant une évaluation de leur valeur et la productivité des terrains agricoles concernés. Par la suite, la collectivité monte un avant projet en concertation avec les propriétaires et les exploitants puis lance la phase de réalisation.

Les résultats de l'approche foncière :

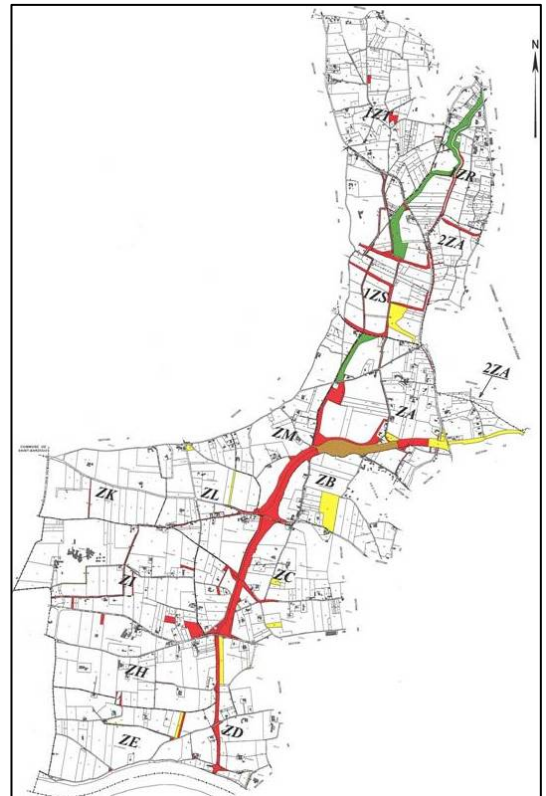
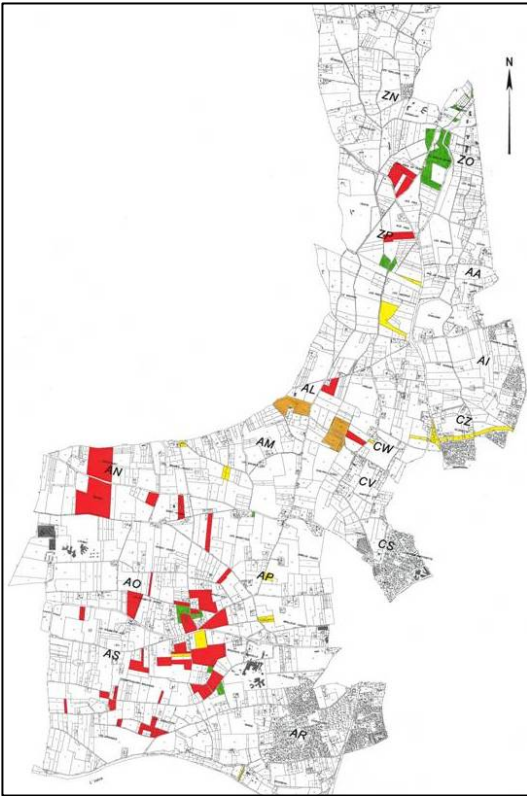
La démarche engagée par la collectivité a permis l'échange de parcelles appartenant à son stock foncier avec des parcelles en bordure de cours d'eau ou dans l'emprise du projet de casiers (Cf. figures page suivante). L'opération a ainsi favorisé une répartition plus cohérente des propriétés et des exploitations agricoles du territoire concerné.

Au-delà de la réalisation des casiers de stockage des crues, l'approche foncière choisie par la collectivité lui a permis de mener à bien plusieurs autres actions et travaux connexes favorisant une meilleure gestion de l'eau et des inondations, tels que des travaux de voirie, de remise en état des sols, d'hydraulique agricole et d'irrigation privée ou encore d'aménagements paysagers avec la restauration de haies.

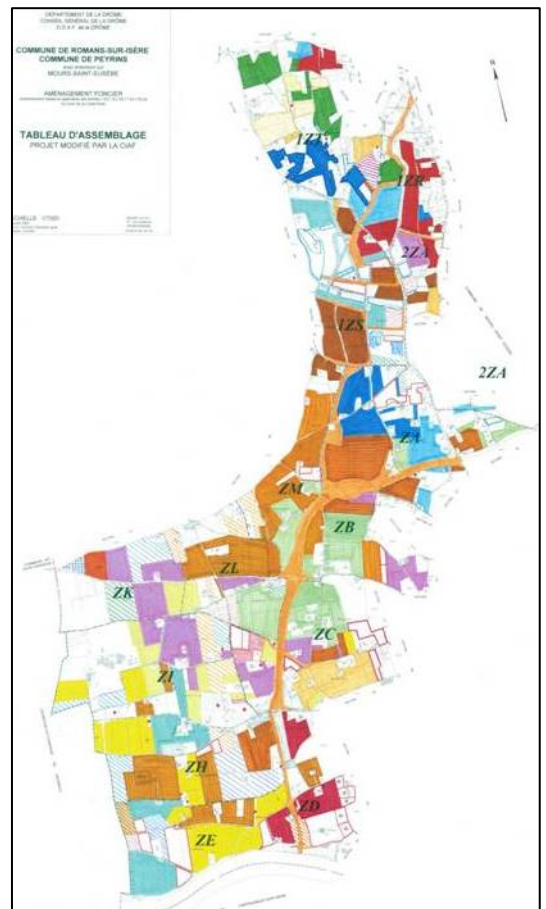
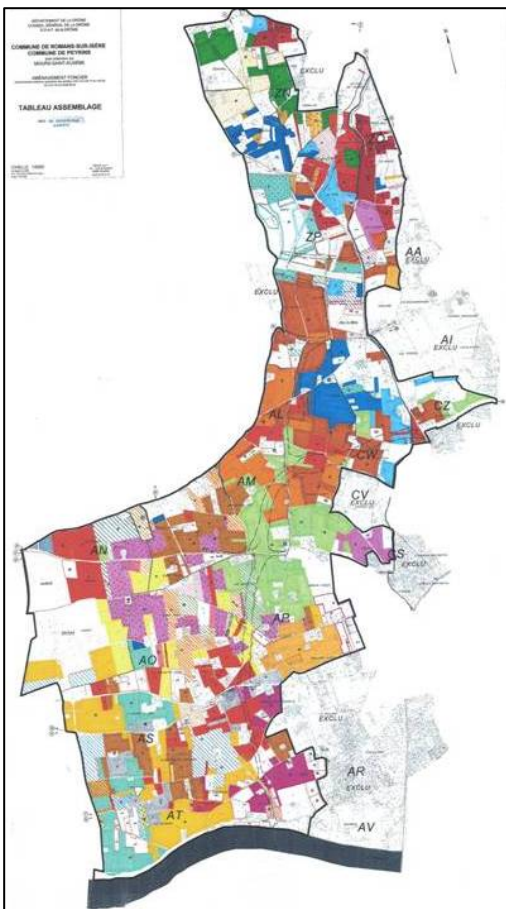
Sur le plan financier, les études, la topographie et le bornage réalisés par le cabinet de géomètres experts, ont coûté environ 300 000 €.

