



Les guides du CEPRI

Les digues de protection contre les inondations

*La mise en œuvre de la réglementation
issue du décret n° 2007-1735 du 11/12/2007*



CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

8 000 km de digues ont été recensés par l'État à ce jour en France¹. Elles protègent plusieurs millions de nos concitoyens et plusieurs centaines de milliers d'entreprises, des réseaux ainsi que des infrastructures publics indispensables à la vie des territoires. 5 600 km d'entre elles ont plus d'un mètre de hauteur et protègent plus de 10 habitants ; elles entrent ainsi dans le champ de la nouvelle réglementation qui considère ces digues comme un "ouvrage de danger" et qui demande qu'elles fassent l'objet d'une surveillance régulière de leur état.

Pour près de 3 600 km de digues, il n'est pas sûr que le propriétaire existe ou soit en mesure de faire face à ses obligations : c'est un problème majeur de sécurité, car qui pourra mettre en œuvre la réglementation sur ces digues ?

La situation est alarmante. En protégeant des habitants, des entreprises agricoles, industrielles ou commerciales, des établissements accueillant du public et des réseaux publics, ces digues participent au développement économique du territoire qu'elles ont, de manière consciente ou non, rendu possible. Ces digues, le long des fleuves ou face à la mer, sont de fait des infrastructures d'une importance pour l'économie, similaire à d'autres comme les voies de communication ou les réseaux d'énergie. Si une digue cède, les dommages provoqués amèneront à rechercher la responsabilité du propriétaire en premier lieu, mais aussi du maire, au titre de la police municipale, et de l'État, au titre de la police de l'eau. Certains en font la triste expérience aujourd'hui. L'enjeu est lourd, autant juridiquement que socialement et économiquement !

Il convient donc de trouver des propriétaires et des gestionnaires capables d'entretenir ces ouvrages. En effet, les questions de responsabilité sont lourdes lorsqu'une collectivité reprend un tel patrimoine dégradé ; les enjeux financiers sont aussi importants lorsqu'il faut envisager d'importants travaux de restauration des ouvrages². Ces facteurs ne sont pas propices à inciter des collectivités ou des syndicats à reprendre en propriété et gestion de tels ouvrages. Des Départements, des syndicats intercommunaux ou mixtes ont déjà montré l'exemple, mais aussi les limites d'une démarche volontaire pour reconstituer une maîtrise d'ouvrage.

Éric Doligé

Président du CEPRI

Président du Conseil général du Loiret

Sénateur

1. Circulaire du 31 juillet 2009 relative à l'organisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques.

2. En moyenne 1 million d'euros par km pour une remise en état.

Avant-propos

La gestion des ouvrages hydrauliques est un enjeu majeur tant du point de vue de la sécurité publique que de l'aménagement du territoire. Il s'agit aussi d'un sujet juridique particulièrement complexe, dont les règles tendent à se cristalliser au sein d'un droit de l'environnement en pleine évolution. Dans cette optique, le CEPRI s'est engagé dans une démarche de sensibilisation des différents intervenants dans le domaine de la prévention du risque d'inondation.

Sensibilisation qui passe d'abord par la mise en perspective des problématiques purement juridiques auxquelles peuvent être confrontés les acteurs locaux. On ne s'étonnera donc pas de voir dans ce guide exposées des situations différentes qui soulèvent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses. La sensibilisation passe en effet prioritairement par une prise de conscience des différents statuts juridiques des ouvrages et des intervenants. Force est de constater en pratique un flou qui, pour être artistique, n'en inquiète pas moins le juriste. Des droits de propriété incertains à des titres mal ou pas formalisés justifiant l'intervention de personnes publiques sur des ouvrages ne leur appartenant pas, des statuts d'organismes publics peu adaptés aux missions effectivement assurées, tout concourt à une incertitude globale au moment de déterminer le titulaire des obligations d'entretien et de surveillance, ainsi que des responsabilités, notamment en cas de sinistre.

L'œuvre de sensibilisation tend donc à faire prendre conscience aux différents intervenants que l'action au service de la prévention du risque d'inondation est certes une affaire de volonté politique, de moyens humains et techniques, mais aussi une question juridique. Dans cette optique, le guide doit ouvrir des perspectives mais ne peut avoir pour vocation de servir de grille universelle de lecture en matière de responsabilité, la réglementation visant en la matière indistinctement le propriétaire et le gestionnaire (lorsqu'il est distinct du propriétaire), avec au besoin des partages de responsabilités voire la mise en cause de tiers (concepteurs ou constructeurs d'ouvrages, titulaires du pouvoir de police par exemple). À aucun moment, il ne saurait se substituer à une analyse de chaque cas, dont les paramètres de fait et de droit sont nécessairement particuliers et doivent appeler une réponse adaptée. En la matière, il ne peut y avoir de prêt-à-porter, seulement du sur mesure. Si le guide permet à chacun de mesurer l'ampleur des questionnements préalables à toute intervention, il aura atteint son but qui est de prévenir contre la prise en charge de responsabilités sans mesure des risques associés.

Jean-Marc Février

*Professeur de droit public à l'université de Perpignan
Ancien secrétaire général de la Société française pour le Droit de l'environnement
Avocat associé au barreau de Paris, Pech de Laclause et Associés
Spécialiste en droit public, droit de l'environnement et droit communautaire*

Ce document a pour objet :

- ✓ d'expliciter la "nouvelle" réglementation, en particulier la notion de responsable d'une digue ;
- ✓ d'exposer un certain état des lieux de la gestion actuelle des digues en France métropolitaine ;
- ✓ de l'illustrer par des exemples de situations concrètes ;
- ✓ de proposer quelques pistes d'amélioration de la gestion des digues en conformité avec la réglementation en vigueur.

Ce document n'a pas pour objet :

- ✓ de présenter un panorama exhaustif de la gestion des digues en France métropolitaine, chaque situation étant particulière et difficilement généralisable ;
- ✓ d'effectuer une expertise juridique de chaque situation rencontrée sur le terrain ;
- ✓ de répondre à toutes les questions formulées par les acteurs rencontrés, chaque demande nécessitant une connaissance approfondie de la situation.

Sommaire

Introduction	7
I. Qui est responsable de l'ouvrage ?	12
<i>Définition de la notion de responsable par rapport à la nouvelle réglementation</i>	12
<i>Notion de responsable devant le juge, en cas de dommages</i>	12
L'identification du propriétaire de la digue	14
▶ Présentation générale du droit de propriété	14
<i>Comment est-on considéré propriétaire d'un bien ?</i>	14
<i>Comment prouver que l'on est bien propriétaire d'un bien ?</i>	15
<i>Le cas particulier des biens vacants et sans maître</i>	16
▶ La propriété des digues	18
<i>Soit on connaît le propriétaire du terrain de l'emprise de la digue et le maître de l'ouvrage des travaux de construction de la digue, et il s'agit de la même personne.</i>	19
<i>Soit on connaît le propriétaire du terrain de l'emprise de la digue et le maître de l'ouvrage des travaux de construction de la digue, mais il ne s'agit pas de la même personne.</i>	19
<i>Soit on connaît le propriétaire du terrain de l'emprise de la digue mais pas celui qui a construit l'ouvrage.</i>	20
<i>Soit on connaît le maître de l'ouvrage mais pas le propriétaire des terrains d'emprise de la digue.</i>	21
L'identification du gestionnaire de la digue	22
▶ Le gestionnaire "officiel"	22
▶ Le gestionnaire de fait	23
II. Que doit faire le responsable de la digue pour satisfaire aux exigences de la nouvelle réglementation ?	28
Le responsable de l'ouvrage doit s'organiser : existe-t-il une structure gestionnaire "modèle" parmi celles rencontrées sur le terrain ?	28
▶ Les structures composées de personnes privées	29
<i>Soit il s'agit d'une personne privée seule.</i>	29
<i>Soit il s'agit d'une association de personnes privées.</i>	30
▶ Les structures composées de personnes publiques	32
<i>Soit il s'agit d'une personne publique seule.</i>	32
<i>Soit il s'agit d'une association de personnes publiques.</i>	33
Le responsable doit présenter des garanties : exemples de préconisations.	38
▶ Une garantie juridique et administrative	38
<i>Lors de la création d'une structure gestionnaire</i>	38
<i>Lors des interventions de la structure gestionnaire (études, entretien, surveillance, travaux)</i>	41
<i>Dans le cadre des relations entre la structure gestionnaire et les autres acteurs de la gestion de la digue (bureau d'études, prestataires divers...)</i>	42
▶ Une garantie financière	44
<i>Les coûts de la gestion des digues</i>	44
<i>Les sources de financements possibles</i>	46
▶ Une solidité technique	50
<i>Les moyens humains nécessaires à la gestion d'un linéaire de digues</i>	50
<i>Les moyens matériels nécessaires à la gestion des digues</i>	54
Conclusion	56
Annexes	59

Introduction

▶ Qu'est-ce qu'une digue techniquement ?

La nouvelle réglementation propose une définition.

La circulaire du 8 juillet 2008³ considère qu'une "digue" est un ensemble cohérent du point de vue du fonctionnement hydraulique et de la protection contre les crues. La digue comprend un ouvrage longitudinal au cours d'eau, composé le cas échéant de plusieurs tronçons et, s'ils existent, les raccordements amont et aval au terrain naturel ou à d'autres ouvrages.

Sont ainsi considérés comme des digues : les ouvrages de protection contre les inondations fluviales, généralement longitudinaux au cours d'eau, les ouvrages qui ceinturent des lieux habités, les ouvrages de protection contre les submersions marines en zone d'estuaires, les digues des rivières canalisées, les ouvrages de protection sur les cônes de déjection de torrents, les digues transversales délimitant, avec la digue longitudinale, une zone de protection homogène⁴.

Une digue c'est 5 à 7 fois plus large que haut



À quoi reconnaît-on une digue ?

Au fait qu'elle crée temporairement une différence de niveau d'eau entre deux parties d'une même zone inondable et que cette différence crée une "charge hydraulique" qui soumet l'ouvrage à des forces contre lesquelles il doit être correctement dimensionné pour résister.

Les "digues", au sens du décret du 11 décembre 2007 et du guide de lecture relatif aux études de dangers du MEEDDM⁵, sont des ouvrages qui peuvent créer une charge, mais qui ne sont pas destinés à stocker un volume d'eau ; au contraire, elles sont destinées à empêcher l'eau de venir. Les digues fluviales sont des ouvrages plutôt longitudinaux, contrairement aux barrages qui sont transversaux aux cours d'eau. Elles ne traversent pas le lit mineur de la rivière. Certains ouvrages en remblai surélevés et disposés dans le sens de l'écoulement ou ponctuellement en travers, comme des

3. Circulaire du 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mises en place par le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007. Voir également l'annexe 1 du guide du CEPRI, Les digues de protection contre les inondations, l'action du maire dans la prévention des ruptures, déc. 2008.

4. Circulaire du 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mises en place par le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007.

5. Guide de lecture des études de dangers des digues de protection contre les inondations fluviales, MEEDDM, 2010.

canaux, des routes et des voies ferrées peuvent être considérés comme des digues dès lors que, pendant la crue, ils isolent un secteur de l'inondation naturelle du cours d'eau et provoquent une différence de charge temporaire, capable d'entraîner leur rupture (en particulier par renard hydraulique dans leur fondation ou dans leur remblai). On dit aussi dans ce cas qu'ils ne sont pas transparents. Les voies d'accès à un franchissement peuvent être considérées comme des digues dès lors qu'elles sont amenées à retenir l'eau et soustraire un secteur à une inondation partielle ou totale, ou que leur rupture aggrave l'inondation des biens situés en aval du site de leur rupture.

Lorsqu'un ouvrage en remblai fait office de digue par défaut de transparence hydraulique, même temporairement, son propriétaire doit le considérer dès lors comme une digue.

Attention, le vocabulaire est souvent source de malentendus.

Les digues dont ce guide traite ne sont pas les "digues" ou remblais d'un barrage en terre qui barrent transversalement une vallée pour stocker de l'eau de manière transitoire ou permanente. **Les digues traitées ici sont des ouvrages linéaires ou transversaux au cours d'eau qui entravent temporairement l'écoulement, sans avoir pour autant systématiquement la vocation initiale d'empêcher les débordements et de protéger contre les inondations.**

Sur cette base, il apparaît qu'un certain nombre de remblais en terre ou d'autres ouvrages ont l'impact hydraulique d'une digue sans en avoir la vocation : remblai routier ou ferroviaire longitudinal ou transversal à la vallée, remblai d'accès à un pont ou une infrastructure en remblai, etc. Aujourd'hui, de tels remblais qui ont un effet hydraulique doivent : soit faire l'objet de modifications pour devenir transparents hydrauliquement, soit, s'il existe une volonté locale et l'accord du propriétaire et du gestionnaire de l'ouvrage de leur faire jouer un rôle de protection partielle ou totale contre les inondations, être considérés comme des digues, en adoptant une organisation technique et financière adaptée, et en leur appliquant la réglementation ad hoc (par exemple : en réalisant des travaux jusqu'à atteindre les conditions de comportement attendu par l'étude de dangers).

Des murettes de protection contre les inondations, réalisées en maçonnerie ou en béton ou dans un autre matériau (palplanches), sont des digues dès lors qu'elles retiennent temporairement l'inondation, selon les termes décrits ci-dessus. Il existe donc des "digues" qui ne sont pas en terre.

Un ouvrage ayant une autre vocation "première" peut aussi être de fait une "digue".

Il convient de considérer de manière particulière des ouvrages qui pourraient jouer le rôle de digues au regard de la nouvelle réglementation, dès lors qu'ils ont une certaine hauteur, qu'ils modifient l'inondation et risquent de l'aggraver s'ils rompent et que des enjeux humains sont présents à proximité :

- ✓ des protections routières (en terre, en maçonnerie ou autre) ou des protections acoustiques en bordure d'une route ou autoroute qui couronnent le sommet d'un remblai faisant office de digue ou traversant une vallée inondable ;
- ✓ d'autres protections similaires (visuelles ou acoustiques) dès lors qu'elles sont dans une vallée et qu'elles perturbent l'inondation naturelle au point de créer un risque d'aggravation des conditions de l'inondation par rupture de l'ouvrage ;
- ✓ des ouvrages particuliers dans les traversées de ville, comme les parapets routiers, les murs de fondations de maisons riveraines du cours d'eau ou de parking ou d'autres infrastructures disposées le long d'un cours d'eau et faisant obstacle aux débordements et aux inondations ;
- ✓ des produits de curage disposés le long d'un cours d'eau qui joueraient un rôle pour retarder et contenir les débordements, et donc les inondations, et risqueraient d'aggraver les dommages s'ils cèdent ;



- ✓ des produits d'extraction disposés autour des carrières d'extraction de granulats ou autour de sites industriels en zone inondable, pour les ceinturer et en défendre l'accès, dès lors qu'ils modifient l'inondation naturelle et risquent d'accroître, par leur rupture, le risque envers les personnes et les biens exposés à proximité.

Ces ouvrages peuvent faire obstacle et retenir l'inondation et donc jouer le rôle physique de digue, sans en avoir le nom, ni avoir été conçus et dimensionnés pour résister correctement à la poussée de l'eau et donc remplir concrètement ce rôle.

► Qu'est-ce qu'une digue juridiquement ?

La réglementation ne propose pas de définition.

En cas de recherche de responsabilité contentieuse, le juge ne peut s'appuyer aujourd'hui sur aucune définition juridique de la digue. Il est donc réduit à des tentatives de définition comme la suivante : ouvrage immobilier (qui est fixé sur le sol), construit par l'homme, ayant pour objet ou pour effet de protéger les personnes et les biens contre le risque d'inondation.

La cour d'appel de Toulouse, dans un arrêt du 11 octobre 1998, a également tenté de définir les digues de la manière suivante : "[...] la réalisation d'une digue, fût-elle en terre et matériaux naturels, constitue un ouvrage au sens de l'article 1792 du code civil dès lors qu'il s'agit d'un aménagement modifiant le terrain naturel par l'édification d'une protection artificielle contre la venue des eaux [...]" (cour d'appel de Toulouse, 11 octobre 1999, n° 1998-01845).

Ce qui est clair, c'est qu'il s'agit toujours d'un ouvrage construit par l'homme.

Par exemple : le propriétaire d'un ancien site d'exploitation de sable (carrière) en bordure de fleuve doit donc se montrer extrêmement vigilant. Il est préférable qu'il se renseigne auprès des services de police de l'eau ou qu'il détecte si une éventuelle surélévation des berges ou un amas de résidus d'exploitation joue aujourd'hui le rôle hydraulique d'une digue.

Ces précautions sont d'autant plus importantes à prendre lorsqu'il existe des habitations à proximité de l'ouvrage, que l'ouvrage protège de facto même s'il n'a pas été conçu dans ce but.

Pour aller plus loin

Pour les techniciens, une digue est construite dans le but de protéger des populations et des biens. Elle est dimensionnée pour protéger le territoire aval contre une crue spécifique : la crue de projet de protection (centennale par exemple). Lorsque la crue est d'une ampleur supérieure à la crue de projet de protection et que la digue ne dispose pas d'un ouvrage de sécurité de type déversoir, sa crête peut être dépassée par la crue et la digue submergée, une inondation se produit derrière la digue et, selon la consistance et la géométrie de la digue, cette dernière peut rompre. Les techniciens considèrent alors qu'il n'y a pas mauvais entretien de la digue ; celle-ci n'a tout simplement pas résisté à la crue car elle n'a été dimensionnée que pour faire face à un certain type de crue. Une situation similaire peut aussi apparaître pour des ouvrages disposant d'un déversoir de sécurité, si la crue excède le niveau de fonctionnement du déversoir et conduit à dépasser la crête de la digue.

Le juge appliquera, selon les cas, le mécanisme juridique lié à la notion de dommage de travaux publics (ou ouvrages publics), particulièrement favorable aux victimes d'une inondation ou les règles de responsabilité de droit commun. Des dommages, causés par la rupture d'une digue, sont indemnisables dans la mesure où le responsable de la digue n'a pas assuré l'entretien "normal" de la digue, qu'il n'a pas suffisamment bien entretenu ou conçu l'ouvrage pour éviter ces dommages. En résumé, le juge risque de refuser d'envisager qu'un tel ouvrage puisse rompre et donc générer des dommages.

Cette différence d'interprétation est liée aux spécificités des domaines techniques et juridiques. On ne peut qu'inciter à un rapprochement de ces deux domaines, en insistant sur le dialogue nécessaire entre eux, afin de réduire les incompréhensions qui subsistent parfois à la suite de contentieux, et dans un objectif de prévention commun à ces deux catégories d'acteurs.

La lecture de ces deux définitions montre à quel point l'approche juridique de l'ouvrage diffère de l'approche technique et il faut en tenir compte dans la manière de gérer une "digue". Le technicien, par son approche, ne détient pas LA vérité vis-à-vis d'une digue et s'il vient à se retrouver devant le juge, deux approches très différentes en viennent à dialoguer, voire à s'affronter.

► Quelle autorité décide de la qualification d'un ouvrage en digue ? L'État.

C'est l'État, au titre de son pouvoir de police dans le domaine de l'eau. Il a pour rôle de connaître l'ensemble des digues présentes sur le territoire national (constitution d'une base de données sur les barrages et digues, actuellement *BarDigues*), d'identifier les digues dont la rupture pourrait mettre en danger des vies humaines, de recenser les maîtres d'ouvrage et de contrôler la sécurité des digues, par ailleurs soumises à l'exercice du pouvoir de police du maire⁶.

En cas de contentieux, le juge qualifiera l'ouvrage ayant concouru à la réalisation du dommage.

► Quels sont les apports de la nouvelle réglementation ? Elle impose une prise en charge de la digue.

La nouvelle réglementation amène à déterminer un responsable de la digue et à organiser une maîtrise de l'ouvrage efficace qui prenne en charge techniquement et financièrement les travaux d'entretien courant, de restauration et de surveillance régulière et en crue de la digue, répondant aux objectifs définis dans cette réglementation.

Attention, cette notion de responsable de la digue au sens de la nouvelle réglementation se réfère à la personne qui prend en charge l'entretien courant (dont la restauration) et la surveillance régulière de la digue. Elle est à distinguer de la notion contentieuse de responsable des dommages causés par une rupture de la digue par exemple.

"L'existence d'un responsable ayant les capacités d'assurer ses obligations est un point clé de la garantie du bon état et de la sécurité des ouvrages hydrauliques."⁷

La nouvelle réglementation place effectivement le responsable de l'ouvrage, **c'est-à-dire celui qui a la charge de l'ouvrage**, au cœur des actions à mener afin d'accroître la sécurité des ouvrages hydrauliques, "qui passe par un entretien et une surveillance réguliers, [et qui] relève de la responsabilité des propriétaires ou des exploitants", selon la circulaire de 2008.

Les acteurs principaux de la mise en œuvre de cette réglementation sont donc le propriétaire ou l'exploitant (gestionnaire) de la digue. Il est donc primordial de définir pour chaque ouvrage qui est son propriétaire ou son exploitant (gestionnaire), afin de déterminer **qui s'occupera de la digue (un responsable de l'ouvrage)** avant même toute action relative à l'entretien de la digue.

La réglementation ne prévoit pas l'identification d'un responsable unique de la digue en l'absence de propriétaire connu. Elle ne règle pas le cas des digues dites "orphelines".

La démarche du CEPRI

Depuis qu'il a initié son action en mars 2007, le CEPRI est convaincu que cette réglementation est une chance pour les territoires exposés derrière des digues ; il est aussi conscient que l'état actuel de la prise en charge du parc de digues par leurs "responsables" demande une réelle mobilisation pour amener les responsables à un niveau d'engagement à la hauteur des enjeux humains et économiques liés à la sécurité de leurs ouvrages.

Il a déjà élaboré et publié en 2009 un argumentaire selon lequel une digue de protection, si elle cède, peut provoquer des dommages graves et coûteux pour une commune, mais également pour d'autres acteurs territoriaux impliqués dans la gestion actuelle ou future des digues (syndicats, conseils généraux ou conseils régionaux notamment).

Pour avancer dans la recherche de solutions, le CEPRI a recueilli les remarques des acteurs de terrain sur le caractère opérationnel de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation et les difficultés qu'elle pose dans l'état actuel de l'organisation administrative et financière de ces acteurs. En effet, cette réglementation s'applique sur environ 75 % du linéaire de digue et représenterait une surcharge financière problématique pour les propriétaires et les gestionnaires disposant de faibles moyens (tels que les petites communes ou les propriétaires privés). La question de l'organisation d'une structure pérenne assurant l'entretien régulier de la digue se pose donc aussi fortement en termes de financement.

Ce guide propose aussi de présenter des exemples de bonnes pratiques ainsi que des structures qui nous ont semblé pertinentes.

6. Issu de la Circulaire de 17 août 1994 relative aux modalités de gestion des travaux contre les risques d'inondation, Circulaire du 28 mai 1999 relative au recensement des digues de protection des lieux habités contre les inondations fluviales et maritimes, Circulaire du 30 avril 2002 relative à la politique de l'État en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines, Circulaire du 31 juillet 2009 relative à l'organisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques.

7. Circulaire du 8 juillet 2008 : Contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mises en place par le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007 (articles R. 214-112 à R. 214-147 du code de l'environnement).

I. Qui est responsable de l'ouvrage ?

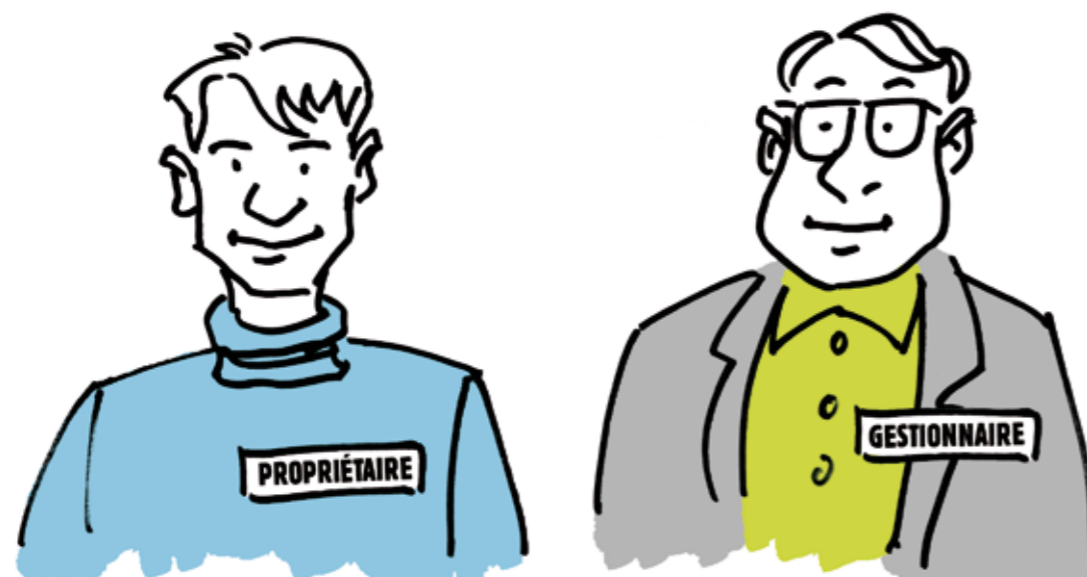


Attention, cette notion de responsable de la digue au sens de la nouvelle réglementation se réfère à la personne qui prend en charge l'entretien courant, la restauration et la surveillance régulière de la digue. Elle est à distinguer de la notion contentieuse de responsable des dommages causés par une rupture de la digue par exemple.

Définition de la notion de responsable par rapport à la nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation cite à la fois le propriétaire et l'exploitant comme "responsables" de l'ouvrage.

On entend par responsable d'une digue **la personne qui aura la garde de la digue** : son propriétaire ou son exploitant (gestionnaire). Ce dernier est considéré comme responsable lorsqu'il prend de lui-même la responsabilité de la gestion de l'ouvrage pour des actes d'entretien ou de surveillance, voire pour la réalisation de travaux, que ce soit dans le cadre d'une intervention spontanée (conformément à ses statuts), indépendamment de l'accord du propriétaire (ce qui est une hypothèse fréquente) ou bien à la demande et avec l'accord du propriétaire dans le cadre d'une convention avec lui.