¹⁰ L'enquête de périmètre permet le débat public sur l'opportunité du projet et les exigences environnementales qu'il doit satisfaire et de valider quel est le périmètre pertinent à remembrer en tenant compte de la géographie, des zones urbanisées, des exploitations agricoles et des stocks existants.

Le stock foncier de la Communauté de Communes du Pays de Romans avant (à gauche) et après remembrement (à droite)



Les exploitations agricoles avant (à gauche) et après remembrement (à droite)



Avantages et inconvénients de la procédure :

La procédure choisie par la Communauté de Communes du Pays de Romans offre une certaine facilité pour réorganiser le parcellaire et échanger les stocks fonciers avec les parcelles situées sur les emprises des aménagements prévus. Elle permet également une occupation anticipée des terrains concernés et l'intégration de différents projets collectifs sur le territoire grâce à la maîtrise totale des berges du cours d'eau, tels que :

- ◆ la restauration d'un espace de liberté des cours d'eau et des possibilités de reméandrage,
- ◆ la protection des zones humides,
- ◆ divers projets d'aménagement du territoire tels que cités plus haut.

La mise en place de cette stratégie a donné à la collectivité la possibilité d'intégrer des servitudes couplées avec la DUP. Elle a enfin permis d'éviter un morcellement des terrains par les aménagements et de désenclaver certaines propriétés par la cession des petites parcelles.

À retenir :

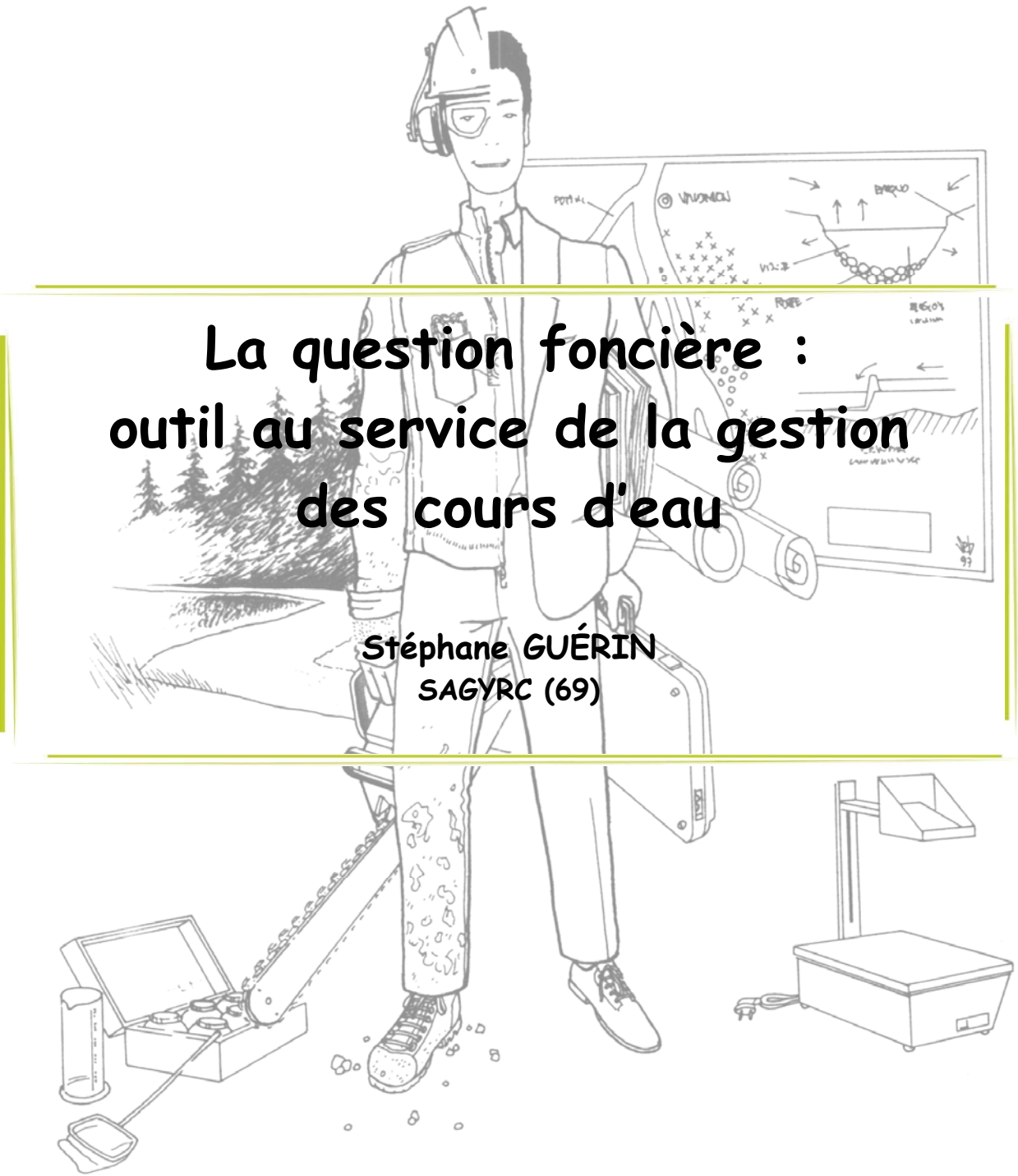
La DUP en vue d'une expropriation garantit la conduite à bonne fin d'un projet, de même, d'un certain point de vue que les droits fondamentaux des propriétaires et la juste dépense publique (grâce à une transparence des coûts et à des négociations plus équitables qu'une somme d'accords amiables individuels).

Il est difficile de se contenter de négociations à l'amiable quand il y a lieu d'exproprier du bâti ou une grande surface (maîtrise du coût par hectare à assurer) ou, d'une manière générale, dès qu'il y a lieu d'indemniser des propriétaires. Néanmoins, la DUP et l'ouverture de la phase judiciaire (enquête parcellaire) constituent souvent un cadre facilitant des transactions amiables permettant d'éviter la surenchère de certains particuliers. Elle autorise une certaine fermeté de la collectivité sur un montant équitable pour tous les propriétaires, car celle-ci a l'assurance de pouvoir faire trancher le juge de l'expropriation.

L'anticipation permet une bonne gestion des délais inhérents à chacune des procédures, les délais incompressibles des unes étant optimisés au service des autres.

La réorganisation foncière, quoique lourde à conduire et relativement coûteuse, reste un outil puissant pour mettre en cohérence l'aspect foncier et le projet en respectant au maximum les biens privés. Cette réorganisation se déroule d'autant mieux que la collectivité aura saisi toutes les opportunités de ventes de terrains volontaires dans un périmètre plus large que le projet. Elle aura ainsi constitué une réserve foncière à repositionner sur les emprises du projet par l'intermédiaire d'un remembrement du périmètre. Cette approche permet de limiter l'expropriation.

Ainsi, les projets mis en œuvre sur des cours d'eau dont l'emprise est structurante pour un espace donné, ont tout à gagner à mettre en place une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique associée à une procédure de remembrement (« Aménagement Foncier Agricole ou Forestier »). Une procédure d'échange (« Échanges et Cessions d'Immeubles Ruraux » ; Cf. code rural) peut également être envisagée. Ceci est d'autant plus vrai si la collectivité a pu constituer des réserves foncières : il est important de mettre en place la stratégie foncière dès le choix du projet et le démarrage des démarches administratives pour ne pas perdre de temps.



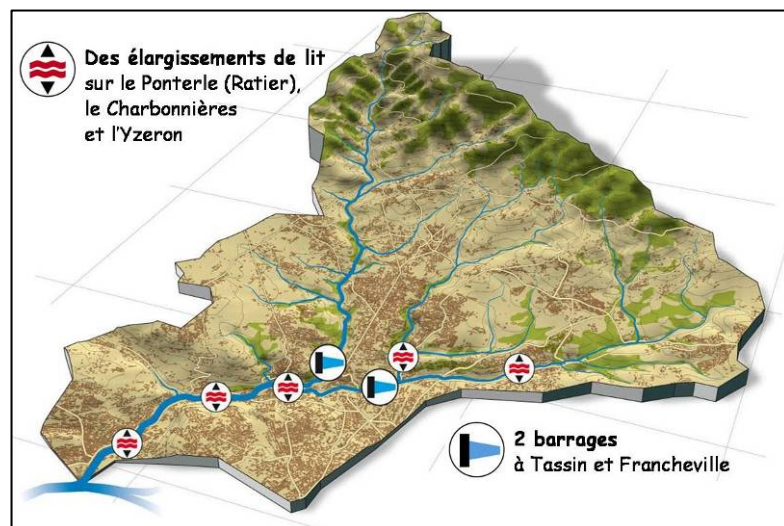
La question foncière : outil au service de la gestion des cours d'eau

Stéphane GUÉRIN
SAGYRC (69)

Dans un contexte périurbain à urbain, les interventions des structures de gestion des milieux aquatiques sont rendues difficiles par l'importante pression foncière et le coût des terrains.

Le Syndicat Intercommunal de Gestion de l'Yzeron, du Ratier et du Charbonnières (SAGYRC) est porteur d'un contrat de rivière dans la banlieue ouest de Lyon (69). Le bassin versant, situé en secteur urbain (à l'aval) et périurbain (à l'amont), est peuplé d'environ 105 000 habitants. Les principaux enjeux de ce bassin versant concernent la problématique « inondations » et la « sécurité des biens et des personnes ». Il s'agit également pour le syndicat de restaurer des cours d'eau particulièrement impactés par la pression foncière et de réaménager le cadre urbain par la création d'espaces attractifs en bord de cours d'eau.

Dans le cadre du contrat de rivière et de la lutte contre les inondations, le SAGYRC a le projet de mettre en œuvre plusieurs actions visant à favoriser un ralentissement dynamique des crues dans un objectif de protection des enjeux en aval.



Deux **barrages écrêteurs** sont ainsi prévus sur les communes de Tassin la Demi Lune et Francheville. Le dimensionnement des ouvrages a été calculé pour une crue centennale. Les deux ouvrages sont particulièrement ambitieux compte tenu de leurs tailles et de l'emprise foncière qu'ils nécessitent.

Plusieurs actions de **renaturation du cours d'eau** dans un objectif de lutte contre les inondations sont également prévues dans des secteurs de traversée urbaine où le lit est composé d'une simple cunette béton. Les aménagements prévus concernent

l'élargissement du lit avec suppression de la cunette, végétalisation des berges, recréation de sinuosité et diversification des habitats aquatiques. Des cheminements piétons et aménagements paysagers sont également en projet.

Prise en compte tardive de la problématique foncière :

La complexité technique et réglementaire liée aux aspects fonciers n'ayant pas été initialement prise en compte dans le contrat de rivière, aucune enveloppe financière n'était à l'origine allouée à ce volet. En l'absence d'expertise juridique interne au syndicat, le SAGYRC s'est doté des moyens nécessaires à la bonne marche de ces projets. Compte tenu de l'ampleur des opérations (multiplicité des sites et des cas de figure) et des enjeux, un opérateur foncier a été missionné par l'intermédiaire d'un marché à bons de commande pour un montant maximum de 350 000 € HT.

Le marché prévoit pour chacune des 100 unités foncières¹¹ à traiter : estimation des biens, négociation amiable, assistance à l'établissement des actes notariés, contrôle et suivi des enquêtes parcellaires, procédure d'expropriation, recours, établissement de conventions pour servitudes de passage ou d'occupation temporaire, expertise juridique.

La prise en compte de la problématique foncière pour la mise en œuvre des projets a provoqué une augmentation substantielle des budgets (Cf. figure ci-dessous).

¹¹ Unité foncière : une seule personne physique ou un seul droit de propriété

L'importance de la prise en compte du volet foncier dans l'estimation financière d'un projet
AVP = Avant projet

		Programme initial	AVP	Écart
Barrages				
Travaux (€ HT)	Tassin	1,58 M€	2,81 M€	1,23 M€
	Francheville	5,52 M€	6,21 M€	0,69 M€
	<i>total</i>	7,1 M€	9,02 M€	1,92 M€
Foncier (€)		1,8 M€	1,8 M€	0 M€
Cours d'eau				
Travaux (€ HT)		5,7 M€	11,4 M€	5,7 M€
Foncier (€)		0,36 M€	2,7 M€	2,34 M€
Ingénierie et frais annexes		2,33 M€	2,4 M€	0,07 M€
TOTAL		17,3 M€	27,3 M€	10 M€

La gestion foncière sur les sites de barrages

Les deux projets de barrage écrêteurs se sont heurtés à de nombreuses oppositions de la part des riverains concernés, des associations de défense de l'environnement et autres acteurs locaux. Le syndicat s'est donc trouvé confronté à d'importants risques de recours sur le fond et la forme des projets.