Notion de responsable devant le juge, en cas de dommages

Cette "responsabilité de gestion" est à différencier de la "responsabilité des dommages" en cas d'accident causé par la digue. Dans cette situation, et en particulier en l'absence de gestionnaire, le propriétaire sera le premier responsable puisqu'il est normalement "gardien de la chose" selon le Code civil. Si le propriétaire a délégué la garde de la digue à un gestionnaire, celui-ci devra assumer toutes les obligations mises contractuellement à sa charge par le propriétaire. Dans ce cas, c'est le gestionnaire qui pourra voir sa responsabilité engagée, ce qui ne lui interdira pas en pratique de mettre en cause le propriétaire pour voir sa responsabilité atténuée. Cette situation est d'autant plus fréquente lorsque le gestionnaire intervient sans être lié au propriétaire par une convention précisant l'étendue et la durée de la mission du gestionnaire. L'existence d'une telle convention permet de clarifier des situations de fait souvent très complexes, en particulier lorsque la construction de la digue n'est pas ou n'a pas été le fait du propriétaire et que ce dernier se désintéresse de son entretien.

Dans tous les cas, l'intervention de toute autre personne (ni gestionnaire, ni propriétaire) peut avoir des incidences sur leurs responsabilités respectives. Cela peut être le cas par exemple d'organismes dont les réseaux traversent une digue, si ceux-ci sont à l'origine d'une rupture (par exemple, une conduite de gaz, un réseau électrique, une canalisation ou une vanne traversant une digue).



Article 1382 du Code civil : "Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer."

Article 1383 du Code civil : "Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence."

Article 1384 du Code civil : "On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde [...]."

Article 1386 du Code civil : "Le propriétaire d'un bâtiment est responsable du dommage causé par sa ruine, lorsqu'elle est arrivée par une suite du défaut d'entretien ou par le vice de sa construction."

Même s'il est en pratique difficile de retrouver le propriétaire d'un ouvrage, cette recherche n'est pas impossible. Toutefois, rechercher le propriétaire de la digue ne résout pas le problème de la détermination du responsable, puisque le gestionnaire, s'il est distinct du propriétaire, peut également être responsable de la digue. En effet, son action, voire son inaction, peuvent être à l'origine des préjudices subis par le propriétaire ou toute autre personne (ni propriétaire, ni gestionnaire). L'identification des relations entre le gestionnaire et le propriétaire est aussi un élément qui sera pris en considération par le juge pour établir les responsabilités, tout comme les circonstances extérieures (force majeure ou cas fortuit, fait d'un tiers).

L'identification du propriétaire de la digue

► Présentation générale du droit de propriété

De façon générale, un propriétaire est une personne physique ou morale titulaire d'un droit particulier sur une chose. Ce droit s'applique aux biens de toute nature (meubles et immeubles). La personne propriétaire d'une chose peut en user directement ou en permettre l'usage par un tiers, en retirer les fruits, la modifier, voire la détruire.

Pour aller plus loin

Il existe cependant des limites au droit de propriété. Elles sont énoncées dans les lois ou les règlements : "La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements" (article 544 du Code civil). Une de ces limites est liée à l'existence d'un intérêt général, permettant la privation de la propriété dans le cadre de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La propriété se distingue de notions voisines que sont la détention et la possession.

✓ **Avoir la propriété d'un bien, c'est pouvoir exercer de manière exclusive et perpétuelle, toutes les prérogatives qui sont attachées à cette qualité.**

✓ **Avoir la possession d'un bien, c'est en avoir, au-delà de la détention matérielle, l'usage qui se manifeste par des actes et agir en se comportant comme un propriétaire, peu importe que cette prétention soit fondée en droit et indépendamment de la bonne foi du possesseur.** La personne se croit propriétaire de ce bien et se conduit publiquement comme tel. C'est par exemple le cas d'une personne qui achète un bien sans savoir que la personne à qui elle l'achète n'en est pas propriétaire. En principe, le possesseur est présumé posséder pour lui et à titre de propriétaire (article 2256 du Code civil). La maîtrise du bien par la possession n'entraîne pas pour autant acquisition de la propriété.

Article 2255 du Code civil : "La possession est la détention ou la jouissance d'une chose ou d'un droit que nous tenons ou que nous exerçons par nous-mêmes, ou par un autre qui la tient ou qui l'exerce en notre nom."

✓ **Avoir la détention d'un bien, c'est détenir ou jouir de la chose en vertu d'un titre (notamment contractuel) émanant du propriétaire.** La personne qui détient sait qu'elle n'est pas propriétaire du bien dont elle s'occupe. Elle doit le restituer à terme et ne peut prétendre à en devenir propriétaire, même au bout d'un certain délai, puisqu'elle détient pour quelqu'un d'autre, à titre précaire. La détention ne prouve pas la propriété et la propriété peut être dissociée de la détention.

Comment est-on considéré propriétaire d'un bien ?

On peut devenir propriétaire de différentes façons. Celles-ci sont énumérées dans le Code civil.

Article 711 du Code civil : "La propriété des biens s'acquiert et se transmet par succession, par donation entre vifs ou testamentaire, et par l'effet des obligations."

Article 712 du Code civil : "La propriété s'acquiert aussi par accession ou incorporation, et par prescription."

On devient ainsi propriétaire soit par transfert de la propriété d'un tiers (succession, donation, échange, vente), soit par acquisition directe qui est liée soit à l'accession, soit à la mise en œuvre de la prescription acquisitive (dite encore usucapion).

L'accession

L'accession désigne le mécanisme général par lequel le propriétaire du sol acquiert spontanément la propriété des biens qui s'unissent à son fonds, soit de manière naturelle (dépôt d'alluvions suite à une crue), soit de manière artificielle (construction ou ouvrage réalisé sur le fonds, y compris par un tiers).

L'article 555 du Code civil prévoit explicitement que l'ouvrage réalisé sur le terrain d'autrui, sauf aménagement prévu au sein d'une convention, devient la propriété du propriétaire du sol. Ce dernier peut, soit en demander la démolition aux frais d'un constructeur de mauvaise foi (c'est-à-dire ayant connaissance de son absence de droit de propriété ou du défaut de consentement du propriétaire), soit le conserver sous réserve d'indemniser le constructeur.

Le mécanisme de l'accession est particulièrement important pour déterminer la propriété du bien lorsqu'il existe une dissociation entre le constructeur de la digue et le propriétaire du sol qui lui sert d'emprise (c'est souvent le cas). L'existence d'une convention entre le constructeur de la digue et le propriétaire du fonds permet également de différer le moment de l'accession, laquelle intervient en principe en fin de bail.

Article 546 du Code civil : "La propriété d'une chose, soit mobilière, soit immobilière, donne droit à tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit, soit naturellement, soit artificiellement. Ce droit s'appelle droit d'accession."

La prescription acquisitive (ou usucapion)

Le mécanisme de la prescription acquisitive (ou usucapion) permet de devenir le propriétaire d'un bien de façon incontestable, sans transmission de titre de propriété. La prescription l'emporte même sur un titre de propriété mais doit être constatée (acte rédigé par un notaire) ou faire l'objet d'une revendication devant le juge civil.

Article 2258 du Code civil : "La prescription acquisitive est un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi."

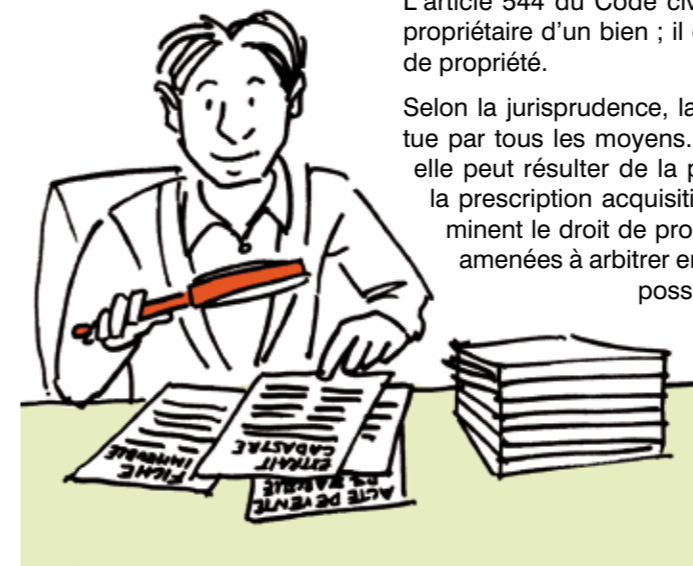
Toutefois, "pour pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire" (article 2261 du Code civil). La prescription est invocable et opposable aux personnes publiques, sauf en ce qui concerne les biens du domaine public, lesquels sont imprescriptibles. S'il s'agit d'un bien immobilier (un terrain par exemple), la personne qui le possède doit se comporter comme si elle en était réellement le propriétaire pendant une période de trente ans. Parfois, le délai est plus court lorsque la personne possède le bien en vertu d'un juste titre et est de bonne foi (article 2272 du Code civil).

Comment prouver que l'on est bien propriétaire d'un bien ?

L'article 544 du Code civil ne précise pas comment prouver qu'une personne est propriétaire d'un bien ; il énonce simplement les droits et libertés découlant du droit de propriété.

Selon la jurisprudence, la preuve de la propriété (immobilière par exemple) s'effectue par tous les moyens. Par conséquent, lorsque aucun titre ne peut être produit, elle peut résulter de la production d'attestations prouvant la possession, voire de la prescription acquisitive. Enfin, ce sont souvent les juridictions civiles qui déterminent le droit de propriété, en se fondant sur un ensemble d'indices. Elles sont amenées à arbitrer entre des titres parfois contradictoires, soit entre des actes de possession, soit entre des actes de possession (constitutifs par exemple d'une usucapion) et des titres.

L'existence d'un titre de propriété n'est donc pas en soi une garantie absolue du droit de propriété puisque le titre peut être contestable (vendeur qui n'était pas réellement propriétaire) ou s'effacer devant la prescription acquisitive.





Conseil pratique

Il appartient à celui qui revendique un droit de propriété de prouver l'existence de ce droit.

La preuve de ce droit peut résulter d'un ensemble de faits ou d'actes juridiques qui peuvent tendre à établir le droit de propriété : elle se fait par tous moyens (témoignages, inscription au cadastre, registres de la conservation des hypothèques, paiement des impôts, attestation de notoriété, jugement, actes notariés...).

1/ La consultation du cadastre, contrairement à une opinion répandue, ne donne pas la preuve du droit de propriété. Elle n'en est qu'un indice puisque ce document à vocation essentiellement fiscale sert à déterminer l'assiette de l'impôt foncier. Cet indice n'est donc qu'un élément de preuve parmi d'autres.

2/ La consultation du fichier immobilier auprès du Bureau des hypothèques constitue un deuxième indice : la conservation des hypothèques est un service de la Direction générale des impôts qui travaille en étroite collaboration avec le service du cadastre. Ce bureau possède des fiches sur les propriétaires des terrains. Il répertorie la propriété des parcelles cadastrales. Lorsqu'un terrain est vendu, un extrait de l'acte de vente est communiqué à la conservation des hypothèques. Toute personne intéressée ou un notaire peut contacter ce service (la demande est payante).

L'usucapion tout comme le droit de propriété ne peuvent être revendiqués que par leur bénéficiaire.

Le cas particulier des biens vacants et sans maître

Par bien vacant (ou selon la terminologie courante vacant et sans maître), on entend ici un immeuble dont le propriétaire n'est pas identifiable ou n'existe pas ou plus.

En réalité, cette situation ne désigne pas nécessairement une absence de propriétaire mais le fait justificatif d'une appropriation de plein droit par la puissance publique. En vertu du Code civil (articles 539 et 713), ces biens vont intégrer le patrimoine de la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés et, à défaut, le patrimoine de l'État.

Cependant, il faut bien faire la distinction entre les biens vacants et sans maître et les biens non vacants, c'est-à-dire : les successions en déshérence⁸, les parcelles en état d'abandon manifeste, les terrains ayant été abandonnés au profit de la commune et les immeubles menaçant ruine⁹.



8. Sachant que le délai permettant cette qualification va de 6 mois à 10 ans selon les cas.

9. Voir tableau sur les biens non vacants en annexe 5.

Exemple : le propriétaire d'un terrain est décédé depuis 23 ans et sa fille unique a refusé de reprendre ce terrain. Il est décédé depuis moins de 30 ans, c'est donc une succession en déshérence et le terrain appartient à l'État qui doit assumer les obligations du propriétaire.

Dix ans plus tard, cela fait plus de 30 ans que le propriétaire est décédé, et le terrain change donc de catégorie : il n'est plus une succession en déshérence, mais devient un bien sans maître. Il peut être acquis par la commune, ou par l'État si la commune refuse de l'acquérir.

L'article L. 1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques donne la définition suivante des biens sans maître :

“Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L. 1122-1 [Successions en déshérence] et qui :

1/ soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;

2/ soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription.”

Pour la première catégorie, l'attribution de plein droit de la propriété est régie par l'article 713 du Code civil (article L. 1123-2 du Code générale de la propriété des personnes publiques).

Article 713 du Code civil : “Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, la propriété est transférée de plein droit à l'État si la commune renonce à exercer ses droits.”

Pour la seconde catégorie, la procédure d'intégration dans le patrimoine communal ou étatique suppose une procédure dont le déroulement est fixé par l'article L. 1123-3 du Code général de la propriété des personnes publiques (constat par arrêté du maire, publication de cet arrêté et notification le cas échéant au dernier propriétaire connu, à l'habitant ou à l'exploitant ou encore à la personne ayant acquitté les taxes foncières). Au terme d'un délai de six mois suivant ces mesures de publicité, le bien est présumé sans maître, sauf revendication contraire.

La commune peut alors s'approprier le bien par une délibération du conseil municipal. À défaut, six mois après la vacance présumée du bien, ce dernier appartient à l'État¹⁰.

Cas de la commune de Petit Noir (Jura)

Un exemple de procédure d'acquisition des biens vacants et sans maître a été identifié par le CEPRI. Cette commune souhaite se rendre propriétaire d'un terrain situé en zone inondable pour en assurer la gestion dans l'intérêt public. Il se trouve que ce terrain ne supporte pas de digues, mais la démarche est similaire.

L'établissement du droit de propriété constitue donc bien souvent une opération complexe qui mêle intimement le droit et le fait. Des procédures adéquates existent et permettent de déterminer le propriétaire, au besoin grâce à l'intervention du juge. L'absence d'identification du propriétaire n'est donc pas une situation irrémédiable.

10. Voir procédure détaillée en annexe 5.

► La propriété des digues

Dans le cas particulier des digues, l'une des difficultés majeures rencontrées en pratique tient à la dissociation de la propriété du sol sur lequel se situe la digue et de la réalisation de l'ouvrage lui-même.

Pour permettre de différencier le propriétaire du sol d'emprise de la digue et celui qui a commandé la construction de la digue et l'a faite construire, on désignera par la suite ce dernier comme étant le maître de l'ouvrage.

Le maître de l'ouvrage ayant fait (ou fait faire) l'ouvrage se considère parfois comme propriétaire de la digue. Il peut l'être si un contrat avec le propriétaire du sol le prévoit ou s'il a acquis cette propriété par le jeu de la prescription acquisitive (usucapion).

En revanche, dans les autres cas, il ne peut être considéré comme propriétaire. Il est au mieux gestionnaire (ou gardien) de l'ouvrage.

Au moment de rechercher un responsable, il est nécessaire de pouvoir identifier celui qui a construit la digue. Mais cette recherche n'est pas en elle-même suffisante : en effet, la gestion effective de l'ouvrage peut être assumée par un tiers qui selon les cas interviendra sur demande du propriétaire du sol, du constructeur de la digue (éventuellement sans lien avec le propriétaire) ou même spontanément.



Si le propriétaire d'un terrain est en principe propriétaire de l'ouvrage qui se trouve sur ce terrain, le constructeur ou le gestionnaire de la digue, sauf aménagement prévu par une convention, n'est pas forcément propriétaire de l'ouvrage et encore moins du terrain d'assiette.

À partir de ces différentes notions, comment déterminer qui est propriétaire d'une digue ?

Soit on connaît le propriétaire du terrain de l'emprise de la digue et le maître de l'ouvrage des travaux de construction de la digue, et il s'agit de la même personne.

La personne qui possède des terrains sur lesquels elle construit ou fait construire des ouvrages pour son propre compte est naturellement propriétaire de la digue, qu'elle en assume ultérieurement la gestion ou la confie à un tiers. C'est, du point de vue de la détermination du droit de propriété de l'ouvrage, la situation la plus simple.



Cas de la digue de la Méjanne (Gard)

Le Syndicat intercommunal de curage et d'aménagement du Vistre (SICAV) a fait réaliser des travaux de construction de la digue de la Méjanne sur le territoire de la commune de Le Cailar à la fin des années 1970. Préalablement à cette opération, l'établissement public s'était assuré la maîtrise des parcelles devant servir d'assiette à la digue en les acquérant auprès des propriétaires privés. L'ouvrage construit pour le compte du syndicat, qui n'a fait qu'assurer la direction des travaux, est sa pleine propriété, par application de l'article 552 du Code civil.

Pour aller plus loin

Notions de maître de l'ouvrage/maître d'ouvrage

Dans le langage courant, on parle de maître d'ouvrage pour désigner la personne qui commande un ouvrage. Pour être plus exact, le terme approprié est maître de l'ouvrage. Il désigne le commanditaire de la construction, celui qui prend l'initiative de construire la digue, celui pour qui la digue est construite même s'il n'en est pas propriétaire (et indépendamment en ce cas de l'accord du propriétaire du sol). Par commodité de langage, on désignera donc ici par maître de l'ouvrage celui qui a fait construire une digue et qui en assume la garde et l'entretien (il est alors gestionnaire) ou la fait garder et entretenir (le gestionnaire est alors un tiers). Ainsi, le maître d'ouvrage n'est pas nécessairement le propriétaire, ni même le gestionnaire de l'ouvrage.

À ne pas confondre avec la notion de maîtrise d'œuvre

C'est la personne qui est chargée par le maître de l'ouvrage de choisir les entreprises de construction, de les coordonner et de contrôler la bonne exécution des travaux.

Propriétaire des terrains de l'emprise/d'assise/d'assiette de la digue ou de l'endiguement

L'emprise est la partie du sol occupée par les fondations d'une construction, faisant en sorte que la construction n'est pas simplement "posée" sur le sol. Cette notion d'emprise est importante car elle détermine assez largement le droit de propriété sur l'ouvrage. En effet, le propriétaire du terrain d'assiette est normalement propriétaire de l'ouvrage construit sur ce terrain, par le jeu de l'accession et sous réserve d'un aménagement prévu au sein d'une convention. Cette détermination du droit de propriété est distincte de l'aménagement de la garde de l'ouvrage.

Le Code civil énonce à l'article 552 : "La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre des servitudes ou services fonciers."

Ainsi, en principe, le propriétaire d'un terrain sera propriétaire de tout ouvrage construit sur son fonds. Par conséquent, le propriétaire du terrain sur lequel est implanté une digue est propriétaire du tronçon de la digue qui empiète sur sa propriété. Cette situation pose des problèmes pratiques de gestion en cas de pluralité de propriétaires de l'emprise de l'ouvrage linéaire qu'est la digue. La propriété de la digue sera partagée entre plusieurs propriétaires, sans qu'il puisse être établie d'unité de propriété (sauf mise en commun du droit de propriété) ou de gestion (sauf là encore volonté contraire des propriétaires).

Si le propriétaire du terrain d'assiette de la digue est normalement propriétaire de la portion de digue qui empiète sur son bien, la réciproque n'est pas vraie. Sauf aménagement contraire prévu par une convention, la construction de la digue ne confère pas au maître de l'ouvrage un quelconque droit de propriété sur le terrain d'assiette.

Soit on connaît le propriétaire du terrain de l'emprise de la digue et le maître de l'ouvrage des travaux de construction de la digue, mais il ne s'agit pas de la même personne.

Lorsqu'une personne, en général publique, est le maître de l'ouvrage de travaux de construction d'une digue (c'est-à-dire qu'elle commande l'ouvrage pour son propre compte, finance les travaux et en revendique le cas échéant la propriété), cela ne fait pas pour autant d'elle le propriétaire de l'ouvrage une fois la construction achevée. Elle se heurte en effet à la théorie de l'accession. Cette situation, qui est en pratique très fréquente, pose de sérieux problèmes juridiques. Il convient d'y faire particulièrement attention et surtout de rechercher des moyens pour clarifier le rôle de chacun, au risque sinon de se trouver dans une situation juridiquement complexe et défavorable lors d'une recherche de responsabilité vis-à-vis des dommages qu'aurait provoqué l'ouvrage en cas d'accident.

Le propriétaire du terrain d'emprise peut renoncer à son droit de propriété au bénéfice du maître de l'ouvrage, s'il n'est pas lui-même en mesure de conduire techniquement et financièrement les travaux, soit par une convention, soit par le jeu de la prescription acquisitive (usucapion), soit par la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce changement de propriétaire permet de faciliter les procédures liées à l'intervention du maître de l'ouvrage sur la digue.

Il convient de manière générale d'encourager l'appropriation de la digue (ce qui implique en principe l'acquisition du terrain d'assiette) par le maître de l'ouvrage, quitte à ce que ce dernier délègue ensuite l'entretien courant de l'ouvrage.

Pour mémoire, la construction d'un ouvrage sur le terrain d'autrui sans son consentement est constitutive d'une voie de fait qui peut justifier la démolition de l'ouvrage aux frais de son constructeur, y compris si l'ouvrage a été construit au vu et au su de tous.

Cas de la digue de l'Agly Nord à Saint-Laurent-de-la-Salanque (Pyrénées-Orientales)

Le Conseil général des Pyrénées-Orientales a fait réaliser des travaux de construction d'une digue sans être le propriétaire de la totalité des terrains d'emprise (lesquels appartiennent à des personnes publiques et privées). Si les délibérations du Conseil général prévoient que le Département sera à la fin des travaux propriétaire de l'ouvrage, cette revendication se heurte à la propriété par voie d'accession des propriétaires des terrains d'emprise. Le Département cherche donc à régler par voie conventionnelle cette situation en cherchant à acquérir les terrains d'assiettes de la digue ou, pour le moins, à donner une base contractuelle à son occupation.

Soit on connaît le propriétaire du terrain de l'emprise de la digue mais pas celui qui a construit l'ouvrage.

L'ignorance relative à l'origine de l'ouvrage n'interdit pas d'identifier le propriétaire, puisque "toutes constructions, plantations et ouvrages sur un terrain ou dans l'intérieur sont présumés faits par le propriétaire à ses frais et lui appartenir, si le contraire n'est pas prouvé" (article 553 du Code civil).

Le propriétaire des terrains d'emprise est propriétaire par voie d'accession de tout ce qui se trouve sur son terrain et s'unit à ce dernier (articles 552 et 556 du Code civil). Peu importe de ce point de vue que la construction ait été autorisée par les propriétaires des terrains d'assiette.

Si la digue traverse plusieurs fonds appartenant à des propriétaires distincts, ceux-ci seront propriétaires de la partie de la digue traversant leur propriété. Cela n'implique donc pas en principe une propriété collective, sauf si ces propriétaires se sont regroupés pour en disposer autrement. Ils peuvent d'ailleurs se regrouper également pour assurer la gestion de l'ouvrage (par exemple sous la forme d'une association syndicale, qu'elle soit libre ou autorisée). S'il existe un gestionnaire différent des propriétaires, celui-ci peut avoir acquis la propriété de la digue s'il remplit les conditions de la prescription acquisitive (usucapion) et la revendique.

Attention aux ambiguïtés et graves complications juridiques possibles lorsqu'une collectivité a fait construire une digue sans être propriétaire des terrains d'emprise de cette digue.

Conseil pratique

Pour éviter cette situation, on ne saurait trop insister sur la nécessité de donner une base contractuelle claire et incontestable à la réalisation d'un ouvrage présentant une utilité publique sur la propriété d'un tiers. L'établissement, avec l'appui d'un juriste compétent en matière contractuelle, et la conservation d'un document contractuel permettent en pratique de prévenir de nombreux litiges portant à la fois sur la propriété de l'ouvrage, sur sa garde et sa gestion, ainsi que sur les responsabilités qui en découlent. Le plus simple, mais pas forcément le moins coûteux pour les collectivités, est de faire authentifier ces actes (rédigés par un notaire notamment) afin de savoir qui a fait quoi de manière non équivoque.

Cas de la digue de Peseux (Jura)

Sur le territoire de la commune de Peseux se trouve une digue dont on ignore pour et par qui elle a été construite. Le maître de l'ouvrage n'est pas identifié. En revanche, les propriétaires des terrains d'assiette ne sont pas identifiés et le cadastre fait état d'une propriété de l'État. En vertu des articles 552 et 556 du Code civil, l'État est donc propriétaire de la digue, peu importe l'ignorance de l'origine de l'ouvrage.



Soit on connaît le maître de l'ouvrage mais pas le propriétaire des terrains d'emprise de la digue.

Cette situation est assez peu fréquente mais délicate à résoudre en pratique. Normalement, la détermination du propriétaire se fait en ce cas par application des règles relatives aux biens vacants et sans maître. Encore faut-il que toutes les conditions en soient remplies. De plus, l'ouvrage peut avoir fait l'objet d'une possession de nature à justifier l'usucapion. Le gestionnaire peut ainsi devenir propriétaire, indépendamment de la propriété initiale des terrains d'assiette.

Cas de la digue du Fossé du Marquis (Gard)

Sur le territoire de la commune du village Le Cailar se trouvent divers ouvrages. Le Syndicat mixte du bassin versant du Vistre (SMBVV) a assuré en 2004-2005 la maîtrise d'ouvrage du confortement et du déplacement d'une portion de l'ouvrage contigu à la digue dite "du Fossé du Marquis". Le déplacement de cet ouvrage a nécessité l'acquisition de terrains fonciers ; cependant, certaines parcelles semblent ne pas être propriété du SMBVV. Une recherche des propriétaires des terrains d'assiette et le report cadastral de l'implantation exacte de l'ouvrage sur le parcellaire sont des préalables à une éventuelle action de revendication.