Afin de répondre à ces oppositions, il s'est ainsi trouvé dans l'obligation de réfléchir à d'éventuelles acquisitions de terrains. Le maintien d'habitations étant incompatible avec la surinondation, les parcelles bâties sont les premières concernées par cet aspect. L'emprise des digues, de leurs accès et abords immédiats a également fait l'objet d'une réflexion approfondie, la garantie de sécurité des ouvrages étant fondamentale dans ce type de projets. Enfin, le syndicat s'est interrogé sur l'acquisition éventuelle des sites d'extraction de matériaux destinés à la création des ouvrages étant donné la fragilité des négociations pour occupations temporaires, des droits de foretage et de l'obligation de remise en état des sites après extraction.

Déclaration d'utilité publique :

À partir de ces éléments, un périmètre de DUP en vue d'expropriations a été défini en prévision d'éventuels blocages. Le cabinet de juriste émet néanmoins une réserve sur la pertinence du périmètre. Il considère que celui-ci est attaquant. Son étendue et la prise en compte en son sein de parcelles qui ne sont pas directement connectées au cours d'eau rendent difficile la justification de l'utilité publique dans le cadre d'une action concernant les milieux aquatiques. Celui-ci peut néanmoins être justifié par les coûts de l'indemnisation des propriétaires dans le cadre des servitudes, voire par l'indispensable entretien des sites boisés situés dans les vallons suite aux aménagements.

Servitudes de surinondation :

En complément de ce dispositif de DUP, le syndicat envisage la mise en place de servitudes de surinondation pour l'ensemble des cuvettes d'inondation (définition précise dans la loi Risques du 30 juillet 2003) et il prévoit l'indemnisation pour préjudice matériel ainsi que le droit de délaissement.

Le syndicat se retrouve confronté à un problème majeur pour maîtriser le foncier des vallons inondés et proposer des mesures compensatoires visant à mettre en valeur et ouvrir les sites au public car il n'a pas la possibilité de lancer une procédure d'expropriation sur ces parcelles. Cela constitue une limite importante au projet porté à l'enquête publique. La seule voie possible pour leur acquisition reste ainsi la négociation amiable.

Occupation temporaire des sols :

Enfin, en vue de la phase de réalisation des travaux et notamment pour les dessertes d'accès aux sites d'extraction, le SAGYRC envisage de demander en Préfecture un arrêté d'occupation temporaire des sols au titre de la loi du 29 décembre 1892.

La gestion foncière sur les sites à restaurer : logique d'acquisition

Au fur et à mesure de l'avancement des projets d'élargissement du cours d'eau, différents enjeux sont ressortis, tels que la surface d'emprise des aménagements sur les parcelles riveraines ou encore, la responsabilité par rapport aux ouvrages de sécurité publique. Ces problématiques impliquent des enjeux forts en terme financiers et de compétences du syndicat. Elles déterminent en partie les principes d'aménagement retenus. Ces nouvelles problématiques ont rendu nécessaire une expertise juridique concernant la stratégie de gestion foncière à adopter.

Le classement des ouvrages et leur entretien : les risques de « superposition de propriétés »

En terme de sécurité publique, il est préférable de privilégier le maintien de la propriété de l'ouvrage à la collectivité plutôt que de la transférer aux propriétaires riverains. Le problème des compétences et des moyens à disposition de la collectivité pour garantir l'entretien des ouvrages est néanmoins posé. La circulaire du 6 août 2003¹² préconise l'intégration de l'ouvrage dans une gestion globale et homogène de la protection contre les inondations, surtout dans le cadre de linéaires importants et contigus.

Dans le cadre de la réalisation d'ouvrages sous maîtrise d'ouvrage publique sur fond privé, la collectivité est confrontée à un problème de responsabilité inhérente à sa difficulté à garantir la substitution au propriétaire privé dans ses actions et sa responsabilité de garde de l'ouvrage. Il est ainsi indispensable d'établir une convention avec le propriétaire afin d'apporter toutes les garanties nécessaires, tant au propriétaire sur la qualité des ouvrages construits, qu'à la collectivité sur sa responsabilité à l'issue des travaux.

Afin de se prémunir contre toute dénonciation de convention de la part d'un propriétaire, le choix des élus s'est porté sur l'acquisition systématique des emprises de travaux concernés par des digues de protection. Il a ainsi été choisi de mettre en place une DUP globale, concernant pratiquement tous les sites de travaux.

Logique d'acquisition : conséquences sur les choix d'aménagement :

Au cours de l'avancement des projets, il est apparu cohérent de choisir une politique visant une maîtrise foncière publique des cours d'eau et des berges afin de répondre aux demandes de mise en valeur environnementale et paysagère des cours d'eau et de développement de cheminements. Ces demandes posent néanmoins des difficultés vis-à-vis des riverains car elles impliquent un changement complet de l'usage et de la fréquentation des cours d'eau au droit de leur propriété.

Par conséquent, le choix d'une maîtrise foncière publique est apparu comme le plus cohérent en vue d'un élargissement des perspectives d'aménagements et des enjeux de l'opération, justifiant par là même de l'utilité publique et des investissements réalisés au-delà du simple enjeu local de protection contre les crues. Cet aspect constitue un facteur important pour le bon déroulement de l'enquête publique et pour "contrer" les opposants aux projets.

Choix fort de la pérennisation des actions d'aménagement et d'entretien des cours d'eau

En outre, ce choix politique de maîtrise foncière renforce considérablement le rôle et l'importance de la structure gestionnaire, qui devient un propriétaire significatif et un acteur important de l'aménagement du territoire. Il répond également aux exigences de pérennisation de la structure porteuse et d'orientation de ses actions vers un SAGE.

¹² Circulaire du 6 août 2003 relative au contrôle des digues intéressant la sécurité publique. Les enjeux de sécurité vis-à-vis de l'entretien des ouvrages sont renforcés par le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007 concernant le classement des digues et la nécessité de la réalisation d'études de danger.

Le cas des aménagements sans construction nouvelle :

Dans le cadre d'opérations ne nécessitant pas de constructions nouvelles, comme un simple retalutage ou un renforcement de berge par des techniques végétales ou minérales, la procédure de servitude semble la plus adaptée. Une acquisition systématique n'est en effet pas justifiée, même au regard de l'entretien futur des aménagements. Néanmoins, le SAGYRC n'a pas fait ce choix étant donné le contexte local urbain et périurbain.

En effet, la servitude pour « exécution de travaux et entretien des ouvrages » (Art. [L.151-37-1](#) du code Rural) permettant l'instauration d'un droit de passage d'une largeur maximum de 6 mètres depuis la rive, exclut les cours et jardins attenants aux habitations. Or, ce cas est de loin le plus fréquent sur le bassin versant de l'Yzeron. Par ailleurs, la servitude pour « travaux d'entretien du cours d'eau » (Art. [L.215-18](#) du code de l'environnement) est basée sur le même principe que les conventions amiables établies avec les propriétaires riverains en marge de la DIG pour la mise en œuvre du plan pluriannuel de gestion des cours d'eau. Enfin, la mise en œuvre de ces procédures est potentiellement complexe et n'est pas toujours adaptée aux aménagements projetés.

Au vu de ces éléments, le SAGYRC a été renforcé dans son choix d'acquisition complète des sites d'aménagement, afin de simplifier les interventions et entretiens futurs.

Logique d'acquisition : conséquences sur le planning prévisionnel

Malgré la déclaration d'utilité publique des projets, toutes les acquisitions prévues par le syndicat ne pourront être réalisées à l'amiable. Par ailleurs, selon les recours en expropriation par voie judiciaire, le calendrier ne peut être maîtrisé étant donné les délais entre les arrêtés d'autorisation et le démarrage des travaux. Cela induit d'importantes difficultés de communication concernant les travaux auprès de la population du bassin.

Logique d'acquisition : conséquences politiques et financières

La mise en œuvre d'une politique de maîtrise foncière telle que celle du SAGYRC nécessite un engagement politique fort et cohérent à l'échelle intercommunale concernant la stratégie de négociation foncière affichée.

- ✓ *Est-il pertinent de proposer un prix de base ? Celui-ci doit-il être en lien avec les estimations du service du Domaine¹³ ?*

Il semble que les services du Domaine ne prennent pas en compte le caractère de protection et de mise en valeur des terrains riverains des cours d'eau. Ainsi, les prix estimés, basés sur le coût du terrain constructible, sont très élevés.

- ✓ *La négociation doit-elle se dérouler « par étape » ou de manière coercitive ?*

Dans ce type de négociations, il existe un risque de surenchère qui tourne souvent à l'avantage des riverains les plus opposés aux projets. On se retrouve face à un problème déontologique d'équité entre les différentes acquisitions. La méthodologie retenue par le SAGYRC a été de proposer l'achat des terrains à un prix symbolique compte tenu de l'intérêt des propriétaires à voir les travaux se réaliser. L'organisation de réunions d'information à l'échelle des quartiers permet ici de faciliter ce type de négociations, au cours desquelles les associations locales de riverains constituent un soutien important pour le syndicat.

¹³ France Domaine est un service à compétence nationale du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Le service du domaine a pour mission d'évaluer et vendre les biens, mobiliers et immobiliers, appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques et dont celles-ci ont décidé la cession.

À retenir :

Il est fondamental de ne pas négliger la question foncière au cours de l'émergence d'un projet. Dès la phase amont, cette problématique doit être prise en compte, tant par le coût que cela peut représenter dans les territoires à forte pression foncière que par les interférences avec les choix techniques mêmes du projet.

Sur un projet complexe, il n'y a pas un seul mais plusieurs outils à combiner : on doit réfléchir le projet en terme de stratégie foncière. Celle-ci peut conditionner des choix techniques pour un objectif hydraulique donné. Il n'est donc pas inutile de s'entourer très tôt de compétences juridiques.

À la faveur de l'intégration d'un ouvrage hydraulique dans un projet plus global sur un territoire donné (requalification du cours d'eau, intégration de l'eau dans la ville au sein d'une trame de cheminement doux), peut naître une réflexion sur la mobilisation d'espace public « multi-usage » qui va conditionner la stratégie foncière.

Il y a pour chaque projet un équilibre à trouver entre la procédure amiable et la procédure d'expropriation. Il convient, autant que faire se peut, de veiller à ce que les droits soient les mêmes pour tous. Si l'on perçoit que les procéduriers et ceux qui ont la capacité de faire défendre leurs intérêts peuvent en tirer une plus-value, il convient de s'interroger sur ce que pourraient en retirer comme rancœur ceux qui auraient convenu de l'intérêt général et accepté une transaction amiable au plus tôt, facilitant ainsi le projet. Dans tous les cas, la volonté politique doit être claire, transparente et argumentée. Enfin, la stratégie mise en œuvre doit être évaluée afin d'améliorer l'approche foncière de la collectivité pour les programmes de travaux suivants.

De nouveau, il semble que l'expropriation soit envisageable pour des ouvrages hydrauliques intéressant la sécurité publique alors qu'elle ne serait pas mobilisée pour déployer un espace public au cœur d'une agglomération ou pour restaurer une rivière. Est-ce une tendance culturelle ou est ce seulement conjoncturel ? Est-ce une question juridique ? À partir de quel niveau abuse-t-on de l'intérêt général au détriment des droits individuels liés à la propriété privée ? La question n'est pas résolue. La réponse se trouvera dans la jurisprudence qui évoluera avec la maturité du débat public autour de ces projets. ***Il n'y a pas une réponse, il y a des stratégies à essayer « en toute bonne foi » par la collectivité.***

ANNEXE

→ FICHE DE MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE L.211-7

(Source : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, MEEDDM, 2009)

Interventions des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur le fondement de l'article L. 211-7 du code de l'environnement

L'article [L. 211-7 c. env.](#) permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de réaliser des études, d'exploiter des ouvrages ou des installations et d'exécuter certains travaux ou actions :

- aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ;
- approvisionnement en eau ;
- maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- défense contre les inondations et contre la mer ;
- lutte contre la pollution ;
- protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

Pour mener son projet à bien, le maître de l'ouvrage¹⁴ doit établir au préalable son caractère d'intérêt général ou d'urgence¹⁵. L'intérêt général du projet est constaté à l'issue d'une procédure spécifique de déclaration d'intérêt général ou de déclaration d'utilité publique.

- La déclaration d'intérêt général (articles [R.214-88 à R.214-104 c. env.](#) et [R. 11-4 à -14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#), CECUP) :
 - o Elle constitue la procédure de droit commun.
 - o Elle s'applique aux projets fondés sur l'article L. 211-7 c. env.
 - o Elle permet à la personne publique d'intervenir sur la propriété privée des riverains pour mettre en œuvre son projet.
- La déclaration d'utilité publique ([R. 11-14-1 à R. 11-14-14, CECUP](#)) :

¹⁴ Peuvent être maîtres d'ouvrage des actions précitées : les collectivités territoriales, leurs groupements ou l'État.

¹⁵ Voir R. 214-44 : la seule exigence est alors d'informer immédiatement le préfet.

- Elle est requise lorsque les opérations, aménagements, ouvrages, travaux sont susceptibles d'affecter l'environnement, par exemple, avant la délivrance d'une autorisation de dérivation des eaux (R. 214-90 c. env.) ou la mise en œuvre des art. [R. 435-34 à -39 c. env.](#)
- Elle permet de procéder à des expropriations préalables.
- Principales différences avec la procédure d'enquête préalable à la DIG :
Le président du tribunal administratif, sur saisine du préfet, désigne le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête (R. 11-4 et 11-14-3 CECUP)
Possibilité de visiter les lieux, faire compléter le dossier, organiser une réunion publique, proroger le délai de l'enquête (R. 11-14-10 à -13)
Le préfet adresse copie du rapport et des conclusions du commissaire au président du tribunal administratif et à l'expropriant.