Pour résumer, il existe plusieurs hypothèses dans lesquelles une personne est considérée propriétaire d'une digue :

- elle est propriétaire d'une digue par transfert de propriété des terrains d'emprise (suite à l'achat de ceux-ci ou succession par exemple), sa qualité de propriétaire du sol la rend également propriétaire de la digue qui se trouve dessus ;
- elle est propriétaire d'une digue construite sur ses propres terrains par quelqu'un d'autre (accession), sauf si un contrat conclu avec le constructeur de la digue prévoit une autre issue ;
- elle est propriétaire de la digue en s'étant comportée comme si elle en était réellement propriétaire pendant une période de trente ans, sans interruptions, de manière publique et non équivoque (prescription acquisitive).

La nouvelle réglementation fait du propriétaire un responsable de la digue. L'identification du droit de propriété est donc essentielle et peut s'avérer délicate en pratique, au-delà des apparences de la possession ou de la gestion. La responsabilité du propriétaire n'est cependant pas exclusive et se combine avec celle du gestionnaire, dont l'identification peut se révéler tout aussi malaisée.

L'identification du gestionnaire de la digue

Théoriquement, on parle d'exploitant par opposition au propriétaire d'un ouvrage. En effet, le propriétaire d'un ouvrage peut demander à une deuxième personne d'user et d'entretenir l'ouvrage, d'en extraire éventuellement des richesses sous forme de bénéfices, ce sera l'exploitant. Par ailleurs, concernant les ouvrages de protection face aux inondations, on utilise généralement le terme d'exploitant pour désigner la personne qui entretient un barrage hydraulique et le terme de gestionnaire pour la personne qui entretient une digue. En effet, pour les digues, il n'y a généralement pas de notion de production. Toutefois, le Code de l'environnement concernant la sécurité des digues parle de propriétaire et d'exploitant. On peut donc rencontrer en pratique deux termes pour désigner la personne qui entretient une digue sans en être le propriétaire : soit exploitant, soit gestionnaire, la réglementation se référant à la notion d'exploitant.

Attention, le gestionnaire, responsable de la digue au sens de la nouvelle réglementation, concerne la personne qui prend en charge l'entretien courant, la restauration et la surveillance régulière de la digue. Elle est à distinguer de la notion contentieuse de responsable des dommages causés par une rupture de la digue par exemple.

► Le gestionnaire "officiel"

Le propriétaire de l'ouvrage est normalement considéré comme en ayant la garde : il sera donc présumé responsable du respect de la réglementation relative aux digues et devra assumer les conséquences liées à sa méconnaissance ou aux défaillances de l'ouvrage. Mais, en pratique, le propriétaire peut se décharger de toute ou partie de cette mission en la confiant à une autre personne, le gestionnaire. Ce gestionnaire ne devient pas propriétaire pour autant.

On peut parler de gestionnaire ou d'exploitant au sens de la nouvelle réglementation dans deux situations distinctes : le propriétaire est lui-même gestionnaire ou s'il existe une convention explicite entre le propriétaire et un gestionnaire, ce dernier se verra confier la charge de garder, d'entretenir et de surveiller l'ouvrage, dans le respect de la réglementation.

Cas de la digue d'Annoire (Jura)

Sur le territoire de la commune d'Annoire se trouve une digue dont l'assiette appartient pour partie à des propriétaires non identifiés. Cette digue est entretenue depuis 1959 par le Service départemental Doubs-Loue (SDDL) qui était sous l'autorité fonctionnelle de la DDE. Suite à la décentralisation, le SDDL a perdu cette tutelle mais continue d'assurer l'entretien courant de cet ouvrage. Le transfert de compétence de l'entretien de la digue au Syndicat mixte Doubs-Loue sera effectif lorsque celui-ci entreprendra des travaux de fonds.

Le Département s'est donc comporté comme gestionnaire de fait de l'ouvrage, en l'absence de toute relation contractuelle avec les propriétaires. Indépendamment de cette situation problématique au regard du droit de propriété, cette situation de fait rend la collectivité départementale potentiellement responsable des défaillances de l'ouvrage.



Conseil pratique

On ne saurait trop insister sur la nécessité de formaliser par des conventions explicites les rôles respectifs du propriétaire et des différents intervenants sur l'ouvrage. L'identification d'un gestionnaire et la définition de ses missions comme incluant la garde, l'entretien, la surveillance de l'ouvrage et le respect de la réglementation, seront de nature à dégager plus facilement la responsabilité du propriétaire en cas d'accident.

Un effort tout particulier doit donc être fait pour mettre en place juridiquement une clarification des missions et une répartition des rôles et des responsabilités entre le propriétaire et le gestionnaire.

Cet encadrement juridique permettra d'éviter certaines situations de conflit entre le propriétaire et le gestionnaire. Il permet de limiter les hypothèses de mise en cause du gestionnaire de fait, ce dernier n'ayant pas toujours conscience des implications juridiques de son intervention.

Un conseil fondamental : n'intervenez jamais en dehors d'un cadre régi par une convention ! Élaborez des conventions si vous n'en avez pas. Faites relire toute convention, existante ou à venir, par un juriste compétent en la matière, qui pourra évaluer si la rédaction précise suffisamment les rôles et les responsabilités de chaque contractant. Cela vous sera d'un grand secours lors d'une recherche de responsabilité juridique suite à des dysfonctionnements ou des dommages provoqués par le fonctionnement de l'ouvrage.



► Le gestionnaire de fait

Il est fréquent en pratique de voir des structures publiques intervenir sans autorisation pour assurer la gestion d'ouvrages dont elles ne sont pas propriétaires, sans solliciter formellement l'accord de ces derniers, qu'ils soient ou non identifiés.

Une structure qui agit ainsi acquiert de fait la qualité d'exploitant ou de gestionnaire : elle devient "gardienne de la chose" et assume, aux yeux du juge, la responsabilité de sa défaillance et donc des dommages qui pourraient résulter d'une telle défaillance. La personne intervenant ou réalisant des travaux sur la digue peut ainsi être mise en cause si son intervention est à l'origine des dommages causés à ou par la digue.

La réglementation ne réserve pas un sort particulier au gestionnaire de fait. Elle ne distingue pas le gestionnaire officiel du gestionnaire de fait. Le gestionnaire se reconnaît à la nature de ses actions et il en endosse donc l'entière responsabilité (au sens de la nouvelle réglementation et au sens contentieux).



Arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Marseille, le 19 décembre 2005, n° 02MA01383

L'Association interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude (AIBPA) a entretenu des canaux de dérivation appartenant à l'État, indépendamment de toute convention avec ce dernier. À l'occasion d'une crue en 1993, des dégâts ont été causés aux terrains agricoles avoisinants.

Dans une telle situation la question s'est posée de savoir qui est responsable des dégâts causés : l'État, propriétaire des ouvrages ? L'AIBPA, qui a entretenu ces canaux ? La commune de Coursan, au titre des pouvoirs de police du maire, responsable de la sécurité publique sur son territoire ?

L'AIBPA s'est comportée de fait comme gestionnaire des canaux. Et le juge administratif a considéré dans ce cas que sa responsabilité de gestionnaire primait sur celle des propriétaires, en disant que "si l'AIBPA fait valoir que ces ouvrages appartiennent soit à l'État, soit à la commune de Coursan, soit à l'ASA (association syndicale autorisée) de l'étang de Capetang et qu'aucun transfert de propriété n'a été réalisé au profit de l'AIBPA, il résulte cependant de l'instruction que cet établissement public a accepté d'entretenir depuis plusieurs années ces ouvrages, qui doivent être ainsi regardés comme lui ayant été "remis" à cet effet au sens de l'article 1^{er} de ses statuts ; qu'il suit de là que sa responsabilité se trouve engagée du fait du mauvais entretien desdits ouvrages, alors que ni l'État, ni la commune de Coursan ne peuvent voir leur responsabilité retenue en raison de leur qualité de propriétaires de ceux-ci ; que, par ailleurs, aucune faute susceptible d'être reprochée au maire de Coursan dans l'exercice de ses pouvoirs de police en matière de prévention des inondations n'est établie par les parties ; que, dans ces conditions, seule la responsabilité de l'AIBPA est engagée au titre du dommage anormal et spécial que ces ouvrages ont fait subir aux propriétaires des terres inondées." La responsabilité du gestionnaire a été atténuée par la faute des propriétaires voisins. En effet, ceux-ci ont négligé de protéger leurs parcelles par des dispositifs de drainage appropriés, bien qu'ils aient eu connaissance du risque d'inondation pesant sur leur terrain.



Conseil pratique

Avant toute intervention de quelque nature que ce soit sur une digue (y compris l'entretien annuel courant), il est nécessaire pour celui qui va intervenir d'identifier le responsable de l'ouvrage, au sens de la réglementation, et de mettre en place une convention d'intervention avec lui.

Celui qui intervient peut en effet être considéré comme gestionnaire de fait. S'il n'est pas en même temps propriétaire, son intervention rend service au propriétaire mais complique la répartition des responsabilités vis-à-vis des dommages provoqués par un accident de l'ouvrage. Aussi il lui appartient, avant toute intervention, de déterminer par une convention adéquate avec le ou les propriétaires, les conditions de son intervention :

- aménagement du droit de propriété par acquisition de l'ouvrage ou constitution d'une servitude pour sécuriser ses interventions,
- description précise de la mission qui lui est confiée,
- clarification des responsabilités respectives dans la surveillance, la garde et l'entretien de l'ouvrage,
- rétrocession éventuelle de l'ouvrage suite à des travaux s'ils sont d'une ampleur telle qu'ils ont pu modifier substantiellement la nature même de l'ouvrage et son comportement en crue.

Une telle convention ne met pas le gestionnaire à l'abri de toute poursuite en cas de recherche de responsabilité vis-à-vis des dommages, mais elle permettra au juge de fonder son appréciation des rôles respectifs des différentes parties (propriétaire du fonds et de l'ouvrage, gestionnaire, maître de l'ouvrage des travaux, maire, etc.). Cela participera très vraisemblablement à relativiser la responsabilité du gestionnaire qui sera intervenu dans le cadre d'une convention claire.



Il faut bien distinguer le responsable d'une digue (propriétaire ou gestionnaire), des responsables des dommages causés par une digue (propriétaire, gestionnaire, constructeur, bureau d'études, maire, tiers...). En effet, il ne s'agit pas nécessairement des mêmes personnes. Dans le cas où des dommages se sont produits suite à une rupture de digue par exemple, la recherche des responsabilités va découler en pratique de la manière dont l'action contentieuse sera engagée pour rechercher la responsabilité :

- en l'absence de propriétaire actif mais en présence d'un gestionnaire de fait, les victimes vont se retourner vers ce dernier et non vers le propriétaire ;
- il peut également y avoir le cas d'un propriétaire se retournant contre le gestionnaire de fait de son propre ouvrage ;
- on peut également évoquer le cas de la recherche de responsabilité du maire ou du préfet au titre des pouvoirs de police administrative générale.

Il est donc rigoureusement impossible de donner une solution univoque à chaque cas pratique, d'autant que la jurisprudence constate régulièrement des partages de responsabilités (victimes, propriétaires, gestionnaires...).

Pour aller plus loin

La responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant n'est cependant pas exclusive. Elle se combine également avec les prérogatives du maire (voire du préfet) en matière de police administrative générale, puisque ce dernier doit assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Il doit notamment à ce titre prévenir et faire cesser les ruptures de digues (article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales).

Lorsque, sur le territoire d'une commune, se trouve une digue qui n'est pas entretenue (absence de gestionnaire) et dont les propriétaires ne sont pas identifiés, il importe d'engager les recherches pour déterminer les droits de propriété, afin de placer le ou les propriétaires devant leurs responsabilités. À défaut, la responsabilité du maire sera d'autant plus facilement engagée.

Arrêt du Conseil d'État, 14 mai 2008, n° 291440, commune de Pertuis

Sur le territoire de la commune de Pertuis (Vaucluse) se trouvait une digue dite du Père Grand, appartenant à une association syndicale autorisée, établissement public, dénommée Syndicat de la Durance Pertuis, qui avait en charge le fonctionnement et l'entretien de cette digue. Cette digue a rompu en 1994, inondant la ZAC de la Terre du Fort située sur le territoire de la commune de Pertuis. L'origine du dommage résidait dans l'existence d'une brèche, ancienne et aisément connaissable par les services communaux.

Dans cette affaire, le juge administratif a condamné la commune de Pertuis, au motif du défaut d'exercice par le maire de ses prérogatives de police administrative générale, ce dernier ne pouvant utilement se prévaloir de la responsabilité des auteurs de la brèche.

À côté des procédures relevant de la police administrative générale, il existe une procédure spécifique prévue par les articles L. 2243-1 du Code général des collectivités territoriales, relative aux parcelles en état d'abandon manifeste¹¹. Cette procédure ne concerne toutefois que les biens situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune. Elle permet au maire de mettre les propriétaires face à leurs responsabilités en déterminant la nature des travaux nécessaires pour faire cesser l'état d'abandon manifeste. À défaut de réalisation des travaux prescrits, l'état d'abandon manifeste est constaté par arrêté du maire, qui saisit alors le conseil municipal qui peut demander l'engagement au profit de la commune de la procédure d'expropriation des parcelles en cause.

11. Voir tableau sur les biens non vacants en annexe 5.

Au sens de la nouvelle réglementation, le responsable de l'ouvrage est la personne qui est titulaire de toutes les obligations d'entretien et de surveillance : soit il s'agit du propriétaire de la digue, soit il s'agit d'une structure gestionnaire (qu'elle ait reçu et accepté toutes ces missions de façon claire, explicite et écrite, ou non).

Dans la pratique, il est cependant fréquent que les différents types de travaux effectués sur une digue, de l'entretien courant aux travaux ponctuels plus importants en passant par la surveillance, soient répartis entre plusieurs personnes. On peut rencontrer un propriétaire, un "gestionnaire" du débroussaillage, un "gestionnaire" de la surveillance, un autre chargé de réaliser des travaux...

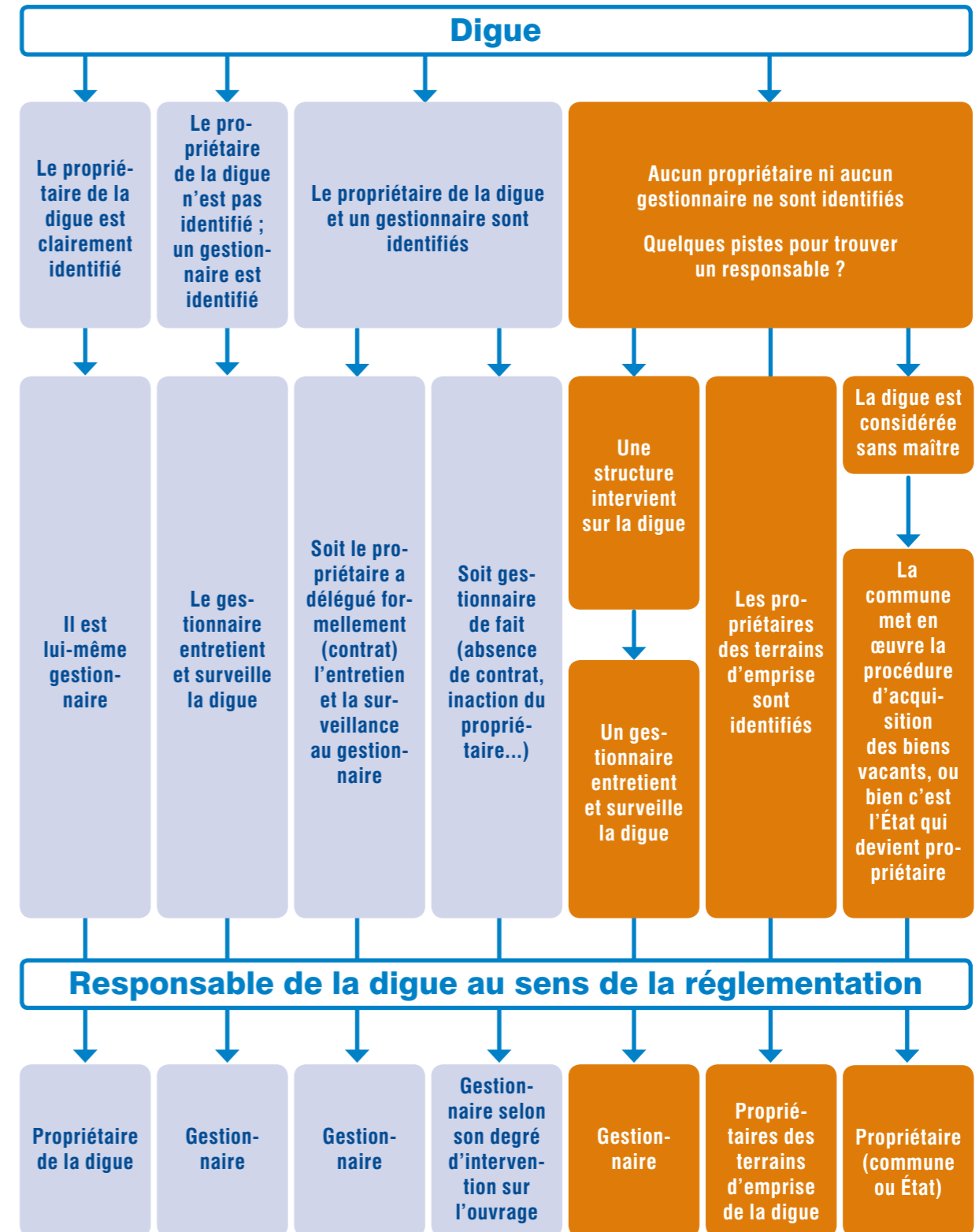
Attention : chaque personne, même si elle n'effectue qu'une partie des obligations d'entretien de la digue, intervient sur l'ouvrage. Cela signifie que d'un point de vue contentieux, en cas de dommages causés par un mauvais entretien de la digue par exemple, toutes les personnes intervenant sur la digue pourraient éventuellement voir leur responsabilité engagée (en fonction du contexte, du type de dommage et de ce qui a provoqué ce dommage, chaque cas étant particulier).



Conseil pratique

Conformément à la réglementation et dans le but de renforcer la sécurité de l'ouvrage et la sécurité juridique des acteurs intervenant sur une digue, il est recommandé au propriétaire, lorsqu'il est identifié et s'il n'a pas les capacités d'être lui-même gestionnaire, de désigner un gestionnaire unique de la digue. Cette organisation n'empêche pas l'intervention de structures extérieures intervenant pour le compte du gestionnaire pour des missions ponctuelles et spécialisées type travaux de confortement ou autres. Ce modèle est à envisager dès la réalisation de digues nouvelles ; pour les digues existantes, il serait préférable que le propriétaire ne désigne qu'un seul gestionnaire parmi ceux à qui il a déjà délégué tout ou partie de ses missions d'entretien et de surveillance, ou qui interviennent sans délégation formelle.

Comment identifier le responsable d'une digue au sens de la réglementation ?



Ce tableau propose plusieurs pistes permettant d'identifier la personne qui a la charge de l'ouvrage : le responsable de la digue au sens de la nouvelle réglementation (propriétaire ou gestionnaire). Les encadrés orange correspondent à des pistes d'identification d'un responsable de la digue.

II. Que doit faire le responsable de la digue pour satisfaire aux exigences de la nouvelle réglementation ?

La nouvelle réglementation définit les obligations du responsable de la digue (propriétaire ou gestionnaire) en termes d'entretien et de surveillance de son ouvrage (articles R.214-112 à R.214-147 du Code de l'environnement).

L'entretien et la surveillance effectués par le responsable de la digue, en temps normal et en période de crue, nécessitent qu'il existe bien un responsable identifié et qu'il soit capable d'assumer ses obligations : ceci est un point clé de la garantie du bon état et de la sécurité des ouvrages hydrauliques. La régularité de l'entretien permet d'assurer le maintien de la digue à un niveau satisfaisant de sécurité et de détecter la présence d'un désordre éventuel dont une réparation immédiate prévient l'apparition de dégâts importants et de coûts plus élevés qu'un entretien régulier, aux conséquences parfois dommageables.

En partant de l'expérience d'un certain nombre de situations réelles analysées sur le terrain avec les acteurs qui les portent, cette deuxième partie apporte des éléments tirés de l'expérience pour répondre aux questions suivantes : existe-t-il une organisation "modèle" de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'entretien et de surveillance d'une digue ? Qu'est-ce qu'un responsable "capable" de faire face à ses obligations en termes d'études, d'entretien, de surveillance, de travaux, etc. ? Quels sont les moyens financiers et humains nécessaires ?

I Le responsable de l'ouvrage doit s'organiser

Existe-t-il une structure gestionnaire "modèle" parmi celles rencontrées sur le terrain ?

Plusieurs solutions existent en fonction de la situation.

Il appartient aux responsables de l'ouvrage (au titre de la réglementation), quels qu'ils soient (propriétaire ou gestionnaire), d'assurer la gestion et l'entretien de leurs ouvrages. À défaut de pouvoir assurer directement cette mission, il leur est possible de faire appel à un maître d'œuvre ou à un prestataire de services compétent.



Conseil pratique

Dans la mesure où les tronçons de digues appartiennent à plusieurs propriétaires, on ne peut que leur recommander de se regrouper au sein d'une structure commune pour atteindre une gestion cohérente de l'ouvrage.

Différentes structures peuvent être envisagées pour l'entretien des digues au titre de la nouvelle réglementation. Toutefois, aucune n'est à privilégier au détriment des autres. Tout dépend de la situation et du type d'acteurs présents sur le territoire concerné et du mode d'organisation (partenariat, conventionnement...).

► Les structures composées de personnes privées

Soit il s'agit d'une personne privée seule.

Cela peut être le cas d'un particulier ou d'une entreprise, propriétaire d'un terrain situé en bordure de cours d'eau. S'il veut être protégé des inondations, c'est à lui-même qu'il revient de réaliser un ouvrage de protection, tel qu'une digue. En effet, selon la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, c'est au propriétaire riverain d'un cours d'eau d'effectuer des travaux de protection contre les inondations. En construisant une digue sur sa propriété, le particulier a l'obligation d'en assurer une bonne conception et de l'entretenir¹².

12. Les digues de protection contre les inondations et submersions sont soumises à procédure d'autorisation quelle que soit la classe de l'ouvrage (rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature de l'article R.214-1 du code de l'environnement). Les digues de protection sont réglementées au titre du livre II du code de l'environnement depuis 2002, date à laquelle elles figurent à la nomenclature des ouvrages soumis à déclaration ou autorisation en application des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement.

Pour aller plus loin

Article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais :

“Lorsqu’il s’agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d’accorder des secours sur les fonds publics.”

Ce sont les propriétaires riverains qui doivent se protéger contre les inondations et décider de construire une digue ou non. Ce n’est ni une obligation de l’État, ni celle d’une collectivité non propriétaire des terrains situés en bordure de mer ou cours d’eau. Par conséquent, un propriétaire riverain qui décide seul de se protéger en construisant une digue doit financer et réaliser l’entretien de la digue dont il est propriétaire et gestionnaire. Il est probable qu’au regard de la nouvelle réglementation il n’ait pas les ressources financières et techniques suffisantes pour entretenir la digue de manière pérenne. Il peut alors envisager de s’associer avec d’autres propriétaires se trouvant dans le même cas que lui.

Cas de la digue de la ZAC de Tuber (Gard)

La digue a été construite en 1985 sur le territoire de la commune d’Avèze en rive gauche du Coudoulous, en même temps que les travaux de terrassement de la ZAC, par les propriétaires des terrains. Ces derniers ont obtenu un permis de construire bien que la zone ait été inondée en 1982.

La digue a été classée ouvrage ISP en 2006, étant donné qu’une zone commerciale se trouve à moins de 100 m de la digue, et est soumise à un risque d’inondation d’une hauteur d’eau supérieure à 1 m et une vitesse de courant supérieure à 1 m/s. Plusieurs propriétaires privés (entreprises : un supermarché, un garage poids lourds, un transporteur routier, une grande surface de bricolage) se partagent les terrains d’emprise de cet ouvrage. En tant que propriétaires des terrains, ces personnes privées sont également gestionnaires de cette digue, en l’absence de transfert de la compétence d’entretien et de surveillance à un tiers. Étant donné que la digue est en mauvais état, le préfet a mis en demeure les propriétaires de réaliser des travaux permettant la mise en conformité de la digue. Les propriétaires se sont tournés vers la commune pour demander un appui technique et financier afin de réaliser l’étude préalable. Finalement, c’est une structure publique (EPCI, syndicat de rivière), bénéficiant de subventions du Département et de la Région, qui assure la maîtrise d’ouvrage de cette étude (et non de l’entretien de l’ouvrage) pour le compte des propriétaires privés, sous couvert d’une convention signée entre les parties concernées. Les propriétaires privés n’auraient pas pu obtenir les mêmes aides que celles obtenues par le syndicat compte tenu des dispositifs d’intervention financière sollicités qui sont destinés à une maîtrise d’ouvrage publique.

On remarque que les propriétaires privés (les entreprises en particulier) n’adoptent pas la même approche en ce qui concerne la prévention des risques liés aux digues et la prévention d’autres types de risques (incendie par exemple). Bien souvent, ils demandent un appui technique ou financier à une personne publique lorsqu’ils doivent se conformer aux prescriptions destinées à assurer la mise en sécurité des digues, alors qu’ils ne le font généralement pas dans le cas du risque incendie¹³.

Soit il s’agit d’une association de personnes privées.