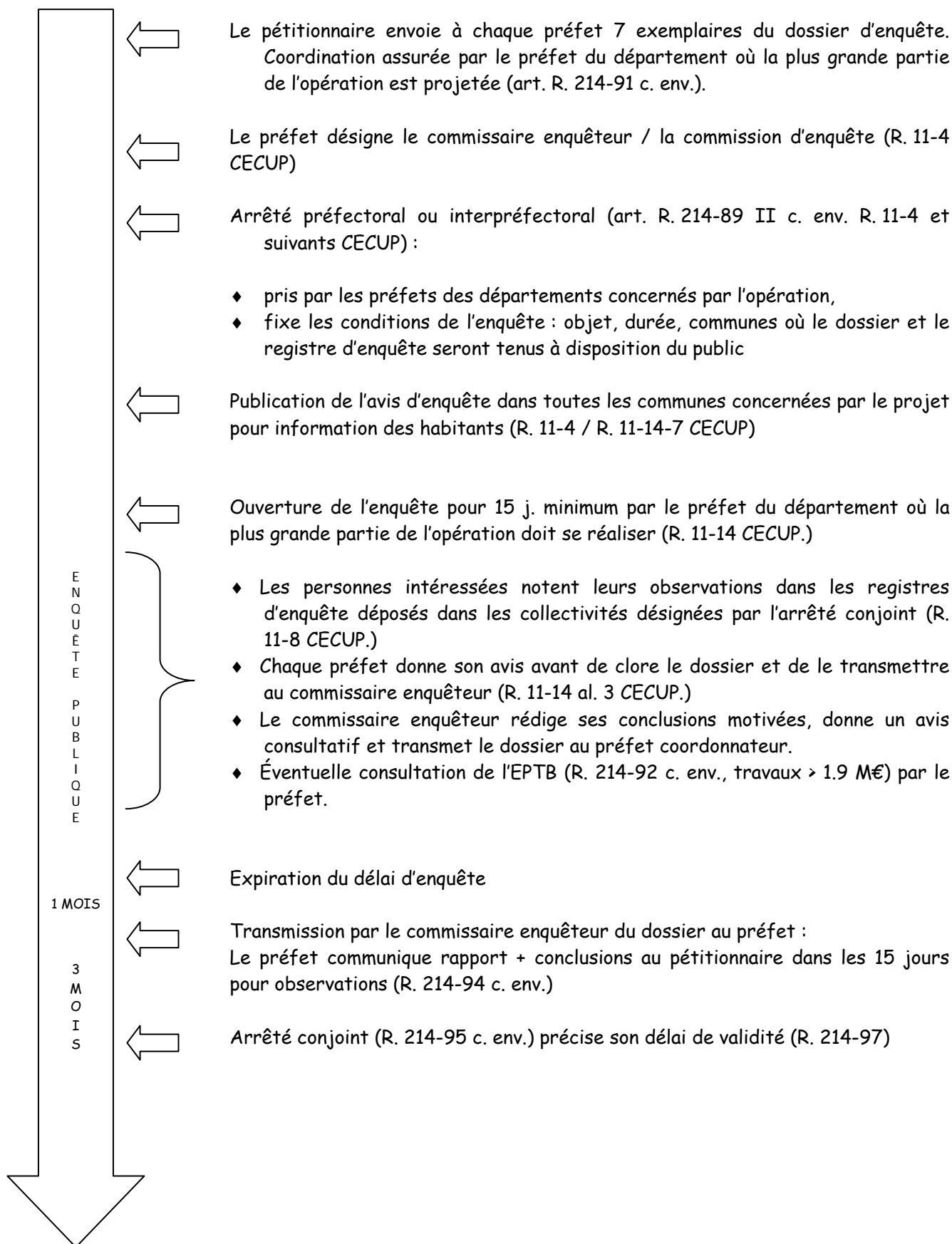
En fonction de la nature des opérations prévues, des procédures spécifiques (loi sur l'eau...) pourront se greffer à la procédure de DIG.

- Le projet nécessitant la déclaration d'intérêt général comporte aussi des opérations devant faire l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration loi sur l'eau :
 - On réalise une seule enquête mais les pièces demandées aux articles [R. 214-6 et R. 214-32 c. env.](#) doivent être ajoutées au dossier.
 - Il sera également fait application des règles des articles R. 214-6 et suivants c. env.
- Si l'établissement d'une servitude de passage est sollicité, présenter les pièces requises par l'art. [R. 152-30 du code rural](#) (liste des parcelles concernées, modalité de mise en œuvre...),
- En cas de financement de l'action par redevance pour service rendu :
 - Déterminer les catégories de personnes qui bénéficient de l'action projetée ou qui l'ont rendu nécessaire.
 - Le dossier mis à l'enquête publique doit comporter les éléments de budget permettant de justifier les redevances envisagées,
 - Montrer que le montant de la redevance est bien proportionné au service rendu et que la répartition du coût du service entre les catégories de bénéficiaires est équitable.
- Le projet nécessitant la déclaration d'intérêt général comporte aussi des opérations groupées fondées sur l'article [L. 215-15 c. env.](#) :
 - On réalise une seule enquête
 - Le plan de gestion de l'unité hydrographique cohérente est versé au dossier,
 - L'autorisation accordée à l'issue de l'enquête est valable pour 5 ans et peut être renouvelée.

Effets de la déclaration d'intérêt général :

- L'action peut être mise en œuvre après l'arrêté de déclaration d'intérêt général,
- La déclaration d'intérêt général ou d'urgence permet de passer outre le refus de riverains d'intervention sur leur cours d'eau,
- Servitudes de passage :
 - Celles déjà instaurées en application du [décret n° 59-96 du 7 janvier 1959](#) sont validées.
 - Possibilité d'instaurer de nouvelles servitudes si le besoin en est prouvé.

Déclaration d'intérêt général :



→ AUTRES ECHANGES EN MARGE DE L'ORDRE DU JOUR

L'entretien régulier correspond à des opérations légères qui ne sont pas soumises à des formalités administratives préalables. Des opérations plus lourdes, car sans doute pas assez régulières, s'apparentant donc à de la restauration plus qu'à de l'entretien, peuvent être soumises au moins à déclaration en application des articles L.214-1 à 6 du code de l'environnement (notamment les rubriques 3.1.5.0 et 3.2.1.0 de la nomenclature des opérations soumises à déclaration/autorisation).