Les propriétaires, personnes privées, peuvent se grouper en associations syndicales dont les statuts sont fixés par l’ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations de propriétaires, remplaçant la loi du 21 juin 1865. Ces associations ont à leur charge non seulement les travaux de protection contre les cours d’eau mais aussi l’entretien des ouvrages exécutés dans cette optique. Elles peuvent être libres (ASL), autorisées (ASA), forcées (ASF) ou constituées d’office (ASCO).

Pour aller plus loin

Les ASL sont des regroupements de nature privée, volontaires (personnes morales de droit privé). Elles sont constituées à l’unanimité, sauf exceptions. Les ASL rassemblent des personnes privées et les cotisations perçues sont de nature privée. N’adhèrent à l’ASL que les propriétaires qui le souhaitent. C’est un mécanisme très souple, mais qui n’assure pas toujours une certaine cohérence en termes de gestion : n’importe quel propriétaire peut y adhérer, peu importe où sont situées ses digues. Par ailleurs, si l’un des propriétaires décide de vendre son terrain, il n’y a pas toujours de suivi par les autres propriétaires membres de l’ASL.

Les ASA sont des établissements publics et sont constituées sur une zone donnée, à l’initiative des propriétaires. Elles sont constituées après un vote à majorité légale, autorisées par le préfet, et administrées par le syndicat (aussi nommé bureau ou conseil d’administration). Tous les propriétaires de la zone ainsi constituée doivent adhérer. Chaque propriétaire verse une cotisation à l’ASA. Tout nouvel acheteur de l’un des terrains devient membre de l’ASA. Les travaux effectués par l’ASA, qui ont en principe le caractère de travaux publics, engagent sa responsabilité.

Les ASF ou ASCO sont des établissements publics. Le préfet décide généralement de créer une telle association parce qu’une ASA n’a pas pu être constituée et vraisemblablement parce que l’urgence de la situation l’exige (protection de l’intérêt général). Les ASF ou ASCO sont constituées dans le but d’entretenir, d’exploiter les ouvrages et de pourvoir à des travaux indispensables pour éviter des inondations.

Les associations syndicales de la vallée de l’Isère

Il y a actuellement 13 associations syndicales en Isère : 6 dans la vallée du Grésivaudan (l’Isère en amont de Grenoble jusqu’à la limite du Département), 6 sur l’Isère aval et Drac (c’est-à-dire sur le territoire situé à l’aval de Grenoble et sur le Drac) et la dernière dans la plaine de l’Oisans.

Actuellement, les associations du Grésivaudan ne possèdent qu’un technicien commun pour la gestion de l’ensemble de leurs cours d’eau et digues, ce qui représente environ 200 km de cours d’eau pour les six associations syndicales.

Depuis fin 2008, une union des associations syndicales, sous l’impulsion de leurs présidents, a permis de mutualiser leurs moyens pour renforcer la solidarité sur l’ensemble du territoire. D’un point de vue décisionnel, il restera toujours un bureau par secteur d’association syndicale. Les financements proviennent essentiellement de redevances imposées aux habitants situés dans la plaine d’inondation de la crue de 1859. Les sommes versées sont fonction de la valeur du bien à protéger (valeur locative) et du danger encouru (hauteur d’eau de l’inondation).

Ces ASA sont en partie propriétaires de digues, mais n’en sont pas les gestionnaires “directs”. Suite à un décret paru en 1936, elles sont devenues membres d’office d’un établissement public, l’Association départementale Isère Drac Romanche (AD), ainsi que les communes riveraines et le Département de l’Isère. Depuis sa création, l’AD réalise les travaux d’entretien sur les digues remises en gestion par leurs propriétaires et que les ASA financent à hauteur de 25 %¹⁴.

Le Syndicat intercommunal de gestion des digues du Rhône et de la mer (Bouches-du-Rhône)

Suite à la publication du rapport de la mission interministérielle sur les inondations de la vallée du Rhône de 1993 et 1994, le préfet des Bouches-du-Rhône a préconisé la constitution d’un maître d’ouvrage public, pour la gestion des digues. Celles-ci étaient entretenues par des associations de propriétaires riverains.

Un syndicat à vocation unique a été créé pour remplacer ces associations de propriétaires. Il regroupait les communes d’Arles, des Saintes-Maries-de-la-Mer et de Port-Saint-Louis. Cependant, son action se limitait à la rénovation des digues de Camargue ; l’entretien des digues n’était pas pris en compte dans ses missions. Paradoxalement, il était considéré comme gestionnaire par les acteurs locaux sans avoir la compétence d’entretien courant des ouvrages.

Il est devenu le Syndicat mixte d’aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM) en 1999, lorsque le Conseil régional Provence-Alpes-Côte d’Azur suivi du Conseil général des Bouches-du-Rhône ont souhaité adhérer au syndicat ; ses compétences comprennent l’entretien et la surveillance des digues.

14. Les 61 communes membres de l’AD participent également à hauteur de 25 %, et le Département à 50 %.

13. Hormis l’obligation pour tout établissement recevant du public de se conformer aux mesures de prévention du risque incendie figurant dans le code de la construction et de l’habitation (articles R.123-1 à 55).

Pour aller plus loin

Les rencontres avec des structures composées de personnes privées montrent deux situations différentes :

- ✓ celle de propriétaires privés installés avant la construction des digues : c'est le cas des ASA souvent anciennes, au sein desquelles l'état d'esprit est assez variable mais la conscience de la proximité de la rivière, de la propriété du terrain et des droits d'usage est forte ;
- ✓ celle d'acteurs privés venus s'installer récemment sur des terrains ouverts à l'urbanisation, en particulier pour développer des zones d'activités : ils viennent pour vivre ou pour produire et ne sont pas toujours conscients du risque d'inondation, ni de l'existence et du rôle des digues.

L'analyse des comportements montre une évolution politique des positions prises par les uns et les autres, en mettant souvent au deuxième plan la question de la responsabilité :

- ✓ les propriétaires privés ont tendance à se décharger de leur responsabilité initiale sur la collectivité. Il s'agit d'un profond changement de mentalité par rapport à l'esprit de la loi de 1807. Malgré l'application encore effective de cette loi aujourd'hui, la population est en attente d'un niveau de protection croissant assuré par la collectivité (État, Département, commune et leurs groupements) : dans la pensée collective, ce n'est plus à chacun de se protéger, mais à la collectivité de le faire, a fortiori lorsqu'elle autorise l'installation de personnes, de biens et d'activités importants en zone inondable ;
- ✓ on remarque une interpellation directe des pouvoirs publics en faveur d'une politique de développement du territoire et d'une prise en charge des coûts qu'elle représente.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation, les personnes privées gestionnaires de digues se sentent démunies et peu capables de mobiliser des compétences administratives et techniques ainsi que des moyens financiers suffisants pour entretenir les digues. Certaines ont décidé d'adhérer à des structures publiques (syndicats par exemple) afin de bénéficier d'une mutualisation des moyens et parfois d'un transfert de responsabilité.

Quelques réflexions

L'organisation des propriétaires en association leur permet de mutualiser des moyens financiers, voire des moyens humains, pour assurer leurs obligations : visites réglementaires, entretien courant, réparations, travaux, surveillance en crue. C'est un premier niveau de réponse possible, mais l'expérience montre que la culture du regroupement entre propriétaires a beaucoup évolué depuis la création de ce statut au XIX^e siècle. Au XXI^e siècle, les propriétaires ont réellement du mal à dégager les moyens nécessaires à la hauteur de leurs obligations de base, rappelées par la nouvelle réglementation. La plupart des ASA sollicite des crédits et des appuis techniques auprès des collectivités territoriales sur le territoire desquelles est implanté l'ouvrage dont elles sont propriétaires. Même les entreprises privées qui tirent un bénéfice direct des ouvrages de protection ont tendance à solliciter les pouvoirs publics. Ce statut permet de conserver une propriété privée mais ne permet que très rarement de réunir les ressources humaines et financières pour assumer la responsabilité des propriétaires.

► Les structures composées de personnes publiques

Soit il s'agit d'une personne publique seule.

C'est le cas de l'État, de toute collectivité territoriale (communes, Départements, Régions). Les difficultés rencontrées par les personnes publiques sont principalement d'ordre financier. Le budget consacré à l'entretien des digues représente souvent une part non négligeable du budget annuel d'une collectivité.

L'expérience montre que les collectivités territoriales peuvent avoir du mal à assumer dans la durée les compétences, les moyens humains et les crédits nécessaires à la prise en charge de ces ouvrages. L'État lui-même fait appel aux collectivités pour l'entretien et la remise en état des digues dont il est propriétaire (par exemple sur la Loire moyenne, les Départements, les Régions et l'État contribuent chacun à hauteur de 33 % à ces ouvrages domaniaux).

Une solution recherchée par les collectivités propriétaires consiste à s'associer le long d'un cours d'eau afin de mutualiser les moyens humains et financiers. Cette association (sous forme de syndicat, de syndicat mixte, d'institution interdépartementale, avec ou sans statut d'EPTB) prend un sens particulier lorsqu'elle se met en œuvre à l'échelle d'un bassin ou sous-bassin versant et exprime dans les faits une solidarité amont-aval cohérente.

Cas du Département du Jura

À la suite des inondations de 1953 et 1955, le Département décide de se porter maître d'ouvrage de travaux de protection contre les inondations, qui seront réalisés par la DDE, à travers le Service départemental Doubs-Loue (SDDL), créé en 1959 par le Département et rattaché à la DDE avant la décentralisation. Une participation financière est demandée annuellement aux communes au prorata du linéaire de digues, de berges et des surfaces protégées, le Conseil général assurant le reste du financement pour entretenir 83 km de digues. Environ 26 km de digues n'ont pas de propriétaires identifiés, 12 km appartiennent à des communes, 11 km à des propriétaires privés (seuls ou associés), 25,5 km au Département et 7 km à l'État. Le SDDL veillait à assurer l'entretien courant de tout le linéaire de digue, sans se préoccuper de la situation parcelle par parcelle.

Cette compétence faisait partie des compétences optionnelles du Département exercées par le SDDL. Il était compétent pour entretenir et conforter des digues, chemins et berges de l'environnement immédiat du Doubs et de la Loue et de leur zone d'influence sur les affluents sans réaliser de modification substantielle des ouvrages.

Après avoir mené un audit organisationnel, le Département a jugé nécessaire de clarifier la situation et de créer, en 2007, une nouvelle structure : le Syndicat mixte Doubs-Loue (SMDL), qui regroupe le Département, la Communauté de communes du Val d'Amour, la Communauté d'agglomération du Grand Dole et la Communauté de communes de la plaine jurassienne. Son rôle est de reprendre la gestion des ouvrages actuellement entretenus par le SDDL, sur la base d'un programme de travaux sur 16 sites pour un linéaire de 8 km dans un premier temps et à terme d'assurer la gestion de la totalité du réseau.

Le transfert de compétence de l'entretien des digues du SDDL au SMDL met en évidence le besoin de créer, dans certains cas, des gestionnaires des digues organisés en une association de personnes publiques, comme c'est le cas des syndicats mixtes, afin de confier à une structure ad hoc la compétence explicite d'entretien de ces ouvrages.

Cas de la commune d'Étoile-sur-Rhône (Drôme)

La commune d'Étoile-sur-Rhône entretient volontairement la digue de Chastagnon construite sur son territoire, bien qu'elle n'en soit pas propriétaire. En effet, cette digue appartient à une association syndicale autorisée de propriétaires privés (ASA). Elle n'est cependant pas entretenue par cette association parce que celle-ci n'en a pas les capacités financières. La commune d'Étoile-sur-Rhône, sur le territoire de laquelle se trouve la digue, entretient l'ouvrage ponctuellement et réalise même certains travaux.



Soit il s'agit d'une association de personnes publiques.

C'est notamment le cas du syndicat intercommunal ou mixte¹⁵. Ces derniers peuvent être soit "ouverts" soit "fermés".

Selon l'article L.5711-1 du Code général des collectivités territoriales, les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale sont dits "fermés". Ils ne peuvent pas accepter l'adhésion de collectivités territoriales autres que des communes ou des EPCI (ni Département, ni Région par exemple).

Cas du syndicat mixte de l'Agly maritime (SMAM, Pyrénées-Orientales)

Initialement dénommé Syndicat intercommunal de l'Agly maritime (SIAM), ce syndicat était uniquement composé de communes à sa création en 1984. Lorsque la Communauté d'agglomération de Perpignan a souhaité adhérer au SIAM, celui-ci est devenu le Syndicat mixte de l'Agly maritime (SMAM). Ses membres étant exclusivement composés de communes et d'un établissement public de coopération intercommunale, il s'agit d'un syndicat mixte dit "fermé".

Les syndicats dits "ouverts" sont régis par les dispositions de l'article L.5721-2 du Code général des collectivités territoriales.

"Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des Régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des Départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. Le syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités [...]."

Les syndicats mixtes "ouverts" ne peuvent être institués qu'à l'unanimité de leurs membres et exprimés par des délibérations concordantes. L'initiative du projet de création peut provenir de tout ou partie des membres du syndicat ou par le représentant de l'État dans le Département siège du syndicat, après avis du ou des commissions de coopération intercommunale concernées.

Une fois le projet de statuts détaillant les modalités d'organisation et de fonctionnement du syndicat élaboré, il est soumis à l'approbation des futurs membres et du représentant de l'État dans le Département où siège le syndicat. Le préfet autorise ou non la création du syndicat après que les organes délibérants des futurs membres du syndicat ont approuvé les statuts.

Cas du syndicat mixte du delta de l'Aude (SMDA, Aude)

Le SMDA a été créé en 2006 en lieu et place de l'Association interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude (AIBPA) ; celle-ci existait depuis 1945 et était composée des Départements de l'Aude et de l'Hérault. Le syndicat nouvellement créé rassemble également les deux Départements, ainsi que les dix-neuf communes du bassin versant. Il s'agit donc d'un syndicat mixte dit "ouvert".

Avant le démarrage de la procédure de l'adhésion, il est nécessaire de s'assurer de l'accord de l'ensemble des membres pressentis. Les associations syndicales, considérées comme des établissements publics administratifs, sont autorisées à être membres d'un syndicat mixte ouvert¹⁶. Un syndicat mixte peut également adhérer à un autre syndicat mixte. Dans ce cas, le premier syndicat est dissous ; les membres du syndicat dissous deviennent membres du nouveau syndicat et tous les biens, droits et obligations du syndicat dissous sont transférés au nouveau syndicat. Cela signifie que le syndicat nouvellement créé, s'il est composé des mêmes collectivités membres que l'ancien syndicat dissous, ne pourra pas refuser de prendre en charge certaines digues, puisque celles-ci font partie intégrante du transfert de compétence opéré par les collectivités membres.

D'autres structures peuvent également adhérer à un syndicat mixte ouvert, si l'activité du syndicat n'est pas étrangère à leur vocation. Par contre, l'État ne peut jamais être membre d'un syndicat mixte.

La création d'un syndicat mixte peut prendre un certain temps (environ 18 mois), ce qui peut poser problème étant donné la situation d'urgence dans laquelle se trouvent certains ouvrages, sans gestionnaire identifié actuellement.

Le syndicat mixte est une organisation qui peut présenter plusieurs avantages au regard de l'obligation d'assurer une gestion pérenne des digues :

- elle représente une structure de coopération locale entre acteurs de terrains ;
- elle unifie la compétence de gestion des digues, ce qui est nécessaire pour assurer la sécurité des digues ;
- elle peut se doter des capacités financières, humaines et techniques nécessaires pour assurer ses obligations au regard de la législation, grâce à une mutualisation des moyens. Cela représente une garantie essentielle pour la sécurité des digues ;
- elle favorise le partage du coût des travaux d'entretien entre les collectivités dont le territoire est concerné ;
- elle permet de répartir les charges entre les différentes personnes et collectivités intéressées par la protection offerte par les digues. Attention : cela n'exonère pas le propriétaire de ses responsabilités juridiques sur l'ouvrage ;
- elle constitue un interlocuteur unique auprès des services de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques.

Face à la diversité des territoires, de leur structuration et de leur histoire, les collectivités ont trouvé des modes d'association variés pour répondre aux besoins au fur et à mesure des difficultés qui se présentaient. La souplesse de l'organisation des collectivités peut être une force en ce sens, même si elle donne aussi l'impression d'une dispersion des moyens.

Cas de la Gironde aux alentours de Bordeaux

L'exemple de la Gironde autour de Bordeaux montre la complexité de certaines situations héritées de l'histoire. Bordeaux et ses communes limitrophes sont protégées des crues, influencées par la marée, de la Gironde et de ses affluents par des digues en terre, des murets, des quais ou des remblais divers (routiers par exemple). Du fait de l'histoire de leur construction, ces ouvrages de protection ont des propriétaires de nature variée, qui se sont regroupés autour de territoires géographiques homogènes, protégés par un ensemble cohérent de digues, sans se regrouper systématiquement avec d'autres ensembles situés plus en amont ou en aval : privés regroupés ou non en ASA, communes, Port autonome de Bordeaux (PAB), Communauté urbaine de Bordeaux (CUB), Département. Il n'existe pas une structure gestionnaire unique assurant à la fois la maîtrise d'ouvrage et le financement des travaux d'entretien de ces ouvrages. À la suite d'inondations graves (1952, 1999), les communes se sont regroupées en syndicats intercommunaux pour entretenir des cours d'eau affluents de la Garonne ou ceux qui drainent les parties de vals protégés et se préoccuper de la gestion des ouvrages de protection. Lors de la mise en place du PPR en 2004, le préfet a conditionné l'urbanisation des secteurs inondables protégés par des ouvrages à la restauration et l'entretien régulier de ceux-ci. Cela a conduit les communes, qui s'étaient déjà en partie organisées sur les affluents, mais avaient peu intégré l'évolution de l'intercommunalité, à se réinterroger sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrages et sur le financement de l'entretien et des travaux lourds. Des solutions diverses ont été trouvées en fonction des situations particulières, illustrées notamment par trois situations différentes.

Le Syndicat intercommunal des Jalles de Lande à Garonne (SIJALAG) – syndicat intercommunal créé en 1976 pour entretenir le cours d'eau et ses digues alors propriétés privées le long d'un affluent rive gauche en aval de Bordeaux et qui a étendu son domaine de compétences en 2004 pour reprendre la gestion des digues propriétés du Port autonome de Bordeaux, en bordure de Garonne, à la demande du Préfet. Il gère 45 km de digues. Le Syndicat de protection contre les inondations de la presqu'île d'Ambès (SPIPA) – syndicat mixte créé en 2003 à la suite de la tempête de 1999 pour reprendre la gestion des digues de la presqu'île (en aval rive droite de Bordeaux), qui lui ont été cédées par le Conseil général ; il regroupe le Département, les communes sur le territoire desquelles se trouvent les digues, une commune de la presqu'île qui est protégée sans avoir de digues sur son territoire et la Communauté urbaine de Bordeaux dont toutes ses communes sont membres ; le Port autonome n'est pas membre mais participe financièrement par convention ; le SPIPA gère 32 km de digues. Le Syndicat de protection contre les inondations de la rive droite (SPIRD) - syndicat mixte - en rive droite de la Garonne, en amont de Bordeaux : créé en 2004 à la demande du préfet, dans le cadre de l'élaboration du PPR, il regroupe 4 communes de la CUB et la CUB elle-même. Une de ces communes n'a pas de digues sur son territoire mais est protégée par les digues présentes sur les autres communes. Une autre commune plus en amont sur le territoire de laquelle se trouve une digue n'est pas membre du syndicat ni de la CUB. Il gère 9 km de digues. Les communes et la CUB assurent le financement et sollicitent ponctuellement le Département et le Port autonome. Le syndicat n'assure que les gros travaux.

15. Le syndicat mixte a été créé par le décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes.

16. Article 27 de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

L'exemple du Département du Haut-Rhin : une démarche volontaire d'appui aux actions entreprises par les gestionnaires de digues

Dans le Département du Haut-Rhin, l'organisation des structures de maîtrise d'ouvrage des cours d'eau date de l'époque où l'Alsace était annexée à l'Allemagne (1870-1918). Une partie des digues des cours d'eau principaux appartient à des syndicats de rivière. Cependant, ceux-ci ne disposent généralement pas des moyens humains, techniques et financiers pour faire face à leurs obligations.

Afin de remédier à cette situation, le Département du Haut-Rhin a adopté une démarche volontariste destinée à assurer une organisation pérenne et efficace de la gestion des 200 kilomètres de digues par les syndicats de rivière du Département. Les syndicats de rivières ont été transformés en syndicats mixtes afin de permettre au Département d'en devenir membre. Cette adhésion du Département a accru d'une part les ressources financières des syndicats et d'autre part les moyens techniques, par la mise à disposition de 4 techniciens départementaux formés à la gestion des ouvrages.

Le Département du Haut-Rhin est ensuite devenu mandataire des syndicats de rivière pour la réalisation de travaux sur les digues dans le cadre d'une procédure de maîtrise d'ouvrage déléguée. Cette procédure est gratuite pour les syndicats de rivière qui restent gestionnaires des digues tout en déléguant la réalisation des travaux au Département.

Ce mode de partenariat présente un certain nombre d'avantages. Les syndicats sont toujours les maîtres d'ouvrage des opérations, ce qui permet de conserver un ancrage local. Cette proximité avec les communes et riverains peut notamment faciliter l'obtention des autorisations de passage auprès des propriétaires.

À travers cette procédure de maîtrise d'ouvrage déléguée, le Département s'est constitué comme "guichet unique" en matière de gestion des digues. Il préfinance les opérations, sollicite et perçoit les subventions. Les syndicats n'ont donc pas à avancer les dépenses liées aux travaux entrepris sur leurs digues. Ils remboursent le Département chaque année des sommes dépensées déduction faite des subventions perçues directement par le Département (État, Région) et de la participation départementale. Il reste alors à la charge des syndicats 30 % du coût total des travaux, financées par les contributions de leurs membres.

Ce dispositif peut fonctionner dans la mesure où le Département du Haut-Rhin dispose de ressources financières suffisantes pour avancer l'intégralité du coût des opérations. Ce mode de fonctionnement n'est pas reproductible partout.

Quelques réflexions

D'après les cas rencontrés sur le terrain, il n'existe pas, pour le moment, de structure gestionnaire "modèle" pour assurer un entretien et une surveillance conformes à la nouvelle réglementation.

En complément, n'oublions pas que :

- **les communes** sont directement concernées par la bonne gestion des digues du fait de leur compétence en matière de sécurité publique, ce qui explique qu'elles soient parfois gestionnaires ;
- **les EPCI ou syndicats** peuvent être également gestionnaires si les communes membres et/ou les propriétaires leur ont délégué la compétence entretien/surveillance des digues, conformément à leur statut ;
- **les Départements et Régions** n'ont pas de compétence particulière et obligatoire en la matière. Par contre, pour des raisons historiques, certains se révèlent propriétaires de digues ; d'autres sont membres de syndicats mixtes ou d'institutions interdépartementales propriétaires et/ou gestionnaires de digues ; la plupart ont la responsabilité d'ouvrages routiers (ou autres) qui se trouvent jouer le rôle d'une digue et doivent donc être adaptés en application de la nouvelle réglementation. Enfin, nombre de Départements et de Régions consacrent des crédits à l'aménagement du territoire et des cours d'eau et financent donc des travaux.



On constate partout que l'organisation privée a ses limites et que les propriétaires qui ne sont pas des collectivités territoriales sont de moins en moins conscients de leurs obligations et ne se rendent pas capables de faire face à ces obligations, en matière aussi bien financières que techniques. Nous ne sommes plus dans l'état d'esprit de la loi de 1807.

Dans les cas où une digue appartient à une ou plusieurs personnes privées, leur connaissance du territoire sur lequel se trouve la digue, son histoire et la valeur patrimoniale du terrain sur lequel elle a été construite sont autant de facteurs rendant légitime la prise en charge de l'entretien de cette digue par ces personnes. La question qui se pose ensuite est d'ordre humain, technique et financier. Des exemples de structuration de la propriété privée sont très intéressants et peuvent servir de modèle comme dans l'Isère : ils montrent aussi l'investissement lourd en communication et en présence sur le terrain, qui n'est pas sans risque de voir les propriétaires se désintéresser de leur ouvrage.

Remarquons, à partir de l'exemple réussi des ASA de l'Isère en amont de Grenoble, que la structuration de la maîtrise d'ouvrage s'appuie fortement sur un syndicat de collectivités qui prend en charge les travaux de renforcement et de grosses réparations, en s'appuyant sur les compétences et les moyens du Département de l'Isère.

Même dans le cas de la zone d'aménagement concertée de Tuber, où les enjeux protégés par la digue sont uniquement des entreprises propriétaires des terrains d'assise, on constate que les collectivités (commune et SIVU) sont sollicitées par les propriétaires privés pour faire face à leurs obligations et pour bénéficier de subventions.

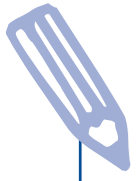
On observe une implication des collectivités territoriales non propriétaires, variable en fonction de l'histoire et de la structure du territoire. Elle est généralement issue d'une prise de conscience du rôle central que jouent ces ouvrages pour la sécurité de la population et l'aménagement du territoire et de la nécessité de les entretenir. Les collectivités territoriales cherchent une solution au problème des digues peu ou pas entretenues, lorsque celles-ci n'ont pas de responsables, ou lorsque ces responsables n'ont pas les moyens humains, financiers et techniques, en mettant en place une forme de solidarité et de responsabilité entre les acteurs de la gestion des digues. En effet, une collectivité s'implique financièrement sur son budget général qui est financé par les contribuables et non par les seules personnes directement protégées.

La mutualisation des moyens humains et financiers nécessaires pour remplir les obligations de responsables des ouvrages peut être à l'échelle d'une commune, d'une intercommunalité ou même d'un Département entier.

Le premier niveau de mutualisation de ces moyens peut être la commune : lorsqu'une digue se trouve sur le territoire d'une seule commune, il peut sembler logique, en considérant le point de vue des enjeux et du territoire protégés, que la commune mobilise elle-même des compétences techniques et des crédits nécessaires, dans un cadre juridique clair avec les propriétaires, pour entretenir et surveiller une digue déjà existante, qui protège son propre territoire. Dans le cas où elle n'a pas ces moyens, elle cherchera une collectivité de rang supérieur pour lui apporter un appui.