Reste la possibilité de verbaliser si les résultats sont contraires à l'objectif, avec toute la subtilité que cela suppose pour juger de l'atteinte du bon état. Seule la jurisprudence précisera les choses.

Quelques discussions :

- L'enlèvement de matériaux dans le lit mineur mais sur le lit sec n'est pas a priori contraire au code de l'environnement. Cela signifie que l'article 3.1.5.0 de la nomenclature n'est pas concerné si l'on intervient hors lit vif. Néanmoins, toutes les DDAF et CSP n'ont pas la même interprétation.
- Comme le fond du lit appartient au propriétaire et que ce dernier a le libre usage de ce gravier (sauf à tomber au-dessus des seuils de la loi carrière qui impliquent une procédure à ce titre), l'assemblée s'inquiète de ce que l'absence de procédure favorise les « minis-pièges » à matériaux.

Rappel : La propriété des alluvions, relais, atterrissements, îles et îlots qui se forment dans les cours d'eau non domaniaux est et demeure régie par les dispositions des articles 556, 557, 559, 561 et 562 du code civil (CE-L215-6)

Chaque riverain a le droit de prendre, dans la partie du lit qui lui appartient, tous les produits naturels et d'en extraire de la vase, du sable et des pierres, à la condition de ne pas modifier le régime des eaux et d'en exécuter l'entretien conformément à l'article L.215-14 (CE-L215-2p)

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 (CE-L215-15p).

Ces extractions échappent à la définition des carrières (rubrique 2510 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, décrets n° 94-484, 94-485 et 94-486 du 9 juin 1994).

- Selon l'analyse de Mr Olivier (DDAF 07), face à un propriétaire qui manifeste un excès de zèle, un plan de gestion collectif dont « l'intensité » a été déclarée d'intérêt général (voir ci-après) est un argument solide pour dire que l'intervention individuelle va au-delà de l'entretien tel que défini par le code rural. Le propriétaire pourra alors être verbalisé.

Ainsi pour les cours d'eau où la somme d'actions individuelles s'avère préjudiciables aux objectifs (notamment le phénomène « mini-gravière individuelle » évoqué ci-dessus, la collectivité, si elle le juge nécessaire pour l'équilibre de son territoire, a intérêt à faire valider un principe de gestion d'intérêt général (sans nécessairement tout prendre en charge au titre de son programme d'action (plan de gestion sensu stricto), voir ci-dessous le principe de la mise en demeure).

Le plan de gestion (PG - L.215-15 du code de l'environnement) est-il une logique d'intervention, qui permet de préciser le détail d'intervention au cas par cas ou bien un programme d'action détaillées et précises ?

Les agents des DDAF présents pensent qu'il s'agit d'un programme précis, qui :

- Permet d'anticiper l'autorisation police de l'eau pour toutes les actions qui le justifient le cas échéant ; sinon il faudra apporter les précisions requises pour chaque dossier d'intervention.
- Permet de fixer précisément les coûts d'intervention sur lesquels sont basés la participation des riverains dans le cadre de la DIG.

Il est vrai que le statut de plan de gestion vaut désormais « autorisation police de l'eau ». Apporter dès l'enquête générale tous les détails suffisants pour les opérations relevant de la nomenclature est une bonne idée.

Mais ceci semble peu opérationnel aux intervenants de terrain : il faut un peu de marge de manœuvre compte tenu des réalités d'exécution et de l'évolution des milieux naturels pendant la durée du programme.

Il est sans doute possible de trouver un juste milieu, une solution pragmatique selon la nature des travaux effectivement prévus, **au cas par cas des programmes. Par exemple** il est possible d'afficher des objectifs à atteindre pour les opérations de coupe/éclaircie ; des Avant Projets Détaillés à la parcelle pour des aménagements de berges soumis à autorisation...

Le PG valant autorisation Police de l'eau, rien n'empêche de prévoir une validation des opérations détaillées qui n'auraient pu être précisées plus tôt, par un complément technique au moins 3 mois avant une nouvelle phase de chantier, notamment quand elles restent dans les seuils de déclaration ou hors lit vif.

Il convient alors peut-être de discuter avec la DDAF d'un compromis pragmatique en s'appuyant sur des exemples de départements plus souples. La pratique conduit parfois à adopter comme étant la règle des principes incertains au regard des codes et de la jurisprudence : si le travail de terrain s'en trouve compliqué sans aucune plus-value pour les objectifs visés par le législateur, il est parfois utile de remettre en cause la pratique pour s'en tenir à la réglementation... et ses marges de manœuvre réelle. C'est alors forcément du cas par cas.