Lorsqu'un même ensemble cohérent de digues recoupe plusieurs communes : la situation d'un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre (communauté d'agglomération, d'une communauté de communes ou d'une communauté urbaine) ou non (syndicat à vocation unique, syndicat mixte...) est intéressante à plusieurs titres. Elles disposent de moyens humains souvent à la hauteur de la tâche et qui peuvent être aussi dévolus à d'autres tâches (assainissement, entretien de cours d'eau, voirie, etc.) ; elles peuvent mutualiser les moyens financiers sur l'ensemble du territoire qui profite des bénéfices écologiques et économiques de la zone protégée par les digues. C'est une structure intéressante pour associer des communes, qui parfois n'ont pas de digues sur le territoire mais profitent de la protection apportée par des digues présentes sur des communes voisines (exemple de la Gironde dans la traversée de la communauté urbaine de Bordeaux).

Lorsque les digues sont considérées à l'échelle d'un Département ou d'une Région : les exemples du Jura, de l'Isère, du Haut-Rhin et d'autres Départements montrent que les Départements interviennent surtout en zone rurale, lorsque les collectivités manquent de moyens humains et financiers pour prendre en charge les digues et qu'elles ont du mal à se regrouper en syndicats. Les Départements occupent une place centrale aussi bien pour structurer des maîtrises d'ouvrage que pour apporter des financements, un appui technique ou la mise à disposition de personnel. Dans le Jura, le Département s'est principalement investi sur un cours d'eau. Dans le Haut-Rhin, la politique départementale concerne tous les cours d'eau.



Les Régions peuvent également être des acteurs importants par leurs contributions financières et par l'orientation politique qu'elles peuvent donner à leur action. Elles ont davantage vocation à orienter, animer et financer des travaux sur les digues, exceptés les cas où les Régions possèdent des digues.

Cette organisation à différentes échelles doit avoir une triple origine : une logique de territoire sur lequel se trouvent les ouvrages de protection, une logique de mutualisation des moyens humains et financiers (qui fait l'objet de la 2^e partie de ce guide), une cohérence hydraulique de bassin versant. Il ne faut en effet pas perdre de vue que les digues influencent aussi le fonctionnement hydraulique des cours d'eau et des crues qui s'y propagent : une logique de bassin versant est donc indispensable pour entretenir et gérer les ouvrages de protection. La plupart des syndicats rencontrés ont déjà inscrits cette logique et cette cohérence dans leur fondement, en regroupant des communes le long d'un même cours d'eau. C'est une logique à renforcer et à mettre en avant dans tout effort de reconstitution d'un gestionnaire d'un ensemble cohérent de digues.

2

Le responsable doit présenter des garanties

Exemples de préconisations.

Dans la réalité, on trouve des situations qui ne sont pas toujours assez solides : des contentieux en cours ou passés montrent qu'elles peuvent mettre les différents protagonistes dans une situation délicate en cas de recours par un tiers. Comment un gestionnaire peut-il sécuriser son intervention sur une digue ?



► Une garantie juridique et administrative

Lors de la création d'une structure gestionnaire

Le gestionnaire a pour mission d'entretenir et de surveiller l'ouvrage conformément à la réglementation en vigueur. Il exerce donc une compétence d'entretien et de surveillance relevant initialement du propriétaire de la digue et que celui-ci lui a transférée. Pour transférer une compétence à une structure intercommunale (EPCI ou syndicat mixte), il faut que chaque futur membre de cette structure en soit lui-même titulaire. Il est important que les statuts précisent la pleine capacité de la structure à intervenir sur les digues, mais aussi fassent apparaître l'identité des propriétaires de l'ouvrage. Ce transfert se matérialise par la mise à disposition de la digue au gestionnaire désigné par le propriétaire de la digue.

→ **Du propriétaire de la digue au gestionnaire compétent : le transfert des compétences d'entretien et de surveillance de la digue**

Lorsqu'une personne publique transfère une compétence, cela signifie qu'elle souhaite se décharger de cette compétence tout en restant propriétaire d'un bien. C'est le cas par exemple lorsqu'une commune, propriétaire d'une digue et compétente pour l'entretenir, décide de transférer la compétence d'entretien et de travaux sur la digue à un syndicat mixte. Celui-ci devra assumer les obligations de la commune en termes d'entretien de l'ouvrage, sans pour autant devenir le propriétaire de la digue.

Article L.5721-6-1 du Code général des collectivités territoriales :

“Le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert :

1° au moment de la création du syndicat : des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5 [...].

Le syndicat mixte est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties [...].”

Ce syndicat, qui reçoit la compétence, devra effectuer tous les travaux de reconstruction, démolition, addition de nouvelles constructions sur la digue et permettant d'assurer la sécurité publique à laquelle est affectée la digue, mais tous ces travaux deviendront la propriété de la commune, et non du syndicat (même si c'est lui qui a fait les travaux, il n'est que le maître de l'ouvrage).

→ **La concrétisation du transfert de compétence : la mise à disposition de la digue au profit du gestionnaire compétent**

On parle de mise à disposition d'actifs nécessaires à l'exercice de la compétence transférée ainsi que les droits et obligations y afférents. La mise à disposition est la traduction concrète du transfert de compétence. Elle est nécessaire pour que le gestionnaire ait le droit d'intervenir sur une digue qui ne lui appartient pas. La personne bénéficiaire de la mise à disposition d'un ouvrage assure l'ensemble des droits et obligations du propriétaire de l'ouvrage à l'exception toutefois du droit d'aliénation (vendre, céder, léguer ou donner) dont bénéficie le seul propriétaire.

En reprenant l'exemple du syndicat mixte : la commune propriétaire lui transfère la compétence d'entretien et de surveillance de sa digue ; elle met à sa disposition sa digue pour que le syndicat en effectue l'entretien et la surveillance. La mise à disposition se présente sous la forme d'un procès-verbal de mise à disposition.

Les collectivités concluent souvent entre elles des conventions de mise à disposition. Cependant, tout en ayant le mérite d'exister sous la forme d'un document écrit, elles sont souvent mal rédigées et très “légères” dans leur contenu.

Article L1321-1 du Code général des collectivités territoriales :

“Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.”

Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. Pour l'établissement de ce procès-verbal, les parties peuvent recourir aux conseils d'experts dont la rémunération est supportée pour moitié par la collectivité bénéficiaire du transfert et pour moitié par la collectivité antérieurement compétente. À défaut d'accord, les parties peuvent recourir à l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes compétente. Cet arbitrage est rendu dans les deux mois. Les modalités de cette mise à disposition sont précisées par les articles L. 1321-2 et L. 1321-5 selon que la collectivité qui exerçait jusque-là la compétence était propriétaire ou locataire des biens remis.”

Article L1321-2 du Code général des collectivités territoriales :

“Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire.

La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens.

La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. La collectivité propriétaire constate la substitution et la notifie à ses cocontractants [...].”





Conseil pratique

Il est préférable qu'une mise à disposition soit rédigée par un officier ministériel (notaire). En effet cela permet d'assurer à la fois :

- ✓ une rédaction suffisamment précise et une délimitation claire des compétences et rôles de chacun des acteurs présents ;
- ✓ une garantie de pérennité de l'acte et un suivi de l'information alors qu'une simple convention passée entre collectivités peut être égarée.

→ La rédaction des statuts

La rédaction des statuts est très importante : conformément au principe de spécialité fonctionnelle, un établissement public de coopération intercommunale ou syndicat mixte, ne pourra réaliser la maîtrise d'ouvrage sur des digues que dans la mesure où ses statuts l'y autorisent expressément.

Exemple d'objets possibles d'un syndicat mixte :

"... Le syndicat a pour objet :

- a) d'assurer la prise en charge des participations dues au Département pour les travaux de calibrage et de défense des rives,
- b) de maintenir en parfait état d'entretien le lit, les berges, les digues et les ouvrages de protection [...]."

Exemple de rédaction des statuts mentionnant clairement la compétence exercée par un syndicat :

"Le syndicat mixte a pour objet : la protection de la rive droite contre les inondations. À ce titre, le syndicat aura pour compétences : la maîtrise d'ouvrage des études, travaux et de l'entretien des ouvrages d'endiguement : digues sur la X ou transversales, écluses et vannes de régulation des (cours d'eau) affluents du fleuve ; la maîtrise d'ouvrage des études, travaux et de l'entretien du réseau hydraulique interne ; la gestion du fonctionnement des systèmes mis en place (réglage des ouvrages, surveillance, alerte) ; l'organisation de la surveillance et de l'accès aux ouvrages, en liaison avec les propriétaires riverains (en conformité avec la réglementation existante)."



Les gestionnaires doivent fonctionner dans un cadre juridique clair aussi bien pour les petits travaux que pour les gros travaux. Ceux qui estiment que passer une convention pour conduire de l'entretien courant ou des petits travaux pose plus de complications et problèmes d'ordre administratif se mettent maladroitement dans une situation confuse vis-à-vis de la responsabilité en cas d'accident. Il convient d'accorder à ces interventions le même type de contrat clair et précis que pour les gros travaux.

Le contrat confiant l'entretien d'un ouvrage doit être précis et ne peut s'en tenir au mot "entretien" sans plus de détail. Il doit détailler précisément les missions confiées au gestionnaire et acceptées par lui.

Lors des interventions de la structure gestionnaire (études, entretien, surveillance, travaux)



Conseil pratique

Le gestionnaire, lorsqu'il intervient sur une digue (entretien courant, travaux d'urgence ou autres), a intérêt à le faire dans un cadre juridique adapté à sa situation et non ambiguë. Il doit formaliser ses actions, écrire des procédures, afin de définir clairement le rôle de chacun.



Un gestionnaire peut voir sa responsabilité juridiquement engagée en cas de dommages, qu'il ait en charge de réaliser des travaux d'entretien courant (débroussailler) ou des travaux de renforcement des digues. C'est de sa qualité de gestionnaire que dépendra l'engagement de sa responsabilité éventuelle en cas de dommages. Qu'il effectue le débroussaillage ou des travaux lourds de confortement sur la digue, il sera qualifié de gestionnaire. Plus il entreprend de réaliser des travaux importants, plus il s'implique dans la gestion de l'ouvrage et est susceptible de voir sa responsabilité engagée en cas de dommages (cela dépendra toutefois de l'élément qui a causé le dommage, ainsi que de la façon dont est engagé le contentieux par les éventuelles victimes).



Conseil pratique

Concernant la réalisation des diagnostics et études de dangers, le gestionnaire pourra faire appel à un maître de l'ouvrage spécialisé dont la responsabilité sera définie dans le contrat le liant au gestionnaire ; d'où l'importance de formaliser ses relations avec les différents prestataires intervenants dans la gestion des digues.

La servitude de passage



Il s'agit d'un outil juridique qui permet au gestionnaire de circuler librement sur une partie des propriétés riveraines de la digue afin d'assurer le bon entretien de l'ouvrage. Concrètement, il s'agit pour le propriétaire de laisser libre, pour le passage de la personne chargée de l'entretien de la digue, une bande de terrain le long de l'ouvrage, ce qui permet un accès facile à l'ouvrage, pour assurer son entretien ou son inspection.

Il s'agit d'une servitude qui doit faire tout d'abord l'objet d'une enquête publique. Puis la servitude est instaurée par le préfet suite à la publication d'un arrêté. Une servitude n'est pas établie au profit du gestionnaire, mais du terrain concerné. C'est un droit réel immobilier, établi par titre et qui doit être mentionné dans tout acte de vente. Le Code rural définit et précise le contenu de cette servitude.

“Il peut être institué une **servitude de passage permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages**. Le projet d'institution de servitude est soumis à une **enquête publique**. L'enquête mentionnée à l'article L. 151-37 peut en tenir lieu. Les propriétaires ou occupants des terrains grevés de cette servitude de passage ont droit à une **indemnité proportionnée au dommage qu'ils subissent**, calculée en tenant compte des avantages que peuvent leur procurer l'exécution des travaux et l'existence des ouvrages ou installations pour lesquels cette servitude a été instituée. Les contestations relatives à cette indemnité sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.” (Article L.151-37-1 du Code rural.)

“La servitude prévue à l'article L. 151-37-1 permet **l'exécution des travaux, l'exploitation et l'entretien des ouvrages ainsi que le passage sur les propriétés privées des fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, des entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que des engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation des opérations**.

Cette servitude est d'une **largeur maximale de 6 mètres**. Pour les cours d'eau, cette distance est mesurée par rapport à la rive. Lorsque la configuration des lieux ou la présence d'un obstacle fixe l'exigent pour permettre le passage des engins mécaniques, cette largeur peut être étendue dans la limite de 6 mètres comptés à partir de cet obstacle. La servitude respecte autant que possible les arbres et plantations existants. Les terrains bâtis ou clos de murs à la date d'institution de la servitude ainsi que les cours et les jardins attenants aux habitations sont exempts de la servitude en ce qui concerne le passage des engins mécaniques.” (Article R152-29 du Code rural.)

Dans le cadre des relations entre la structure gestionnaire et les autres acteurs de la gestion de la digue (bureau d'études, prestataires divers...)

Un gestionnaire, qui ne souhaite pas ou n'a pas les ressources humaines suffisantes pour effectuer les travaux d'entretien nécessaires sur une digue, peut déléguer la maîtrise de l'ouvrage des études et des travaux à un prestataire. C'est la solution choisie par bon nombre de gestionnaires lorsque des travaux importants sont à réaliser sur une digue (arasement et reconstruction partielle, exhaussement de la digue, confortement demandant partielle reconstruction, etc., il ne s'agit plus d'entretien courant dans ces cas-là). Ces travaux sont bien distincts de l'entretien courant de la digue, tel que le débroussaillage par exemple.

Il est nécessaire que le rôle de chacun soit bien défini au sein d'un document contractuel (convention par exemple), signé par les deux parties et qui les engage l'une envers l'autre.

La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP), article 2-II :

“Lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme.”

Les conditions d'organisation relèvent du champ contractuel. Ce contrat devra donc fixer le contenu des travaux avec précisions ainsi que le délai de cette mission.



Conseil pratique

N'intervenez jamais en dehors d'un cadre régi par une convention. Élaborez des conventions si vous n'en avez pas. Faites relire toute convention, existante ou à venir, par un juriste compétent en la matière, qui pourra évaluer si la rédaction précise clairement les rôles et responsabilités. Cela vous sera d'un grand secours lors d'une recherche de responsabilité juridique suite à des dysfonctionnements ou des dommages provoqués par le fonctionnement de l'ouvrage.

Un agrément pour certains travaux

À tout maître d'œuvre réalisant la construction ou la modification substantielle d'une digue.

Pour la construction ou la modification substantielle d'un barrage ou d'une digue, le maître d'ouvrage, s'il ne se constitue pas lui-même en maître d'œuvre unique, doit en désigner un. Dans tous les cas, le maître d'œuvre est agréé. Les obligations du maître d'œuvre liées au contrat le liant au maître d'ouvrage comprennent notamment :

- 1° la vérification de la cohérence générale de la conception du projet, de son dimensionnement général et de son adaptation aux caractéristiques physiques du site ;
- 2° la vérification de la conformité du projet d'exécution aux règles de l'art ;
- 3° la direction des travaux ;
- 4° la surveillance des travaux et de leur conformité au projet d'exécution ;
- 5° les essais et la réception des matériaux, des parties constitutives de l'ouvrage et de l'ouvrage lui-même ;
- 6° la tenue d'un carnet de chantier relatant les incidents survenus en cours de chantier.

À l'organisme réalisant l'étude de dangers. L'étude de dangers constitue un des éléments novateurs figurant dans le décret du 11 décembre 2007. Elle s'applique à toutes les digues de classe A, B et C. Le responsable d'une digue classée A doit l'avoir réalisée pour le 31 décembre 2012 au plus tard et le 31 décembre 2014 pour les digues de classe B et C, lorsque ces digues existent déjà au 1^{er} janvier 2008.

Cette étude ne peut pas être effectuée par n'importe quel organisme. En effet, celui-ci doit recevoir une autorisation spéciale de l'autorité administrative lui permettant de réaliser cette étude de dangers : il s'agit d'un agrément (articles R.214-148 à 151 du Code de l'environnement). L'arrêté du 18/02/2010 précise les critères et les catégories d'agrément.

L'agrément est délivré à un organisme et non à une personne physique pour une période de 5 ans au maximum, par le Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer au sein d'un arrêté publié au Journal officiel. Par contre, il peut être retiré au cours de cette période si l'organisme ne présente plus les qualités requises, c'est-à-dire : des compétences spécifiques, une expérience dans ce domaine, une certaine indépendance et des capacités financières.

Outre la garantie juridique et administrative, la structure gestionnaire doit présenter des garanties financières et techniques afin de remplir les obligations qui lui sont dévolues par la nouvelle réglementation en matière de sécurité des digues.

► Une garantie financière

Ces estimations ont été élaborées à partir des informations transmises par les acteurs locaux. Elles ne constituent qu'un ordre de grandeur : les coûts réels peuvent sensiblement s'en éloigner, en fonction des particularités de chaque site¹⁷.

Les coûts de la gestion des digues

Les coûts estimés s'entendent hors taxe, dans le cadre d'une opération effectuée par un prestataire externe.

→ Les coûts liés aux travaux d'entretien et de confortement des digues

Estimation du coût moyen de l'entretien courant d'une digue

Les dépenses liées à l'entretien courant (débranchement, fauchage, élagage, coupe d'arbres, menus travaux) s'élèvent généralement entre 2 500 €/km et 3 500 €/km et jusqu'à 5 000 €/km lorsque l'opération nécessite l'emploi d'un matériel spécifique (pelle-araignée, bras télescopique...).

Les coûts peuvent être sensiblement plus élevés lorsque le linéaire est difficile d'accès, occupé par une végétation dense et boisée. L'abattage et le dessouchage des arbres, leur évacuation ainsi que la gestion des rémanents entraîne alors des surcoûts importants.

Le cas de l'Association départementale Isère Drac Romanche (AD) (Isère)

En 2008, l'AD a mené des opérations d'entretien de la végétation sur les digues sur un linéaire cumulé de 53 km correspondant à plus de 25 ha de débroussaillage et l'abattage d'environ 1 000 arbres, pour un montant total de 1 051 000 €, soit près de 20 000 €/km.

Lorsque les opérations d'entretien ne nécessitent pas de compétences techniques approfondies ou du matériel spécialisé, le maître d'ouvrage, afin de réduire ses coûts, peut décider d'entretenir son linéaire en régie ou d'en confier la réalisation à une structure d'insertion.

Le cas du Syndicat de protection contre les inondations de la presqu'île d'Ambès (SPIPA) (Gironde)

Ce syndicat fait appel pour les opérations d'entretien courant de la végétation à un chantier d'insertion. Outre l'utilité sociale de la démarche qui permet aux personnes participant aux travaux de se réadapter par une mise en situation professionnelle, l'intérêt réside dans le coût de la prestation généralement inférieur à ceux pratiqués par des entreprises et exonéré de TVA. Ainsi, pour le SPIPA, le coût d'entretien courant de la végétation revient à moins de 800 €/km. Les travaux, sur l'ensemble du linéaire (32 km), durent 3 mois environ et mobilisent un chef d'équipe et 4 personnes.

Estimation du coût moyen des travaux de confortements d'une digue

On entend généralement par travaux de confortement les travaux de compactage, enrochement, ouvrages parafoilles (palplanches, gabions...).

Les coûts liés aux travaux de confortements peuvent varier considérablement d'une digue à l'autre.

Par exemple, le CEMAGREF évalue à 760 000 €/km le coût des travaux de confortements pour les levées de la Loire tandis qu'il estime ce coût entre 300 et 400 000 €/km pour les digues de Camargue¹⁸.

Cependant, les coûts de confortement des digues observés sont bien souvent supérieurs à ceux mentionnés ci-dessus. On admet généralement que l'ordre de grandeur du coût moyen de ce type d'opération avoisine le million d'euros par kilomètre comme l'illustre l'exemple des travaux de confortement des digues du Rhône.

Le confortement des digues du Rhône sur les communes de Vergèze et Codognan (Gard)

Le Syndicat mixte du bassin versant du Vistre a mené une étude pour la renaturation de la rivière du Rhône et le confortement des digues de protection des communes de Vergèze et Codognan. Le coût estimé des travaux de confortement s'élève à 2 715 000 € HT pour un linéaire de digue d'un peu moins de 3 km, hors maîtrise d'œuvre et acquisition du foncier, soit environ 905 000 € HT/km. Ce coût est optimisé, car il est considéré que les travaux de confortement des digues seraient réalisés simultanément à un projet de renaturation du cours d'eau.

Ce montant peut être néanmoins largement dépassé : le coût d'un chantier de travaux comprend généralement des charges fixe d'installation et de repli du chantier, variables en fonction de la difficulté d'accès et de la nécessité ou non d'intervenir dans le cours d'eau (digue ou palplanche transitoire pour isoler le pied de digue ou pour détourner le cours d'eau) et de charges variables, qui sont proportionnelle à la longueur ou le nombre de points ponctuels à traiter. Dans le cas de travaux d'intervention à partir du cours d'eau et non des rives, les coûts unitaires sont plus élevés. Il n'est pas étonnant que des chantiers complexes (pieds de digue en eau par exemple) sur des petits linéaires présentent un coût unitaire ramené au km d'intervention plus élevé comme l'illustre l'exemple ci-dessous.

Le confortement des digues de la Garonne par le Syndicat de protection contre les inondations de la rive droite (SPIRD) (Gironde)

Le SPIRD a lancé un programme de travaux destinés à ré-ancrer 150 mètres de digues qui glissaient dans le lit du fleuve. Cette opération s'est élevée à plus de 600 000 €, ce qui équivaut à 4 millions d'€/km.

Les surcoûts peuvent aussi être engendrés par des opérations liées à l'intégration paysagère du linéaire de digues ainsi qu'à sa valorisation touristique ou à d'éventuelles mesures compensatoires demandées au titre du Code de l'environnement (autorisation "loi sur l'eau").

→ Les coûts liés aux obligations issues de la nouvelle réglementation

Ceux-ci sont difficiles à estimer dans la mesure où peu d'exploitants d'ouvrages hydrauliques ont réalisé à ce jour le diagnostic initial ainsi que l'étude de dangers.

Estimation du coût moyen du diagnostic initial d'une digue

Le diagnostic de sûreté (au sens de l'arrêté du 16 juin 2009 qui allège les prescriptions prévues initialement par l'arrêté du 29 février 2008) comprend a minima une inspection visuelle de l'ouvrage, l'identification des désordres, ainsi que la liste des examens complémentaires et des actions à réaliser. Il existe une certaine disparité en matière de coûts de réalisation d'un diagnostic initial, en fonction des sites.

Le diagnostic initial réalisé par la ville de Quimper (Finistère)

La ville de Quimper a mandaté un bureau d'études afin de mener le diagnostic de ses digues sur un linéaire de 5,5 km. Cette étude comprend : une reconnaissance visuelle, la description des ouvrages et de leur état, l'analyse des niveaux de protection, les actions à entreprendre par niveaux d'urgence, ainsi que la rédaction du rapport. Son coût est d'environ 3 000 €/km.

Le diagnostic initial réalisé par le Département de la Gironde (Gironde)

Le coût de cette opération comprenant un diagnostic visuel et des photographies des désordres s'élève à environ 10 000 € pour un linéaire d'environ 20 km, puis 5 000 € pour son actualisation annuelle.

Le Service risques naturels majeurs du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Il estime pour sa part le coût du diagnostic initial entre 5 000 et 10 000 €/km, en fonction d'éléments qu'il a pu obtenir auprès de gestionnaires d'ouvrage et de bureaux d'études.

À ces coûts peuvent s'ajouter les dépenses liées à l'entretien de la végétation (voir ci-dessus) souvent nécessaire pour que le diagnostic visuel puisse être réalisé dans des conditions d'accessibilité et de visibilité des ouvrages optimales.

17. Par exemple : le coût d'entretien dépend de l'état initial de la digue ; le coût de confortement dépend de la qualité de l'entretien et du délai entre le constat du défaut et sa réparation ; tous les coûts augmentent avec le niveau de protection de l'ouvrage ; le coût au kilomètre dépend du linéaire total traité.

18. Mériaux P., Royet P., Folton C., Surveillance, entretien et diagnostic des digues de protection contre les inondations. Guide pratique à l'usage des gestionnaires, CEMAGREF Éditions, 2004.

Estimation du coût moyen de l'étude de dangers d'une digue

L'étude de dangers réalisée par le Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance à Cavillon, concernant la digue de Saint-Jacques (Vaucluse)

Un bureau d'études a été mandaté par le SMAVD pour réaliser l'étude de dangers, telle que définie par l'arrêté du 12 juin 2008, de la digue de Saint-Jacques sur la commune de Cavillon, sur un linéaire de 1,2 km. Cette opération a coûté 19 000 € HT, soit 16 000 €/km (ne comprenant pas le coût du diagnostic initial, mais celui de l'étude hydraulique, qui avait été réalisée auparavant). A noter que le bureau d'études disposait déjà d'un certain nombre de données hydrauliques sur le secteur étudié, ce qui a réduit le coût de la prestation. Cette opération a été réalisée en 6 mois et financée dans le cadre du volet "inondation" du Contrat de rivière "Val de Durance", à hauteur de 30 % par l'État, 30 % par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, 20 % par le Département du Vaucluse et 20 % restant à la charge du SMAVD.

Sans constituer formellement une étude de dangers au sens de l'arrêté du 12 juin 2008, la méthodologie élaborée par le CETE Méditerranée et le CEMAGREF pour l'élaboration de diagnostic des digues se rapproche de ce qui devra être réalisé²⁰ : études historiques, morphodynamiques et topographiques, analyse et modélisation hydrauliques, diagnostic visuel, reconnaissance géotechnique et modélisation mécanique, étude des risques, actions préconisées. Ce type d'étude, testée sur la commune de Vizille (38) a un coût estimé à environ 28 000 €/km.