LISTE DES PARTICIPANTS

	NOM	FONCTION	ORGANISME	CP	VILLE
1	Marie-Alix ALLEMAND	Chargée de mission	Syndicat Interdépartemental du Bassin de la Galaure (SIBG)	26330	CHATEAUNEUF DE GALAURE
2	Mélanie BARBER	Technicienne de rivière	Syndicat du Foron du Chablais Genevois (SIFOR)	74240	GAILLARD
3	Rodrigue BARJON	Stagiaire	Communauté d'Agglomération de St-Etienne Métropole	42009	ST ÉTIENNE Cedex 2
4	Sandrine BATUT	Chargée de mission	Syndicat Mixte du Bassin Versant du Lez (SMBVL)	84600	GRILLON
5	Sylvain BEAUCHET	Technicien de rivière	Communauté d'Agglomération de St-Etienne Métropole	42009	ST ÉTIENNE Cedex 2
6	Julien BIGUE	Directeur	Association Rivière Rhône Alpes	38000	GRENOBLE
7	Nicolas BOURETZ	Directeur	Syndicat Ardèche Claire	07200	VOGÜÉ
8	Jérôme BOUTIGNY	Technicien de rivière	Communauté d'Agglomération de St-Etienne Métropole	42009	ST ÉTIENNE Cedex 2
9	Betty CACHOT	Chargée de mission	Syndicat de Rivières Brévenne-Turdine (SYRIBT)	69592	L'ARBRESLE Cedex
10	Cédric CADET	Technicien de rivière	Syndicat Mixte du Bassin Versant de la Véore (SMBVV)	26760	BEAUMONT LÈS VALENCE
11	Eric CAILLEAU	Géomètre expert	BEAUR SARL	26100	ROMANS
12	Richard CARRET	Technicien de rivière	Communauté de Communes Rhône Valloire	26140	ALBON
13	Mélina CHALEAT	Technicienne de rivière	Syndica Ouvèze Vive	07003	LYAS
14	Julien CHAPIER	Chargé de mission	SIAB de l'Herbasse (SIABH)	26260	ST DONAT SUR HERBASSE
15	Félicien CHARRIER	Chargé de mission	Syndica Ouvèze Vive	07003	LYAS
16	Valérie CHARVILLAT	Chargé de mission	Syndicat Intercommunal Eyrieux Clair	07160	LE CHEYLARD
17	Nelly CHATEAU	Technicienne de rivière	Communauté de Communes du Tournonais	07300	MAUVES
18	Anne CITTERIO	Chargée de mission	Syndicat du Pays de Maurienne (SPM)	73303	ST JEAN DE MAURIENNE
19	Luc COLLANGE	Technicien de rivière	Conseil Général du Var	83076	TOULON
20	Julien CORGET	Chargé de mission	Syndicat Mixte Veyle Vivante (SM2V)	01540	VONNAS
21	Stéphanie DANIEL	Chargée de mission	Syndicat Intercommunal Eyrieux Clair	07160	LE CHEYLARD
22	Stéphane DAVAL	Animateur - Médiateur	SIAE de la Reyssouze	01340	MONTREVEL EN BRESSE
23	Denis DELHOMME	Ingénieur conseil	BEAUR SARL	26100	ROMANS
24	François DELORME	Responsable cellule Rivière	Communauté d'Agglomération de St-Etienne Métropole	42009	ST ÉTIENNE Cedex 2
25	Bruno DRUEL	Service police de l'eau	DDAF de la Drôme	26021	VALENCE Cedex
26	Antoine DUCLOUX	Responsable service gestion de l'eau	Communauté de Communes du Pays de Romans	26103	ROMANS SUR ISÈRE CEDEX
27	Alain DUPLAN	Technicien de rivière	Syndicat de la Basse Vallée de l'Ain (BVBVA)	01150	BLYES
28	Sylvie DUPLAN	Chargée de mission	Syndicat du Haut-Giffre	74440	TANINGES
29	Daniel EYRAUD	Chef de Division	Office National des Forêts de la Drôme	26150	DIE
30	Guillaume FANTINO	Ingénieur d'étude	BEMGEO	69230	SAINT GENIS LAVAL
31	Carole FAVEEUW	Responsable administrative	SAGYRC	69290	GREZIEU LA VARENNE
32	Éric FAZI	Directeur	Syndicat Mixte du Bassin Versant du Lez (SMBVL)	84600	GRILLON
33	Elisabeth GALLIEN	Chargée d'aménagement foncier	Conseil Général du Jura	38110	LA TOUR DU PIN
34	Benoît GAUTHIER	Technicien de rivière	Institution Entretien Rivière	89000	AUXERRE
35	Didier GIRARD	Technicien de rivière	SIAGA	38480	POUT DE BEAUVOISIN
36	Fabrice GONNET	Technicien de rivière	Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD)	26340	SAILLANS
37	Stéphane GUERIN	Directeur - Chargé de mission	SAGYRC	69290	GREZIEU LA VARENNE
38	Marie-Pénélope GUILLET	Chargée de mission	Syndicat des Affluents du Sud-Ouest Lémanique (SYMASOL)	74550	PERRIGNIER
39	Murielle JACQUES	Directrice	Syndicat du Tricastin	26130	ST PAUL TROIS CHATEAUX
40	Bérandère JULIEN	Chargée d'études	Syndicat du Tricastin	26130	ST PAUL TROIS CHATEAUX
41	Stéphane KIHL	Animateur Agriculture	Syndicat Mixte Veyle Vivante (SM2V)	01540	VONNAS
42	Alexandre LAFLEUR	Chargé de mission	SIAE du Suran	01250	BOHAS MEYRIAT RIGNAT
43	Gaela LE BECHEC	Chargée de mission	Syndicat de la Basse Vallée de l'Ain (BVBVA)	01150	BLYES
44	Bruno LEDOUX	Consultant	Bruno Ledoux Consultant	34090	MONTPELLIER
45	Pierre LOISEAU	Technicien de rivière	Communauté de Communes du Genevois	74160	ARCHAMPS
46	Kilperic LOUCHE	Technicien de rivière	Communauté de Communes du Pays d'Olliergues	63880	OLLIERGUES
47	Jonathan MALINEAU	Chargé de mission	Syndicat de l'Ay-Ozon (SIVU de l'Ay-Ozon)	07290	SAINT ROMAIN D'AY
48	Océane MARTIN	Apprentie - Etudiante	Communauté de Communes Rhône Valloire	26140	ALBON
49	Jean-Luc MASMIQUEL	Technicien Police de l'eau	DDAF de la Drôme	26021	VALENCE Cedex
50	Aurélien MATHEVON	Technicien de rivière	Syndicat Mixte de la Vallée de la Veyre (SMVV)	63450	SAINT SATURNIN
51	Olivier MESNARD	Technicien de rivière	SMAB de la Bourbre (SMABB)	38110	LA TOUR DU PIN
52	Vincent MOLINIER	Chargé de mission	Communauté de Communes du Valromey	01260	CHAMPAGNE EN VALROMEY
53	Julien NIVOU	Technicien de rivière	Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD)	26340	SAILLANS
54	Jean-Yves OLIVIER	Responsable - Police de l'Eau et de la Pêche	DDEA de l'Ardèche	07000	PRIVAS
55	Vincent PASQUIER	Technicien de rivière	SAGYRC	69290	GREZIEU LA VARENNE
56	Florent PELLIZZARO	Chargé de mission	Syndicat de l'Albarine (SIABVA)	01230	ST RAMBERT EN BUGEY
57	David PERRATONE	Technicien de rivière	Communauté d'Agglomération de St-Etienne Métropole	42009	ST ÉTIENNE Cedex 2
58	Cécile PEYRE	Chargée de mission Affaires juridiques	Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) Rhône Alpes	69422	LYON Cedex 03
59	Christophe PEZERIL	Responsable Equipe Verte	Syndicat Mixte du Bassin Versant du Vistre	30132	CAISSARGUES
60	Alice PROST	Chargée de mission	Syndicat des Rivières des territoires de Chalaronne	01400	CHATILLON SUR CHALARONNE
61	Julien SEMELET	Chargé de mission	Conseil Régional Rhône Alpes	69751	CHARBONNIERES LES BAINS
62	Jean-Christophe SIBOURG	Technicien de rivière	Syndicat Mixte du Bassin Versant du Lez (SMBVL)	84600	GRILLON
63	Flavien SIERRA	Apprenti	Syndicat Interdépartemental du Bassin de la Galaure (SIBG)	26330	CHATEAUNEUF DE GALAURE
64	Yvan TAVAUD	Recherche d'emploi		43120	MONISTROL / LOIRE
65	Nicolas VALE	Chargé de mission	Association Rivière Rhône Alpes	38000	GRENOBLE
66	Jimmy VERBOT		Syndica Ouvèze Vive	07003	LYAS
67	Hélène WATT	Directrice	FDAAPPMA de l'Ardèche	07003	PRIVAS Cedex