Ainsi, un ordre de grandeur de 20 000 à 30 000 €/km pour la réalisation de l'étude de dangers semble plus réaliste que certaines estimations réalisées par des bureaux d'études qui s'élèvent à 50 000 €/km.

Tableau récapitulatif des coûts estimatifs liés à la gestion des digues²¹

Opération	Coût estimatif
Entretien courant	Entre 2 000 et 5 000 €/km
Travaux de confortements	En moyenne 1 million d' €/km
Diagnostic initial	Moins de 10 000 €/km
Étude de dangers	Entre 20 000 et 30 000 €/km



Les sources de financements possibles

→ Les fonds propres du gestionnaire

Le gestionnaire doit disposer de capacités financières en rapport avec ses missions, y compris dans l'hypothèse où celui-ci bénéficie de financements externes importants. En effet, d'une part, les dépenses de fonctionnement (salaires, surveillance) ne peuvent bénéficier de cofinancements significatifs. D'autre part, ces cofinancements publics ne pourront couvrir la totalité des dépenses réalisées, atteignant dans le meilleur des cas, et sauf exceptions, 80 % du coût des opérations d'investissement.

Enfin, le versement des subventions se fait généralement "sur facture acquittée" : le maître d'ouvrage est donc amené à engager des dépenses avant de percevoir les cofinancements correspondants, ce qui nécessite de disposer d'une "trésorerie" suffisante. Le versement d'acomptes de la part de financeurs ne suffit pas toujours au maître d'ouvrage pour avancer les fonds. Un manque de fonds propres peut conduire le maître d'ouvrage à devoir procéder à des emprunts à court terme pour engager ses opérations, et dont les intérêts pèseront sur son budget.

20. Journée d'information sur la gestion des digues de protection contre les inondations organisée par le Réseau régional des gestionnaires de milieux aquatiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aix-en-Provence, juillet 2006.

21. Une présentation des coûts générés par l'entretien des digues au sein de quelques collectivités figure en annexe.

→ Le cas particulier des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes

Un certain nombre de maîtres d'ouvrage sont des communes gestionnaires de digues qui se regroupent au sein de syndicats.

Les fonds propres de ce type de groupement proviennent des cotisations versées annuellement par les communes adhérentes selon une clé de répartition prédéterminée dans les statuts du syndicat (nombre d'habitants et/ou longueur du linéaire de digues et/ou superficie de la commune...). Or, les cotisations des communes membres ne suffisent pas toujours à assurer au syndicat les fonds propres nécessaires à la gestion du linéaire de digues dont il a la charge.

Il peut être avantageux d'ouvrir ces structures à des collectivités autres que les seules communes possédant des digues, au nom de la solidarité de bassin, mais aussi du fait que ces ouvrages constituent des infrastructures d'aménagement du territoire protégeant des réseaux, des zones d'activités économiques, touristiques dont les retombées profitent à des territoires ne bénéficiant pas directement de leur protection.

Les digues ne protégeant pas uniquement les communes riveraines du cours d'eau mais également certains territoires situés à l'écart du lit mineur, la participation de bénéficiaires de la protection des ouvrages peut être aussi recherchée, ce qui permet ainsi d'accroître le nombre de membres du syndicat et donc ses fonds propres.

Cas du Syndicat de protection de la presqu'île d'Ambès (SPIPA) (Gironde)

Ce syndicat regroupe en son sein le Département de la Gironde, la Communauté urbaine de Bordeaux, ainsi que six communes (Ambès, Ambarès, Bassens, Lormont, Saint-Louis-de-Montferrand et Saint-Vincent-de-Paul). Cinq d'entre elles sont riveraines de la Garonne et/ou de la Dordogne et disposent de digues de protection sur la presqu'île. Malgré l'absence de digues sur son territoire, la commune d'Ambarès bénéficie de la protection des digues du SPIPA situées sur les communes voisines et participe à la lutte contre les inondations par la présence de ses marais.

La présence de conseils généraux et/ou régionaux et/ou d'EPCI dans le cadre d'un syndicat mixte permet, outre un accroissement sensible des capacités financières, de conférer au syndicat une importance politique et une capacité d'influence qui favorise la pérennité de la structure et de ses moyens ainsi que la prise en considération et le financement des projets.



Conseil pratique

Lors de la constitution d'un syndicat mixte ouvert, une attention particulière doit être portée à la nature de ses adhérents afin que le syndicat puisse bénéficier du Fonds de compensation de la TVA défini à l'article L.1615-2 du Code général des collectivités territoriales (FCTVA).

Cas du Port autonome de Bordeaux (PAB) (Gironde)

Le PAB est propriétaire de digues situées sur le territoire de plusieurs syndicats de bassin, ce qui aurait logiquement pu l'amener à devenir adhérent de ces différents syndicats. Or, de par sa nature d'établissement public industriel et commercial (EPIC) ayant des activités lucratives, cette personne publique n'est pas bénéficiaire du FCTVA et son adhésion à ces différents syndicats aurait fait perdre à ces derniers le bénéfice de ce fonds. La solution retenue a donc été que le PAB n'en devienne pas membre mais participe au financement des différents syndicats dans le cadre de conventions.

→ La participation financière des propriétaires privés

Une sollicitation financière des personnes se situant dans la zone de protection des ouvrages est théoriquement possible par déclaration d'intérêt général, en s'appuyant sur l'article L. 211-7 du Code de l'environnement.



“I. - Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du Code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant : [...] 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ; [...]” (L.211-7 du Code de l'environnement.)

“[...] Les personnes morales mentionnées au premier alinéa prennent en charge les travaux qu'elles ont prescrits ou exécutés. Elles peuvent toutefois, dans les conditions prévues à l'article L. 151-37, faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt [...]” (L.151-36 du Code rural.)

Cas du Syndicat intercommunal du bassin versant de l'Artigue et de la Maqueline (Gironde)

Le syndicat entretient les digues appartenant aux propriétaires privés. Ceux-ci peuvent participer au financement des opérations dans le cadre d'un accord conclu avec le syndicat.

Une participation indirecte des propriétaires riverains est possible par l'intermédiaire des associations syndicales. Celles-ci, financées par les cotisations versées chaque année par les adhérents, peuvent devenir membres d'un syndicat mixte, contribuant ainsi à augmenter le budget de ce dernier.

→ Les aides publiques

Les structures publiques qui réalisent des études et des travaux sur les digues peuvent bénéficier de subventions, sous conditions, de la part de l'Union européenne à travers le Fonds européen de développement régional (FEDER) concernant uniquement des activités de prévention et réduction de la vulnérabilité, de l'État (Fonds Barnier, crédits budgétaires de l'État), certaines Régions et Départements, groupements de communes, syndicats mixtes et communes.

Les partenaires impliqués et les montants mobilisés varient sensiblement d'un territoire à l'autre.

L'accompagnement des gestionnaires de digues dans la bonne exécution de leurs obligations n'étant pas une compétence obligatoire des collectivités locales ou de leurs groupements, les taux et critères d'attribution des aides relèvent des assemblées délibérantes.

Cas du Département de la Gironde

En 2009, le Conseil général de la Gironde cofinance la réalisation d'études et de travaux sur les digues du Département à hauteur de 50 % sur les cours d'eau domaniaux dans la limite de 150 000 euros de dépenses éligibles par projet et de 60 % sur les cours d'eau non domaniaux. Cette aide s'adresse aux collectivités, à leurs groupements ainsi qu'aux associations syndicales. Ces taux sont des taux maximum et sont modulables en fonction de la qualité technique du projet. Ainsi, les opérations fondées sur des techniques issues du génie végétal seront privilégiées.

L'État, les Régions et l'Europe (FEDER) ne financent généralement pas d'opérations ponctuelles²². En revanche, ceux-ci participent financièrement à la gestion des digues lorsque celle-ci constitue un des volets de certaines politiques publiques telles que les Contrats de projets État Région (CPER), les Plans “Grand Fleuve” ou encore les Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)

Pour aller plus loin

Réponse du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer à Mme Zimmermann Marie-Jo, députée de la Moselle (question n° 55681) du 1^{er} décembre 2009 :

Lorsque les travaux de construction de digues, de déversoirs destinés à lutter contre les inondations dépassent manifestement les capacités financières des communes concernées, elle lui demande selon quelles modalités les collectivités territoriales peuvent solliciter un concours financier de l'État.

“L'État peut participer aux travaux de restauration ou de confortement de digues à condition que celles-ci protègent une zone d'habitat dense, que les travaux soient intégrés à un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) ou à un plan grand fleuve et que le maître d'ouvrage contribue aux travaux au minimum à hauteur de 20 %. Dans le respect des conditions d'éligibilité rappelées ci-dessus, l'article 128 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) modifié par l'article 154 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) dispose que : “Dans la limite de 125 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2013, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du Code de l'environnement peut contribuer au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé.” Le taux maximum d'intervention est fixé à 50 % pour les études, 40 % pour les travaux de prévention et 25 % pour les travaux de protection. **La restauration ou le confortement de digues contribuent à la protection des biens exposés. Ces travaux peuvent bénéficier de ce type de financement dès l'instant où ils s'intègrent bien dans une démarche d'ensemble de prévention de la part de la collectivité territoriale.** L'article L. 211-7 du Code de l'environnement habilite les collectivités, leurs groupements et les syndicats mixtes à utiliser les dispositions des articles L. 151-36 à 151-40 du Code rural afin d'entreprendre des travaux et des études relatifs notamment à la protection contre les inondations. Il leur permet également de faire participer financièrement les personnes qui rendent les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt.”

Le cas de la Région Languedoc-Roussillon

La Région Languedoc-Roussillon participe au financement des diagnostics de digues (jusqu'à 50 % du coût) ainsi qu'aux travaux de sécurisation (jusqu'à 30 %) sous réserve que les projets remplissent un certain nombre de critères d'éligibilité (projet intégré à une démarche de bassin versant, ouvrages protégeant des enjeux importants, coût proportionné aux résultats attendus...). La Région a également créé un fonds de solidarité “risques naturels” destiné aux communes reconnues en état de catastrophe naturelle. À ce titre, elle peut financer jusqu'à 15 % du coût de réparation des digues, après chaque événement exceptionnel.

Les financements de l'État proviennent du Fonds Barnier (pour les communes dotées d'un PPRi prescrit ou approuvé) et des crédits budgétaires. Le taux maximum d'intervention est de 50 % pour les études, 40 % pour les travaux de prévention et 25 % pour les travaux de protection, pour un taux cumulé de cofinancements publics ne devant pas en principe excéder 80 %. Les opérations éligibles doivent concerner une zone d'habitat dense.

Le cas du Plan Rhône

La gestion des digues constitue un axe important du Contrat de projets interrégional Plan Rhône 2007-2013. Près de 220 millions d'euros sont ainsi programmés (études et travaux). Les financements prévisionnels proviennent pour 80 millions d'euros de l'État, 20 millions du FEDER, 43 millions de la Région PACA, 15 millions de la Région Languedoc-Roussillon, 1 million de la Région Rhône-Alpes, le solde du budget étant alimenté par les Départements, les communes et structures intercommunales.

²². L'État ne finance pas les opérations d'entretien ou de surveillance des ouvrages, mais il participe financièrement aux travaux de restauration ou de renforcement lorsque ceux-ci constituent un des volets de certaines politiques publiques (CPER, Plans “Grand Fleuve”, PAPI).

► Une solidité technique

Pour assurer pleinement ses obligations, le gestionnaire d'un linéaire de digues doit aussi disposer des capacités techniques en adéquation avec ses missions, c'est-à-dire un personnel suffisant et formé, ainsi que des moyens matériels adaptés.

Les moyens humains nécessaires à la gestion d'un linéaire de digues

La nouvelle réglementation en matière d'ouvrages hydrauliques impose au gestionnaire de définir une gestion courante de l'ouvrage qui consiste à organiser des visites de surveillance, hors et en crue, et à planifier la gestion de la végétation. Ces missions de surveillance et d'entretien nécessitent des moyens humains qui vont dépendre de la taille de la structure, de son budget, de la longueur du linéaire de digues et surtout de la part des missions que la structure va décider de réaliser en régie par rapport à celle qu'elle va déléguer à un prestataire externe.

→ L'organisation nécessaire à la réalisation des travaux par le gestionnaire

Pour conduire ces travaux, il faut disposer d'un minimum d'organisation interne :

- équipe technique pour la programmation des travaux, prenant en compte à la fois la relation avec le(s) propriétaire(s), celle avec les décideurs des travaux, celle avec les financeurs, celles avec les équipes qui interviennent en régie ou en prestation externe. Une telle équipe doit se constituer peu à peu une connaissance et une mémoire des ouvrages et disposer pour cela d'une compétence et d'une certaine stabilité dans le temps ;
- équipe technique pour assurer les missions du gestionnaire : inspections visuelles, entretien courant, surveillance en crue, visites post-crue. Les gros travaux sont en général sous-traités. Une telle équipe doit avoir les compétences ad hoc et elle aussi se constituer peu à peu une connaissance et une mémoire des ouvrages.



Une des difficultés consiste à savoir comment constituer ces équipes : l'idéal est bien sûr de pouvoir organiser des équipes permanentes comprenant à la fois des techniciens de terrain et un encadrement. Cette situation idéale permet de vraiment bien connaître dans la durée les ouvrages qui sont en gestion et d'apprécier leur comportement dans différentes situations. Elle permet aussi d'assurer un entretien pertinent et équilibré en fonction de la connaissance de la digue. Elle assure une relation suivie avec le(s) propriétaire(s) et les maires concernés.

C'est en général vers cette solution que se dirige la plupart des regroupements de collectivités qui acceptent de prendre la gestion d'un ensemble de digues.

Par contre, on connaît des situations différentes, où le gestionnaire ne peut pas constituer une équipe permanente pour des raisons techniques ou financières : dans ces cas-là, le syndicat gestionnaire bénéficie d'un personnel mis à disposition à temps partiel par une collectivité territoriale membre, dans le cadre d'une convention.

→ La plupart des missions sont déléguées à un prestataire externe

C'est le cas d'un gestionnaire faisant appel à des entreprises, par appel d'offres, ou aux collectivités locales, par mise à disposition (formalisée par une convention) de personnel pour mener à bien ses missions de surveillance, d'entretien courant et de confortement des ouvrages.

Ce cas de figure concerne essentiellement les gestionnaires d'un linéaire réduit de digues. Les compétences mises en œuvre ne diffèrent alors pas fondamentalement du fonctionnement traditionnel d'une collectivité locale : gestion budgétaire et financière de la structure, rédaction des actes administratifs (délibérations, arrêtés...), application des règles des marchés publics, élaboration de dossiers de demande de subvention.

Cependant, l'appel à un prestataire externe pour la réalisation de l'entretien, d'études ou de travaux, nécessite la rédaction d'un cahier des charges, l'analyse des offres des candidats, le suivi de la mise en œuvre des travaux... ce qui demande un minimum de compétences techniques dans des domaines aussi variés que l'hydrologie, l'hydraulique, la géotechnique, ainsi qu'une bonne connaissance du terrain et de l'histoire de l'ouvrage.

Le cas du SPIRD (Gironde)

Le syndicat est maître d'ouvrage d'un linéaire de 9 km de digues, ce syndicat est géré par le directeur général des services de la ville de Floirac et un ingénieur hydraulicien de la ville de Bordeaux. Tous deux sont mis à disposition du syndicat et, à ce titre, perçoivent des indemnités forfaitaires. Ils consacrent l'équivalent de quelques semaines par an à la gestion administrative et financière du syndicat, les opérations de travaux étant réalisées par des entreprises sur appel d'offres. La surveillance et l'entretien courant sont effectués par le personnel des communes concernées.

Le cas des digues de l'Agly (Pyrénées Orientales)

Le Département des Pyrénées-Orientales est gestionnaire d'un linéaire de 26 km des digues du fleuve Agly. Deux personnes du Conseil général disposant de compétences en hydrogéologie, hydraulique et géotechnique, effectuent une reconnaissance visuelle du linéaire deux fois par an. Les travaux d'entretien de la végétation et de confortements sont confiés à des entreprises. La surveillance des digues en cas de crue est effectuée en partenariat avec les quatre communes concernées (intervention de deux personnes par commune, agissant sous la responsabilité du maire) et formalisée dans le Plan de vigilance des digues de l'Agly maritime en crue.

Dans ces deux cas, même si les opérations de gestion du linéaire ne sont pas réalisées en direct par le gestionnaire, celui-ci dispose d'un personnel ayant des compétences techniques en matière de digues.



Conseil pratique

Les structures qui ne possèdent pas ces capacités pourront faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou, si elles sont propriétaires des ouvrages, transférer la gestion de leurs digues à une structure plus adaptée.

→ **La surveillance et l'entretien courant sont assurés directement par le gestionnaire**

Ce cas concerne les gestionnaires qui mènent en régie la surveillance, l'entretien courant, les menus travaux et qui délèguent à un prestataire extérieur la réalisation d'études et de travaux importants.

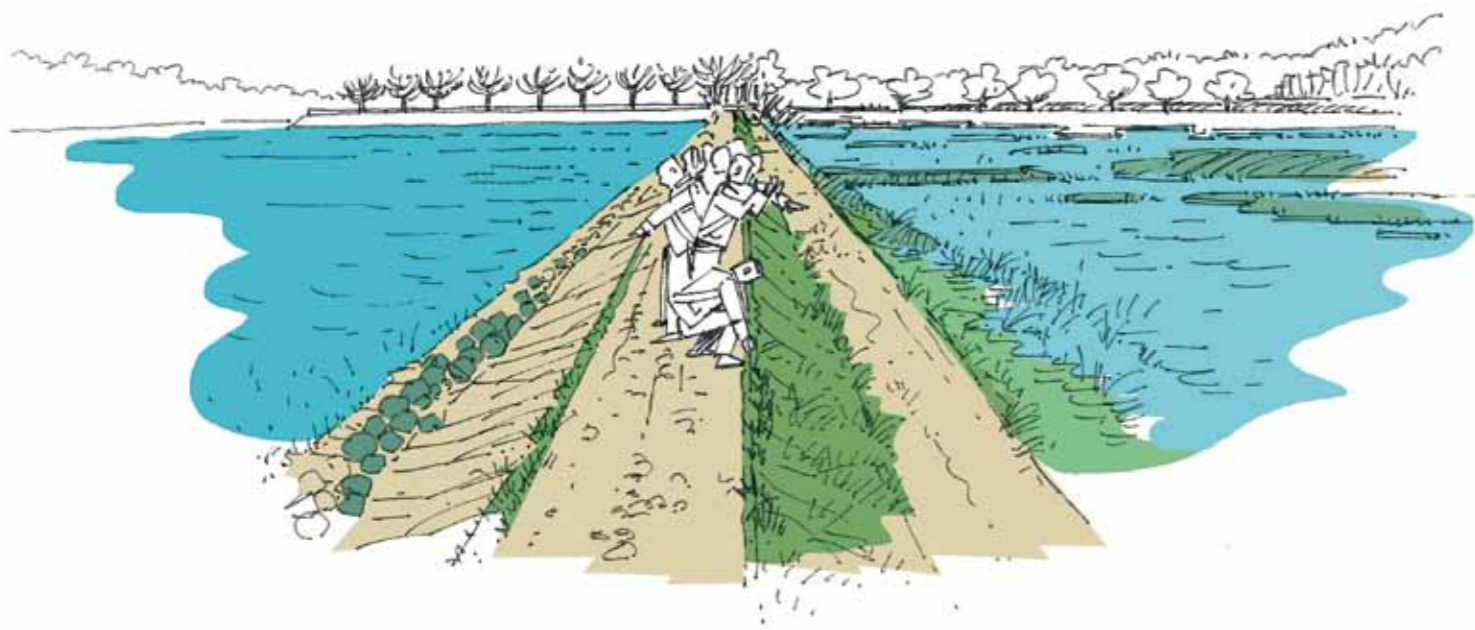
Le Syndicat intercommunal des Jalles de Lande à Garonne (SIJALAG) (Gironde)

Il gère un linéaire de 37 km de digues. L'équipe est composée d'un directeur, d'un agent administratif comptable, d'un technicien rivière et de 3 agents techniques d'entretien rivière. Ces derniers, employés à plein temps, ont pour mission la gestion quantitative et qualitative d'un bassin versant comprenant 180 km de cours d'eau, dont 37 km de digues. Une fois par an, à la fin de l'été, après le faucardage, l'équipe technique effectue un diagnostic complet des digues et des ouvrages hydrauliques afin de planifier les travaux nécessaires avant la période pluvieuse. Les travaux ponctuels découlant de ce diagnostic sont réalisés par une entreprise titulaire d'un marché à bon de commande.

→ **Les moyens humains nécessaires à la surveillance des ouvrages en cas de crue**

En cas de crue, la surveillance doit être renforcée afin de pouvoir détecter suffisamment tôt d'éventuels dysfonctionnements de l'ouvrage et éviter les risques de rupture. Ce renforcement de la surveillance nécessite généralement de faire appel à des moyens humains externes à la structure. Les crues n'étant prévisibles qu'à court terme, il convient de préparer en amont l'organisation de la surveillance. La nouvelle réglementation impose d'ailleurs la rédaction des consignes de surveillance, à l'image de ce qu'a réalisé le Conseil général des Pyrénées-Orientales dans son "Plan de vigilance des digues de l'Agly maritime en crue" ou le SYMADREM à travers son "Plan de gestion des ouvrages en période de crue", qui s'appuie sur la mobilisation d'au moins 80 personnes.

Cependant, l'intervention en cas de crue conduit à exposer des agents à des situations risquées : l'employeur de ce personnel doit mesurer la responsabilité qu'il prend et la formation qu'il doit donner aux agents face à des telles situations de risque. Sa responsabilité d'employeur peut en effet être engagée en cas d'accident. Une prévention est à mettre en place, dans le cadre de la démarche Hygiène et Sécurité ou au sein d'un Document unique d'évaluation des risques professionnels²³.



L'exemple du Plan de gestion des ouvrages en période de crue du SYMADREM (Bouches-du-Rhône)

Le SYMADREM emploie au quotidien huit gardes digues pour gérer les 230 km de digues dont ce syndicat a la charge. Chacun couvre un tronçon de 30 km de long environ et a en charge sa surveillance ainsi que la gestion de la végétation.

En cas de crue du Rhône, le plan se décline en fonction de 4 niveaux d'alertes (de la pré-alerte à l'alerte 3 ou renforcée) pour chaque tronçon prédéfini, en fonction du débit, de son augmentation prévisible, de la durée de la crue et de la sollicitation des ouvrages.

Lors du passage en alerte 2, le PGOPC prévoit la mise à disposition par les communes membres du SYMADREM d'agents municipaux et de volontaires issus des Réserves communales de sécurité civile (RCSC). Supervisées par les gardes digues, ces personnes examinent les ouvrages afin d'y déceler tout risque de rupture.

Lors du passage en phase d'alerte renforcée, cette surveillance réalisée jusque-là uniquement en cours de journée est aussi effectuée de nuit.

En cas d'urgence, le SYMADREM sollicite des entreprises locales réparties sur l'ensemble du parc de digues afin que celles-ci puissent rapidement intervenir, conformément au marché à bons de commande passé au préalable avec le syndicat.

Le PGOPC prévoit la mobilisation par les communes d'au minimum 36 équipes de 2 personnes en soutien des 8 gardes digues. Cela correspond à une moyenne de 2 personnes pour 7 km de digues, ce qui est conforme aux recommandations du CEMAGREF qui est de 2 personnes pour 20 km au maximum²⁴.

L'exemple du SPIPA (Gironde)

La surveillance en crue ne fait pas partie des statuts du syndicat, qui dispose de deux techniciens pour l'entretien courant. Toutefois, une certaine astreinte est mise en place lors de l'annonce de grandes marées. Le contexte hydrologique joue un rôle important : la zone étant plutôt soumise aux marées fluviales et maritimes, les digues ne sont en charge que deux heures toutes les 12 h, ce qui laisse le temps au syndicat d'intervenir avec ses techniciens ou des entreprises pour des travaux d'urgence entre deux mises en charge. Les riverains font leur propre surveillance, téléphonent leurs observations à la mairie qui les transmet au SPIPA. Le syndicat souhaite mettre en place des personnes relais dans chaque commune pour assurer une remontée plus rapide de l'information au SPIPA.

Les astreintes

La nécessité de pouvoir mobiliser rapidement des personnes pour renforcer, en cas de crue importante, la surveillance des digues impose au gestionnaire d'organiser un système d'astreinte ou de s'assurer, si les opérations de surveillance sont déléguées à un prestataire, que celui-ci l'a bien prévu.

Pour les collectivités locales et leurs groupements, l'organisation d'astreintes nécessite une délibération, après avis du Comité technique paritaire, qui va préciser les situations permettant le recours aux astreintes, leurs modalités d'organisation, les emplois concernés, etc. (article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale).

Il est essentiel que la structure gestionnaire dispose d'un nombre suffisant de personnes, mobilisables rapidement, pour réaliser la surveillance des ouvrages en crue sur l'ensemble du linéaire, mais aussi pour pouvoir assurer la relève des personnes en poste.

Il faut aussi rappeler l'intérêt, dans le cadre de la mise en place de telles organisations, de s'interroger sur la couverture assurantielle des personnes envoyées sur les digues, dans des conditions parfois difficiles.

23. Consulter le site www.risquesprofessionnels.ameli.fr.

24. Mériaux P., Royet P., Folton C., Surveillance, entretien et diagnostic des digues de protection contre les inondations. Guide pratique à l'usage des gestionnaires, CEMAGREF Éditions, 2004.

Les moyens matériels nécessaires à la gestion des digues

→ Le matériel nécessaire à l'entretien et à la surveillance des digues

L'entretien de la végétation, réalisée directement par le gestionnaire, nécessite de disposer d'un minimum de matériel : débroussailleuse, tronçonneuse, élagueuse... ainsi que le matériel de sécurité associé (casques, lunettes de protection, trousse de premiers secours, tenue de sécurité et gilet fluorescent), voire des équipements plus lourds (tracteur, gyrobroyeur, épareuse...).

Conseil pratique

La surveillance des digues nécessite :

- ✓ un véhicule adapté à la nature du terrain (un véhicule, 4x4 si nécessaire, une barque motorisée pour l'examen des parties de la digue en eau...);
- ✓ du matériel de communication : talkie-walkie, téléphone mobile...;
- ✓ GPS, cartes topographiques, plans et profils de l'ouvrage, afin de pouvoir reporter la localisation des éventuels dysfonctionnements ;
- ✓ appareil photographique numérique ;
- ✓ nécessaire pour la prise de note et/ou dictaphone ;
- ✓ bottes/cuissardes ;
- ✓ lampe de poche ;
- ✓ matériel de premier secours, gilet de sauvetage.



→ La conservation des informations relatives aux ouvrages

La nouvelle réglementation prévoit la tenue d'un "dossier de l'ouvrage" par l'exploitant ou le propriétaire afin de conserver l'ensemble des informations relatives à ses digues.



Conseil pratique

La conservation et l'exploitation de ces informations peuvent être facilitées par l'utilisation d'un Système d'information géographique (SIG), outil qui associe base de données et interfaces cartographiques.

Le cas du Système d'information à références spatiales Digues

L'Association départementale Isère Drac Romanche (AD) et le Syndicat interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM) ont développé, avec l'appui technique et l'expertise du CEMAGREF, un SIG dédié à la gestion des digues. En 2007, la DIREN Centre a acquis les droits de propriété de l'outil, pour la gestion des levées de Loire. Le Système d'information à références spatiales (SIRS) digues permet d'assurer une conservation de la mémoire des événements, des désordres ou dysfonctionnements des travaux réalisés. Il permet en outre d'exploiter les informations enregistrées (analyses thématiques ou spatiales). Les digues sont découpées en tronçons homogènes et modélisées de manière longitudinale et transversale. Un SIRS 2^e génération est en cours d'élaboration entre le SYMADREM, l'AD et la DREAL Centre.

Pour aller plus loin

La nouvelle réglementation, considérant la possible dangerosité des digues, se base sur la population résidant dans la zone protégée pour classer les digues et distinguer le niveau des obligations d'entretien et de surveillance.

N'oublions pas que, même en zone rurale, les digues jouent un rôle important lorsque les zones qu'elles protègent de l'inondation abritent des terrains agricoles et des équipements qui profitent à tous.

La mise en œuvre de cette réglementation met à jour le nombre trop important de ces ouvrages qui ne sont pas aujourd'hui entretenus, alors qu'ils représentent une véritable infrastructure qui a permis l'aménagement du territoire en zone inondable et l'installation d'habitants, de réseaux et d'entreprises.

Elle vient également rappeler la nécessité mais aussi la difficulté d'entretenir ces ouvrages dans la durée :

- il faut que la structure gestionnaire soit compétente pour le faire ou ait des statuts juridiquement clairs et précis ;
- il faut consacrer des moyens humains, techniques et financiers dans la durée à cet entretien ;
- il faut mettre en place une "mémoire" technique de l'ouvrage ;
- il faut être capable de surveiller l'ouvrage en période de crue et d'intervenir si nécessaire.

Tout ceci représente des coûts importants qui peuvent représenter des charges lourdes au regard de la valeur ou de la productivité des terrains protégés. Ces coûts sont le plus souvent pris en charge par les collectivités, lorsque celles-ci en ont la volonté politique et les capacités financières, traduisant ainsi le bénéfice commun que les digues apportent à tout le territoire et non pas aux seuls biens protégés.

La prise en charge des digues et protections jouant un rôle structurant pour le territoire est donc une réalité à regarder en face.

Conclusion

► Un constat : la réglementation pousse à agir

Notre société du XXI^e siècle ne considère plus les digues dans l'esprit de la loi de 1807 (sur l'assainissement des marais), pourtant toujours en vigueur, qui considère qu'il revient à chaque individu de se protéger lui-même contre les inondations, sans recourir aux pouvoirs publics pour les financements et les recherches de responsabilité. Notre territoire n'est plus celui du XIX^e siècle, mais celui du XXI^e siècle avec un espace développé, très aménagé et vulnérable aux inondations. Les collectivités territoriales, en charge de l'aménagement du territoire dans la durée et de manière durable, ont été mises au cœur de la gestion actuelle des digues : la reconstitution d'un parc de digues de qualité se fera difficilement sans leur participation active.

La réglementation, considérant les "digues" comme des ouvrages de danger, est une opportunité et une chance pour les territoires inondables protégés de certaines crues par des digues existantes. Car ces territoires ont besoin que les ouvrages qui les protègent jusqu'à un certain niveau de crue soient bien entretenus et jouent leur rôle : les conséquences négatives d'un dysfonctionnement d'une protection, sur les personnes, les biens, les entreprises, les réseaux et la compétitivité économique de ces territoires exposés sont en effet graves et pénalisent autant le territoire que la protection peut lui apporter un bénéfice.

Bien que l'analyse de la situation actuelle révèle des pratiques réussies, de grandes difficultés et des faiblesses manifestes subsistent. Les territoires et leurs gestionnaires qui sont le plus souvent les collectivités ont un vrai défi à relever pour que les digues qui protègent des enjeux soient conformes à la réglementation et présentent le niveau de sécurité que les biens exposés peuvent attendre d'elles.

Il est urgent d'agir car la vie de nos concitoyens et de nos territoires est en jeu. Notre société a exposé un très grand nombre d'enjeux (plusieurs millions d'habitants et plusieurs centaines de milliers d'entreprises, beaucoup de réseaux structurants) derrière des digues le long des rivières et des fleuves, mais aussi dans les estuaires et sur nos côtes maritimes. Il n'est pas évident que nombre de ces digues apportent, en cas de crue, la sécurité que ceux qui sont derrière croient pouvoir attendre d'elles.

► Trois axes prioritaires pour sécuriser les digues

Il faut sécuriser le parc existant, en mettant en œuvre la réglementation. Mais comme nombre de digues n'ont aujourd'hui pas de propriétaire existant ou capable d'assumer ses responsabilités, cela demande d'identifier un responsable, de sécuriser le cadre de son intervention et de trouver les moyens humains et financiers pour intervenir dans la durée.

Identifier un responsable unique au titre de la nouvelle réglementation, y compris pour les digues encore "orphelines"

La réglementation ne prévoit pas l'identification d'un responsable unique de la digue en l'absence de propriétaire connu. Si un ou plusieurs acteurs interviennent déjà, il convient de clarifier lequel sera considéré comme responsable au titre de la réglementation et clarifier sa relation avec les autres.

Si une digue n'a pas de propriétaire ou de gestionnaire défini, il convient de s'organiser collectivement pour en désigner un parmi des acteurs du territoire existants, voire d'en constituer un avec les acteurs volontaires et concernés.

Quelques pistes

- Clarifier la propriété et, au besoin, reconstituer une propriété adaptée à la mission rendue (études juridiques, études cadastrales...) ; c'est la base de la démarche.
- Chercher des "responsables de l'ouvrage" pour les ouvrages orphelins.
- Approcher les différentes collectivités concernées (commune, intercommunalité, Département, Région, etc.) pour trouver le niveau de structuration des collectivités pertinent pour porter les missions (entretien annuel, gros travaux, surveillance en crue, intervention post-crue, financement).

Sécuriser le cadre administratif de l'intervention du responsable et des autres acteurs

Le constat est clair : il est indispensable de clarifier administrativement et de sécuriser juridiquement la mission du responsable au titre de la réglementation et l'intervention éventuelle des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Quelques pistes

- Sécuriser la relation gestionnaire/propriétaire ; vérifier la pertinence et l'adéquation des statuts des intervenants publics pour leur intervention.
- Sécuriser le cadre juridique des interventions (statuts, DIG, convention avec les propriétaires, convention de remise à disposition des ouvrages, etc.).
- Suivre et analyser les contentieux en cours pour en tirer des enseignements et l'évolution législative.

Renforcer et pérenniser les moyens humains et financiers nécessaires pour atteindre le "bon état de service" des ouvrages

La réglementation demande un suivi plus régulier, un niveau d'entretien courant souvent pas atteint aujourd'hui ; les études de dangers vont mettre en exergue des besoins de travaux lourds dans les années à venir pour un grand nombre de digues. Tout cela demande des compétences qualifiées et suffisantes disponibles dans les services des responsables de digues, dans les services de l'État et auprès de bureaux d'études et des prestataires. Cela demandera aussi des crédits : la reconstitution d'un "bon état de service" sur des milliers de kilomètres de digues va représenter un effort financier de plusieurs milliards d'euros, effort qui poussera les propriétaires, les collectivités, l'État et les établissements de crédits à trouver des ressources financières pour assurer cette gestion dans la durée. En même temps, la surveillance des digues et leur entretien vont générer de l'activité économique locale et créer des emplois, pour la sécurité des populations et de l'activité des territoires exposés.

Quelques pistes

- Évaluer les besoins humains, financiers et organisationnels sur le moyen terme.
- Réfléchir à des regroupements entre structures existantes, pour permettre d'atteindre une taille critique assurant la présence d'une équipe permanente, dans un souci de mutualisation et de subsidiarité à l'échelle d'un bassin versant.
- Créer un groupe de travail national sur les modalités efficaces de financement dans la durée de l'entretien de ces ouvrages.

► Une stratégie nationale et un plan d'action au service des territoires

Atteindre l'objectif patent de la réglementation de disposer d'un "bon état de service" des digues à échéance aussi brève que possible est un défi important et indispensable pour assurer une plus grande sécurité des populations et des territoires exposés derrière des digues.

Il faut le relever de manière partenariale, pour contribuer à réduire les différentes conséquences négatives du risque d'inondation pour les territoires exposés. Préparer et adapter le territoire et ses habitants à une inondation qui reste certaine et peut survenir violemment doit aussi faire partie d'une stratégie pour les territoires.

Reconstituer ce bon état à partir de la situation actuelle demande une mobilisation exemplaire de tous : **une stratégie nationale de restauration de la sécurité des digues et d'adaptation à l'inondation des territoires exposés semble indispensable pour engager la mobilisation nécessaire.** Cette stratégie contribuerait à la réduction des conséquences négatives demandées par la directive inondation.

Pour les acteurs déjà sensibilisés, elle s'appuiera sur **une bonne connaissance de la réglementation**, sur une compréhension de son intérêt pour les territoires exposés et sur la création des conditions d'une synergie nationale et locale entre l'État, les collectivités et les propriétaires privés concernés.

Au niveau national, elle nécessite de **changer profondément la vision que nous avons des digues et de leur rôle dans l'aménagement du territoire**, à tous les niveaux et auprès de tous les acteurs de ce territoire : aujourd'hui, le réseau des digues ne bénéficie pas de la même attention, ni de la même mobilisation, ni de la même structuration nationale que d'autres réseaux qui participent, comme les digues le font, à la vie quotidienne des territoires exposés et à leur aménagement.

Qui va prendre en charge les digues qui protègent les enjeux présents au XXI^e siècle ? Nous devons répondre à cette question en nous donnant les moyens d'assurer le niveau de sécurité que demandent la fragilité et la vulnérabilité des personnes et des biens exposés. Trois pistes se dégagent de la réflexion conduite dans ce guide, qu'il convient d'étudier plus en détail :

- **les propriétaires et gestionnaires actuels**, dont une part importante sont des personnes privées, en les assistant dans leur mission. Cela reviendrait à reconstituer des propriétaires là où il n'y en a plus, à rassembler en association les propriétaires privés et à rappeler aux propriétaires publics leurs obligations. La question de la capacité technique et financière à remplir leurs missions restera entière. Comment sortir alors de la situation actuelle qui montre que cette solution n'est pas viable à long terme ? ;
- **un organisme national unique**, qui gagnerait aussi à être propriétaire, en s'inspirant de ce qui est déjà fait pour des infrastructures similaires (ONF, Conservatoire du littoral, VNF, RFF, RTE). Les avantages pour un traitement cohérent de tout un parc national sont clairs. L'économie financière et les fondements administratifs restent à bâtir ;
- **les collectivités territoriales**, afin de privilégier un portage décentralisé à l'échelle du territoire. Une telle approche territoriale a sa logique. Elle demande à s'interroger sur les compétences (obligatoires ou facultatives) de ces collectivités en matière de digues et sur l'implication de collectivités situées à une échelle pertinente (EPCI, Départements, Régions).

Le financement dans la durée de l'entretien des ouvrages reste aussi une question qui nécessite un débat. Les digues participent de fait au fonctionnement des territoires protégés et rendent une forme de service aux usagers de ces territoires mais aussi des territoires hors zone inondable, en relation avec eux. Quelle solidarité tenant compte de cette réalité mettre en place ? Doit-on rester dans des financements "généralistes" ou décider d'un financement "dédié" spécifiquement aux digues ?

Quelques pistes

- Mobiliser les relais nationaux (associations nationales de collectivités territoriales : AMF, ADF...) des collectivités déjà engagées sur le terrain, pour sensibiliser au risque, faire passer l'information et mettre en place une dynamique nationale de renforcement des structures existantes et de prévention des risques de rupture, dramatiques pour les territoires.
- Élaborer, avec les partenaires nationaux, un discours et une vision sur le rôle et l'importance de ces ouvrages pour le territoire, en vue de proposer une stratégie nationale de restauration de la sécurité des digues et des territoires exposés.
- Solliciter le législateur et l'État pour répondre aux questions du renforcement de la gouvernance (qui porte à l'avenir parmi les trois scénarios évoqués ci-dessus) et du financement de la gestion de ces ouvrages et de l'élaboration d'un plan national d'action à la hauteur des enjeux exposés.

Annexe 1

Réponses aux questions

► Question 1 : Dans quels cas une digue peut-elle être arasée ?

Une digue peut être arasée dans plusieurs cas strictement définis. La décision d'arasement peut être prise par le préfet dans le cadre de ses pouvoirs de police de l'eau, sur l'initiative éventuelle du propriétaire ou du gestionnaire.

La digue peut être arasée parce que sa construction nécessitait une autorisation ou déclaration que son responsable n'a pas formulée ou obtenue.

Indépendamment des sanctions pénales encourues, si une digue construite avant 2002 n'a pas été régularisée (art. L. 214-6 du Code de l'environnement) ou bien si l'édification d'une digue a été entreprise sans autorisation ou déclaration nécessaire en vertu de l'article L. 214-2 du Code de l'environnement, l'autorité administrative (préfet) met en demeure l'exploitant ou, à défaut, le propriétaire de régulariser sa situation en déposant une demande d'autorisation ou une déclaration adéquate (art. L. 216-1 et L. 216-1-1 du Code de l'environnement), dans un délai qu'il fixe et au besoin en édictant des mesures conservatoires. Si la situation n'est pas régularisée, l'autorité administrative peut ordonner la suppression de l'ouvrage dans un délai déterminé (L. 216-1-1 du Code de l'environnement). Au terme de ce délai, l'inaction de l'exploitant permet au préfet de faire procéder à ses frais à la suppression de l'ouvrage ou d'obtenir la consignation entre les mains d'un comptable public de la somme correspondant à la réalisation de ces travaux.

Article L. 214-2 du Code de l'environnement :

"Les installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 sont définis dans une nomenclature, établie par décret en Conseil d'État après avis du Comité national de l'eau, et soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques."

Arrêt du Conseil d'État, 19 décembre 2007, requête n° 288432, "M. A" :

Un particulier fait édifier une digue sur sa propriété, située au bord de l'Ardèche, sans demander d'autorisation. Le préfet lui demande de remettre les lieux en état, mais le particulier ne fait rien. Le préfet le met de nouveau en demeure d'arasé la digue dans un délai de 4 mois. Devant l'inertie du particulier, le préfet a pris un arrêté demandant au particulier de consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des travaux à exécuter pour arasé la digue (246 024 F). Le particulier a saisi la juridiction administrative pour faire annuler cette décision du préfet, mais il n'a pas obtenu gain de cause.

La digue peut être arasée parce qu'elle n'est pas entretenue ou est abandonnée.

Une digue qui n'est pas entretenue par son responsable peut représenter un danger pour la sécurité des personnes, des biens et des activités économiques. Le responsable (propriétaire ou gestionnaire) est en infraction au regard de la réglementation en vigueur, ce qui peut entraîner le cas échéant des sanctions pénales.

"Le propriétaire ou l'exploitant de tout barrage ou digue surveille et entretient l'ouvrage et ses dépendances. Il procède notamment à des vérifications du bon fonctionnement des organes de sécurité et à des visites techniques approfondies de l'ouvrage." (Article R. 214-123 du Code de l'environnement.)

Si l'autorité administrative bénéficie normalement des prérogatives nécessaires pour faire respecter l'autorisation préalable à l'édification de l'ouvrage, celle-ci peut être retirée par le préfet si la digue est abandonnée ou ne fait plus l'objet d'un entretien régulier.

"II. - L'autorisation peut être retirée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de police, dans les cas suivants : [...] 2° Pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique [...]; 4° Lorsque les ouvrages ou installations sont abandonnés ou ne font plus l'objet d'un entretien régulier." (L.214-4 CE.)

En ce cas, le préfet peut établir un projet de remise en état des lieux conformément à l'article R. 214-26 du Code de l'environnement. Il décidera si cette remise en état des lieux peut être effectuée sous la forme d'un arasement de l'ouvrage.

Dans le cas où le responsable de la digue ne serait pas identifié (propriétaire ou gestionnaire selon la nouvelle réglementation), le dossier relatif à la suppression de l'ouvrage est déposé par le préfet à la mairie de la commune sur le territoire de laquelle se trouve la digue. Un avis concernant ce dossier est également déposé à la mairie pour que le responsable (qui bénéficie de l'autorisation) ou le propriétaire de l'ouvrage se manifeste. S'il ne le fait pas dans le délai précisé dans l'avis (toujours supérieur à 4 mois), la procédure de suppression de l'ouvrage est engagée (articles R. 214-27 à 29 du Code de l'environnement).

La digue peut être arasée volontairement.

Enfin, l'arasement peut être volontairement souhaité par le propriétaire ou par l'exploitant. Si la nomenclature prévue par la loi sur l'eau prévoit des formalités d'autorisation pour l'établissement des digues, les travaux d'arasement sont soumis aux mêmes procédures administratives, lorsque ces travaux rentrent dans les cas énumérés par la nomenclature prévue par l'article R. 214-1 du Code de l'environnement.

Cas de la digue de la Marque à Tulle (Corrèze)

La communauté de communes de Tulle et Cœur de Corrèze, propriétaire de la digue (ou seuil) de la Marque, a décidé de faire araser partiellement l'ouvrage. La digue semblait être en mauvais état, n'ayant pas été entretenue régulièrement avant de devenir la propriété de la communauté de communes. Celle-ci a obtenu l'autorisation, délivrée par les services de police de l'eau conformément à la loi sur l'eau de 1992 (article R. 214-1 et R.214-6 du Code de l'environnement²⁵) après enquête publique, de procéder aux travaux d'arasement de l'ouvrage à l'automne 2008.

Pour conclure

Une digue peut être arasée lorsque :

- elle a été construite sans autorisation alors qu'il en fallait une : le responsable est en infraction et la digue peut être arasée sur décision de l'autorité administrative ;
- elle n'est pas entretenue régulièrement, voire est abandonnée : l'autorisation peut lui être retirée et elle peut être arasée sur décision de l'autorité administrative ;
- volontairement, dans le respect des prescriptions de la loi sur l'eau.

25. Le dossier d'autorisation au titre de la loi sur l'eau est remis en 7 exemplaires au préfet du Département ou des Départements où une installation, un ouvrage, des travaux ou une activité soumise à autorisation doit être réalisé ; il contient principalement :

- le nom et l'adresse du demandeur ;
- l'emplacement sur lequel l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité doivent être réalisés ;
- la nature, la consistance, le volume et l'objet de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou de l'activité envisagés, ainsi que la ou les rubriques de la nomenclature dans lesquelles ils doivent être rangés ;
- un document indiquant les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques [...]; précisant s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées ;
- les moyens de surveillance prévus et, si l'opération présente un danger, les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident ;
- les éléments graphiques, plans ou cartes utiles à la compréhension des pièces du dossier.

► Question 2 : Si le propriétaire d'une digue n'a pas les moyens humains, matériels ou financiers d'entretenir son ouvrage, quelles solutions peut-il envisager ?

En vertu de l'article R. 214-123 du Code de l'environnement, "le propriétaire ou l'exploitant de tout barrage ou digue surveille et entretient l'ouvrage et ses dépendances". Ces obligations prennent notamment la forme d'une surveillance dont les modalités diffèrent selon la classe (A, B, C ou D) de l'ouvrage (articles R. 214-137 à R. 214-145 du Code de l'environnement).

Si la digue ne paraît pas remplir les conditions de sûreté suffisantes, le préfet peut prescrire au propriétaire ou à l'exploitant de faire procéder à ses frais à un diagnostic de sécurité par un organisme agréé, audit qui proposera des prescriptions que le préfet pourra retenir et imposer par voie d'arrêté. Indépendamment de cette procédure spécifique, la responsabilité de l'entretien de la digue est telle qu'elle ne peut être négligée sans mettre en jeu la responsabilité administrative ou civile du propriétaire ou de l'exploitant mais aussi sa responsabilité pénale.

Dans ces conditions, le propriétaire qui n'a pas les ressources humaines, matérielles ou financières suffisantes pour assurer l'entretien de sa digue a tout intérêt à rechercher à transférer, par la voie d'une convention adéquate précisant clairement les obligations respectives des parties, la responsabilité de la gestion de la digue à un exploitant, normalement une personne publique, qui dispose des ressources et des compétences adaptées.

Le transfert de la propriété de la digue est également une solution envisageable. Elle présente l'avantage de dédouaner l'ancien propriétaire de toute responsabilité puisque la responsabilité de l'ouvrage est imputée par la réglementation au propriétaire et à l'exploitant, sans que les modalités de cette répartition ne soient précisées.

Ce transfert de propriété (ou de responsabilité s'agissant du seul transfert de la compétence de gestion à un gestionnaire) peut être souhaité par le propriétaire de la digue. Mais il n'est pas assuré de trouver un interlocuteur acceptant d'assumer la charge d'exploitation ou d'acquiescer un ouvrage dont l'entretien est coûteux et source de responsabilités particulièrement lourdes.

Le transfert de propriété peut toutefois être imposé par le recours à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, au profit d'une structure ayant compétence en matière de gestion du risque d'inondation.

Cas des associations syndicales de la vallée du Tech (Pyrénées-Orientales)

Ces associations propriétaires des digues n'ont pas les capacités financières d'assurer l'entretien des digues. Le syndicat intercommunal de gestion et d'aménagement du Tech (SIVU du Tech) ne peut cependant pas reprendre cette compétence d'entretien des digues, même si les associations l'y autorisent, parce que ses statuts ne prévoient pas ce type d'actions. En l'état, le SIVU n'est schématiquement habilité qu'à entreprendre des travaux de nettoyage des berges et du lit du Tech et de ses affluents (faucardage, remise en état des berges, suppression des atterrissements gênants, enlèvement des dépôts...) lorsque ces travaux présentent un caractère d'urgence ou d'intérêt général. Le transfert de responsabilité par une convention entre les associations syndicales et le SIVU suppose au préalable la modification des statuts de ce dernier afin qu'il soit compétent pour assurer l'exploitation des digues. La seule modification des statuts ne suffit pas pour autant à être techniquement et financièrement compétent. Si un tel syndicat accepte la compétence, il lui faut veiller à se doter des moyens ad hoc pour assurer ses obligations.

Pour conclure

Le suivi régulier ainsi que la réalisation de travaux si nécessaires doivent être effectués par une structure capable de faire face à ses obligations, en termes de moyens humains, matériels et financiers. Mais quel que soit son choix (transfert de compétences, transfert de propriété), le propriétaire défaillant doit veiller à ce que son action soit inscrite dans un cadre formalisé (contrat) qui définira les responsabilités qu'il conserve et celles dont il se décharge.

► **Question 3 : Quand une structure gestionnaire fait l'objet d'une dissolution, qui est responsable des digues en attendant qu'elles soient transférées à une nouvelle organisation ?**

Lorsqu'une structure a la qualité d'exploitant (ou de gestionnaire) d'une digue dont elle n'est pas propriétaire, sa disparition rend au propriétaire l'entière responsabilité de l'ouvrage, de sa surveillance et de son entretien (ce qui n'interdit pas une action de ce dernier contre l'exploitant défaillant, sur le fondement du contrat les liant éventuellement). La responsabilité du propriétaire perdurera jusqu'à ce qu'il se décharge le cas échéant des missions liées à l'exploitation de la digue au profit d'un nouvel exploitant.

Cas du chenal de Coursan (Aude)

Sur le territoire de la commune de Coursan, un chenal a été construit en 1994 par l'Association interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude (AIBPA). Cette association a été dissoute et le Syndicat mixte du delta de l'Aude (SMDA) lui a succédé en 2006.

Suite à la dissolution de l'AIBPA, le chenal, qui avait été construit sur le territoire du Département de l'Aude, n'avait plus de gestionnaire. Les statuts de l'AIBPA prévoyaient que les biens appartenant à l'AIBPA dissoute seraient répartis entre ses anciens membres, c'est-à-dire le Département de l'Hérault et celui de l'Aude, puis mis à disposition du SMDA dans le cadre de l'exercice de ses compétences (article 17). Le Département de l'Aude est donc devenu gestionnaire du chenal de Coursan, qui avait été construit sur son territoire par l'AIBPA.

La reprise de compétence de l'entretien du chenal par le SMDA dépend donc du transfert de compétence et de la mise à disposition du chenal par le Département de l'Aude au profit du SMDA. Ce transfert a d'ailleurs été explicitement formulé dans les statuts du SMDA.

Pour conclure

Lorsque le propriétaire d'une digue décide de transférer ses compétences en termes d'entretien et de surveillance de la digue à un exploitant, il reste néanmoins propriétaire. Cela signifie qu'en cas de dissolution de la structure exploitante (gestionnaire), la compétence qu'il avait transférée lui revient : le propriétaire redevient le premier responsable de sa digue.

► **Question 4 : En l'absence de propriétaire identifié d'une digue, que peut faire un gestionnaire pour sécuriser le cadre de son intervention sur cette digue ?**

Dans le cas où une digue existe et qu'aucun propriétaire n'est clairement identifié, l'exploitant de la digue, qui par son action en surveille et en assure l'entretien, se trouve dans la situation d'un gestionnaire de fait, qui est particulièrement délicate en termes de responsabilité (contentieux). Cette situation est assez fréquente dans la mesure où des structures publiques interviennent sans autorisation sur des ouvrages de protection contre les inondations, pour des motifs de sécurité publique.

Des solutions existent, lorsque le gestionnaire a pu, au fil de ses recherches, déterminer un propriétaire (en particulier du ou des terrains d'emprise) :

→ **le rachat des terrains d'emprise** : cette solution est la plus simple juridiquement. Le gestionnaire de fait peut avoir intérêt à procéder à l'acquisition des terrains d'assise de la digue (par voie amiable ou par voie d'expropriation), afin de réunir entre ses mains les prérogatives du propriétaire et du gestionnaire. Le gestionnaire rachète les terrains d'emprise de la digue au(x) propriétaire(s) de ces terrains, afin de pouvoir intervenir sans être obligé de passer par une phase de demande d'autorisation adressée à chaque propriétaire. En revanche, elle peut s'avérer coûteuse pour l'exploitant (prix des terrains et frais inhérents à leur cession). Elle suppose surtout une identification des propriétaires qui peut s'avérer délicate en pratique ;



→ **l'expropriation pour cause d'utilité publique** : l'expropriation pour cause d'utilité publique permet à l'exploitant public de bénéficier, au terme d'une procédure complexe et sous réserve d'une indemnisation adéquate (dont une évaluation peut être demandée au service des domaines, sachant que l'indemnité sera fixée à défaut d'accord amiable par le juge de l'expropriation), du transfert de propriété de la digue, malgré l'opposition du ou des propriétaires. Là encore, cette procédure suppose l'identification du propriétaire des biens expropriés et permet de réunir dans les mêmes mains les qualités de propriétaire et d'exploitant (sauf transfert ultérieur à un autre exploitant) ;

→ **la convention entre le gestionnaire et le(s) propriétaire(s) des terrains d'emprise** : cette solution suppose a priori l'identification du ou des propriétaires de l'ouvrage, via notamment la propriété du terrain d'emprise, ce qui peut poser en pratique problème (même si la propriété publique, de l'État ou de la commune, est prévue pour les biens susceptibles d'être qualifiés de biens vacants et sans maître). En cas de pluralité de propriétaires, elle suppose autant de conventions que de propriétaires, sachant qu'un propriétaire n'est jamais tenu de se décharger de ses responsabilités d'exploitant, même si en pratique il peut avoir intérêt à le faire (notamment en termes financiers ou au regard des responsabilités encourues).

Dans le cas où le gestionnaire prend l'initiative de formaliser son intervention sur la digue en signant une convention avec le propriétaire, et que celui-ci refuse, le gestionnaire a tout intérêt à s'interroger sur la poursuite de sa mission.

→ **La déclaration d'intérêt général (DIG)** : cette solution permet au gestionnaire public d'intervenir sur des propriétés privées. L'intérêt général et l'urgence peuvent seuls justifier qu'une telle atteinte soit portée au droit de propriété (article L.211-7 du Code de l'environnement, article L.151-36 à 40 du Code rural). La DIG se fait sur la base d'un projet qui est soumis à enquête publique, et qui donne lieu à un arrêté préfectoral ou ministériel dans certains cas, déclarant ou non l'intérêt général des travaux (procédure définie aux articles R. 214-88 à 104 du Code de l'environnement). En revanche, la déclaration d'intérêt général n'emporte pas transfert de propriété et ne couvre que l'intervention qu'elle vise explicitement.

Pour conclure

Les solutions proposées, qui présentent chacune des inconvénients d'ordre administratifs ou financiers, ne prétendent pas à l'exhaustivité. Elles reflètent divers cas rencontrés en pratique. Dans tous les cas, ces procédures prennent du temps et supposent un dialogue préalable entre l'exploitant, le ou les propriétaire(s) des terrains d'emprise, la ou les commune(s) et les services de l'État.

► Question 5 : Que faire lorsque l'entretien d'une digue entre en contradiction avec la protection d'une zone classée Natura 2000 ?

L'entretien d'une digue suppose parfois des travaux qui peuvent porter atteinte aux habitats naturels ou aux espèces de faune ou de flore présents sur ou aux abords de l'ouvrage. Or, certains sites sont protégés au titre de Natura 2000²⁶.

Les sites Natura 2000 doivent faire l'objet de mesures permettant le maintien ou le rétablissement dans un bon état de conservation des habitats et des espèces qui ont justifié leur désignation. Les objectifs et mesures en question sont formalisés dans un document d'objectifs approuvé par le préfet voire dans une charte, dont la mise en œuvre est essentiellement contractuelle (contrats Natura 2000).

Tout projet ou programme de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement dont la réalisation est susceptible d'avoir des effets notables sur un site Natura 2000 doit en principe faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales sur la conservation du site. Cette évaluation prévoit au besoin les mesures permettant de supprimer ou de limiter les conséquences dommageables. Ne sont toutefois concernés que certains programmes ou projets, dont la liste est fixée par l'article R. 414-19 du Code de l'environnement.

Si cette évaluation des incidences révèle que le projet ou programme porte atteinte à la conservation du site (article L. 414-4 du Code de l'environnement), l'autorisation nécessaire à sa réalisation devra être en principe refusée, sauf pour des raisons impératives d'intérêt public et sous réserve de mesures compensatoires. En effet, si le site abrite des habitats ou espèces dont la conservation est prioritaire au niveau communautaire, l'autorisation de réaliser des travaux sur ce site sera refusée dans des conditions d'autant plus restrictives.



Par conséquent, si l'entretien ou l'aménagement d'une digue suppose de porter atteinte à des habitats ou espèces protégées au titre de Natura 2000, il convient donc de vérifier préalablement deux points : d'une part, que ces travaux ne vont pas à l'encontre du contrat Natura 2000 qui peut avoir été signé par le propriétaire ou le gestionnaire de la digue ; d'autre part, que les travaux relèvent du champ de l'obligation d'évaluation des incidences environnementales spécifiques au titre de Natura 2000. Si tel est le cas, l'autorisation ne pourra être accordée qu'au vu de cette évaluation et de ses résultats. Si tel n'est pas le cas, le régime des travaux reste celui de droit commun.

Dans tous les cas, même en dehors du cadre réglementaire protecteur des sites Natura 2000, la conciliation des impératifs de sécurité publique et de protection de l'environnement invite à mettre en place autant que possible des mesures compensatoires dès lors que les travaux ont pour effet de porter atteinte, même de façon mineure, aux habitats et espèces.

Cas de la commune de Le Cailar (Gard)

Cette commune est incluse dans la zone classée Natura 2000 de la Petite Camargue. De nombreuses digues se trouvent sur le territoire de cette commune, dans le périmètre de sites Natura 2000. La nature des obligations du propriétaire de ces digues au regard des objectifs de conservation du site dépendra donc de l'étendue de ses interventions et de leurs conséquences.

Pour conclure

Seule une analyse au cas par cas des objectifs de conservation du site et des conséquences des travaux envisagés peut permettre de conclure à l'existence d'une atteinte au site. Celle-ci n'est pas par nature interdite. Elle doit toutefois se soumettre le cas échéant à une évaluation des incidences environnementales qui déterminera s'il est légalement possible d'intervenir sur le site, sachant que la protection de la sécurité publique est un motif pouvant justifier que l'autorisation de réaliser les travaux soit accordée malgré des incidences notables sur le site Natura 2000 (avec des mesures compensatoires adaptées).

► Question 6 : Un gestionnaire peut-il devenir propriétaire d'une digue sur laquelle il aurait réalisé des travaux importants ?

Attention, dans la mesure où existe une convention liant un propriétaire et un gestionnaire (transfert explicite de la garde et de l'entretien effectué à l'égard du gestionnaire), ce dernier devient donc le responsable de l'ouvrage devant la réglementation. Les intervenants qualifiés de gestionnaires de fait (pas de formalisation mais interviennent sur l'ouvrage) se trouvent dans une situation délicate. En cas d'accident, ils pourront voir leur responsabilité engagée sans avoir la qualification de responsable de l'ouvrage au sens de la réglementation.

La lecture combinée des articles L. 211-7 du Code de l'environnement et L. 151-36 du Code rural permet à une personne publique (Départements, communes, groupements de collectivités territoriales, syndicats mixtes), qui est intervenue pour des motifs d'intérêt général ou d'urgence (et sous certaines conditions) pour réaliser des travaux sur une digue, de réclamer une participation financière aux personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt (le responsable de la digue par exemple). Cette intervention ne modifie en rien les droits de propriété existant sur l'ouvrage, sauf mise en œuvre parallèle de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Toutefois, si la participation réclamée par la personne publique dépasse le tiers de la valeur du terrain avant travaux, le propriétaire a la possibilité de demander à la collectivité maître de l'ouvrage des travaux d'acquiescer sa propriété, dans des conditions analogues à celles de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En principe, l'intervention sur la propriété d'autrui n'emporte pas transfert de propriété de l'ouvrage, quelle que soit l'ampleur des travaux engagés. Par exception, le transfert de propriété à la collectivité ayant engagé des frais supérieurs au tiers de la valeur du terrain avant travaux est néanmoins possible dans le cas précis où ce transfert est demandé par le propriétaire de la digue.

L'article L.151-36 du Code rural énonce (extraits)²⁷ :

“Les Départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales peuvent prescrire ou exécuter les travaux entrant dans les catégories ci-dessous définies lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence.

Les personnes morales mentionnées au premier alinéa prennent en charge les travaux qu'elles ont prescrits ou exécutés. [...]

Lorsque le montant de la participation aux travaux est supérieur au tiers de la valeur avant travaux du bien immobilier qui en bénéficie, le propriétaire peut exiger de la personne morale qu'elle acquiesce son bien dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande. À défaut d'accord amiable sur le prix à l'expiration du délai, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire ou la personne morale, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du bien.”

26. Qu'il s'agisse de zones de protection spéciales (ZPS) ou de zones spéciales de conservation (ZSC), que ces dernières soient classées par arrêté ministériel ou fassent simplement l'objet d'une désignation comme site d'intérêt communautaire (SIC). La protection peut être étendue aux simples propositions de site d'intérêt communautaire (pSIC), au nom de l'effet utile des directives communautaires.

27. Modifiés par la loi sur l'eau n° 2006-1772 du 30 décembre 2006.



Parallèlement, l'article L.211-7 du Code de l'environnement énonce (extraits) :

“ I. - Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du Code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant :

[...] 5° La défense contre les inondations et contre la mer ; [...] 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;

[...] V. - Les dispositions du présent article s'appliquent aux travaux, actions, ouvrages ou installations de l'État [...].”

Cela signifie que le propriétaire a le choix entre payer la participation demandée par la collectivité maître de l'ouvrage des travaux (gestionnaire de fait) ou demander l'acquisition de son terrain à cette collectivité. Mais le propriétaire peut tout aussi bien souhaiter payer la participation et conserver son droit de propriété. Par ailleurs, si le propriétaire ne paie pas, cela n'aura pas pour effet de transférer le droit de propriété à la collectivité. Celle-ci n'aura que la possibilité d'engager une procédure juridictionnelle permettant d'en obtenir le paiement.

Pour conclure

En dehors de l'hypothèse d'une cession forcée (expropriation pour cause d'utilité publique) ou consentie par le propriétaire ou encore prescription acquisitive trentenaire (usucapion)²⁸, l'exploitant d'une digue ne peut en devenir propriétaire par le seul fait de la réalisation de travaux sur l'ouvrage. Le propriétaire peut toutefois imposer à la personne publique, qui est intervenue sur l'ouvrage au titre de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement et qui réclame une participation d'un montant supérieur au tiers de la valeur du bien avant travaux, de procéder à l'acquisition de ce dernier, dans des conditions se rapprochant de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Annexe 2

Synthèse des différents textes

► Ce que l'on entend par “nouvelle réglementation”

- Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'environnement.
- Arrêté du 29 février 2008 fixant les prescriptions relatives à la sécurité et à la sûreté des ouvrages hydrauliques, modifié par l'arrêté du 16 juin 2009.
- Arrêté du 12 juin 2008 définissant le plan de l'étude de dangers des barrages et des digues et en précisant le contenu.
- Arrêté du 18 février 2010 précisant les catégories et critères des agréments des organismes intervenant pour la sécurité des ouvrages hydrauliques ainsi que l'organisation administrative de leur délivrance.
- Arrêté du 21 mai 2010 définissant l'échelle de gravité des événements ou évolutions concernant un barrage ou une digue ou leur exploitation et mettant en cause ou étant susceptibles de mettre en cause la sécurité des personnes ou des biens et précisant les modalités de leur déclaration.
- Circulaire du 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mises en place par le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007.
- Circulaire du 31 juillet 2009 relative à l'organisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques.
- Circulaire du 16 avril 2010 relative aux études de dangers des digues de protection contre les inondations fluviales;

► Le nouveau classement des ouvrages

La classe de l'ouvrage est définie selon la hauteur de l'ouvrage (“H”, exprimée en mètres et définie comme la plus grande hauteur mesurée verticalement entre le sommet de l'ouvrage et le terrain naturel du côté de la zone protégée à l'aplomb de ce sommet) et la population protégée (“P”, exprimée en nombre d'habitants résidant dans la zone protégée, en incluant notamment les populations saisonnières).

La classe de la digue peut être modifiée par le préfet s'il estime que la classification initiale n'est pas de nature à assurer la prévention adéquate des risques que l'ouvrage crée pour la sécurité des personnes et des biens. La digue n'a qu'une seule classe et les obligations afférentes à la classe s'appliquent à l'ensemble des responsables de la digue.

Classe de l'ouvrage	A	B	C	D
Caractéristiques (hauteur, population protégée)	Ouvrage pour lequel H ≥ 1 m et P ≥ 50 000 hab.	Ouvrage non classé A et pour lequel H ≥ 1 m et 1 000 ≤ P < 50 000 hab.	Ouvrage non classé A ou B et pour lequel H ≥ 1 m et 10 ≤ P < 1 000 hab.	Ouvrage pour lequel H < 1 m ou P < 10 hab.

Attention : dans la nouvelle réglementation, la digue doit être considérée dans son intégralité et non pas tronçon par tronçon. Aussi, dans le cas d'une digue de 20 km de long qui protège à la fois un secteur rural avec moins de 1 000 habitants à l'amont, et un secteur urbain avec plus de 10 000 habitants à l'aval, les tronçons situés dans la partie rurale devront intégrer la classe des tronçons protégeant le secteur urbanisé, car leur rupture peut provoquer l'atteinte du secteur urbanisé.

28. Voir définition de cette notion dans la 1^{re} partie du guide.

► Rôle des acteurs

Le responsable de l'ouvrage

Le propriétaire ou le gestionnaire est le responsable de la sécurité de l'ouvrage. Le responsable de toute digue surveille et entretient l'ouvrage et ses dépendances. Il procède notamment à des vérifications du bon fonctionnement des organes de sécurité et à des visites techniques approfondies de l'ouvrage. Le responsable d'une digue de classe A, B ou C réalise une étude de dangers et en transmet au préfet toute mise à jour. Le propriétaire ou le gestionnaire transmet le rapport de la revue de sûreté au préfet trois mois après l'achèvement de l'examen technique complet²⁹.

Tout événement ou évolution concernant une digue et mettant en cause, ou susceptible de mettre en cause, la sécurité des personnes ou des biens doit être déclaré, dans les meilleurs délais, par le propriétaire ou le gestionnaire au préfet. En fonction du niveau de la gravité qu'il constate, le préfet peut demander au propriétaire ou au gestionnaire un rapport sur l'événement constaté.

Le maître d'œuvre

Pour la construction ou la modification substantielle d'une digue, le maître de l'ouvrage, s'il n'est pas lui-même maître d'œuvre, doit en désigner un. Dans tous les cas, le maître d'œuvre est agréé. Les obligations du maître d'œuvre issues du contrat le liant au maître d'ouvrage comprennent notamment :

- la vérification de la cohérence générale de la conception du projet, de son dimensionnement général et de son adaptation aux caractéristiques physiques du site ;
- la vérification de la conformité du projet d'exécution aux règles de l'art ;
- la direction des travaux ;
- la surveillance des travaux et de leur conformité au projet d'exécution ;
- les essais et la réception des matériaux, des parties constitutives de l'ouvrage et de l'ouvrage lui-même ;
- la tenue d'un carnet de chantier relatant les incidents survenus en cours de chantier.

Le service chargé du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques

Le service chargé du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques s'assure que le responsable (propriétaire ou gestionnaire) de l'ouvrage remplit ses obligations de bonne conception, d'entretien, de surveillance et de suivi des prescriptions de l'État, dans le but de garantir la sécurité de l'ouvrage. Il contrôle les comptes-rendus et rapports, approuve les consignes et réalise des inspections. Il poursuit le recensement des digues (en priorité les ouvrages de classe A à C).

Les organismes agréés

Les organismes qui conçoivent tout projet de réalisation ou de modification substantielle d'une digue doivent être agréés. L'agrément est une autorisation ministérielle, publiée au Journal officiel au sein d'un arrêté pour une durée maximale de cinq ans ; la liste complète des agréments délivrés (et retirés) est publiée au Journal officiel au moins une fois par an.

L'agrément est délivré en prenant en considération : les compétences du demandeur, l'organisation par laquelle il assure le maintien de celles-ci, son expérience, les conditions dans lesquelles il fait appel au concours de spécialistes lorsqu'il estime sa compétence ou ses moyens propres insuffisants, ses capacités financières et son degré d'indépendance par rapport aux maîtres d'ouvrage ou propriétaires ou gestionnaires d'une digue.

29. La revue de sûreté est réalisée 5 ans après la mise en service de l'ouvrage par un organisme agréé et renouvelée tous les 10 ans. Elle permet de dresser un constat du niveau de sûreté de l'ouvrage. Elle intègre l'ensemble des données de surveillance accumulées pendant la vie de l'ouvrage ainsi que celles obtenues à l'issue d'examens effectués sur les parties habituellement noyées ou difficilement accessibles sans moyens spéciaux. Les modalités de mise en œuvre de ces examens sont approuvées par le préfet. La revue de sûreté tient compte de l'étude de dangers et présente les mesures nécessaires pour remédier aux insuffisances éventuelles constatées.

L'agrément peut être retiré par arrêté si l'organisme ne respecte pas les obligations qui découlent de son agrément ou cesse de remplir l'une des conditions qui ont conduit à la délivrance de l'agrément, après que le représentant de l'organisme a été invité à présenter ses observations.

Tant que la liste des organismes agréés n'est pas publiée au Journal officiel, les revues de sûreté, études de dangers, projet de réalisation ou de modification substantielle d'une digue existante et le diagnostic de sécurité complémentaire demandé par le préfet peuvent être réalisés par des organismes non agréés et seront réputés valablement accomplis. Toutefois, le préfet peut demander la réalisation d'un diagnostic de sûreté complémentaire ou d'une nouvelle étude de dangers.

Le Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques (CTPBOH)

Le comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques est consulté sur :

- les dispositions des projets de lois, de décrets ainsi que d'arrêtés et d'instructions ministériels relatives à la sécurité de ces ouvrages, à leur surveillance et à leur contrôle ;
- les dossiers concernant les avant-projets et les projets de nouveaux ouvrages hydrauliques, les modifications importantes d'ouvrages hydrauliques existants et les études de dangers les concernant ;
- toute autre question relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques.

La saisine du Comité se fait exclusivement par le ministre y compris pour les dossiers d'analyse de risques préalables aux plans particuliers d'intervention.

► Les obligations du responsable de la digue

	A H ≥ 1 et P ≥ 50 000	B H ≥ 1 et 1 000 ≤ P < 50 000	C H ≥ 1 et 10 ≤ P < 1 000	D H < 1 ou P < 10
Étude de dangers	Oui	Oui	Oui	Non
Maîtrise d'œuvre unique et réglementée	Oui	Oui	Oui	Oui
Avis du CTPBOH	Obligatoire pour les avant-projets, projets, les modifications substantielles, l'étude de dangers et les révisions spéciales	À la demande du ministre pour les avant-projets, projets, les modifications substantielles, l'étude de dangers et les révisions spéciales	À la demande du ministre pour les avant-projets, projets, les modifications substantielles, l'étude de dangers et les révisions spéciales	À la demande du ministre pour les avant-projets, projets, les modifications substantielles, l'étude de dangers et les révisions spéciales
Dossier de l'ouvrage	Oui	Oui	Oui	Oui
Registre de l'ouvrage	Non	Non	Non	Non
Consignes écrites	Oui	Oui	Oui	Oui. Pas d'approbation par le préfet
Auscultation de l'ouvrage	Non	Non	Non	Non
Fréquence des rapports de surveillance	Tous les ans transmis au préfet	Tous les 5 ans transmis au préfet	Tous les 5 ans transmis au préfet	-
Fréquence des visites techniques approfondies	Tous les ans ; compte-rendu transmis au préfet	Tous les ans ; compte-rendu transmis au préfet	Tous les 2 ans ; compte-rendu transmis au préfet	Tous les 5 ans ; pas de transmission au préfet
Revue de sûreté	Tous les 10 ans	Tous les 10 ans	Non	Non
Révision spéciale	Possible	Possible	Possible	Possible

Tableau récapitulatif issu de la circulaire du 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mises en place par le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007.

Fournir un diagnostic de sûreté ou diagnostic initial (classes A à C)

Réalisé par le propriétaire de toute digue de classe A, B ou C avant le 31 décembre 2009, il comporte au minimum :

- l'examen visuel de la digue et des ouvrages englobés, après entretien de la végétation si nécessaire ;
- l'identification des irrégularités visibles de la crête de la digue ;
- la liste des examens complémentaires à effectuer rapidement pour s'assurer de la sécurité de l'ouvrage ;
- la description des actions à entreprendre pour remédier aux insuffisances constatées.

Constituer un dossier de l'ouvrage (toutes classes)

Ce dossier est tenu à jour par le propriétaire et conservé dans un endroit permettant son accès et son utilisation en toutes circonstances et tenus à la disposition du service chargé du contrôle.

Il contient notamment une description de l'organisation mise en place pour assurer l'entretien et la surveillance de l'ouvrage, des consignes écrites dans lesquelles sont fixées les instructions de surveillance de l'ouvrage en toutes circonstances ainsi que celles concernant son exploitation en période de crue, les rapports de visites techniques approfondies, les rapports des revues de sûreté, le cas échéant, les études préalables à la construction de l'ouvrage y compris l'étude de dangers.

Le cas particulier de l'étude de dangers (classes A à C)

Elle est réalisée par un organisme agréé. Elle prend en considération les risques liés aux crues, aux séismes, aux glissements de terrain, aux chutes de blocs et aux avalanches ainsi que les conséquences d'une rupture des ouvrages. Elle prend également en compte des événements de gravité moindre mais de probabilité plus importante tels les accidents et incidents liés à l'exploitation courante de l'aménagement. Elle comprend un résumé non technique présentant la probabilité, la cinétique et les zones d'effets des accidents potentiels ainsi qu'une cartographie des zones de risques significatifs.

Elle est soumise à l'avis du CTPBOH pour les digues de classe A (les études de dangers des autres ouvrages peut être soumise au comité par décision motivée du ministre compétent). L'étude de dangers est nécessairement réalisée pour l'ensemble de la digue et est réactualisée tous les dix ans.

► Visite du service chargé du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques

Inspections périodiques du service chargé du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques

Elles concourent à vérifier que le responsable de l'ouvrage définit et met en œuvre les mesures de surveillance, d'entretien, si nécessaire de renforcement des ouvrages de manière à garantir la sûreté de l'ouvrage. Elles sont notamment l'occasion de vérifier la tenue à jour du dossier, du registre et des consignes de l'ouvrage. Le rapport de la visite est soumis pour avis au responsable de l'ouvrage.

Elles ont lieu tous les ans pour les ouvrages de classe A, tous les 5 ans pour les ouvrages de classe B, tous les 10 ans pour les ouvrages de classe C.

Inspection après événement

Le service chargé du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques veille à ce que le responsable de l'ouvrage réalise, conformément à son engagement dans les consignes écrites, un rapport consécutif à un épisode de crue important ou à un incident pendant une crue. Au regard de l'événement, le service chargé du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques juge de la nécessité d'une inspection.

► Délais de mise en oeuvre des dispositions contenues dans la nouvelle réglementation

	Digues de classe A	Digues de classe B	Digues de classe C	Digues de classe D
Mise en conformité des ouvrages hydrauliques existants au 1 ^{er} janvier 2008	Avant le 30 juin 2008	Avant le 31 décembre 2012		
Diagnostic de sûreté	Avant le 31 décembre 2009			-
Étude de dangers	Avant le 31 décembre 2012	Avant le 31 décembre 2014		-

► Les apports de la nouvelle réglementation

La circulaire de 2003 avait pour but principal le recensement des ouvrages, l'identification des maîtres d'ouvrage et le contrôle des ouvrages recensés ISP. De plus, elle ne tenait compte que des digues de protection contre les inondations fluviales et des ouvrages de ralentissement dynamique.

Le décret de 2007 donne plus de poids aux contrôles du service chargé du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques. La recherche de propriétaire était limitée aux ouvrages ISP, elle est maintenant systématique.

Les communes informées par le préfet ne se limitent plus à celles sur lesquelles se trouvent des ouvrages, mais aussi celles sur le territoire desquelles se situent des zones protégées ou susceptibles d'être inondées en cas de rupture ou de dysfonctionnement des ouvrages. Les informations transmises concernent les conclusions des études de diagnostics et les rapports d'inspection du service chargé du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques.

Un changement majeur est la disparition de l'obligation de réaliser explicitement un déversoir de sécurité, pour sécuriser l'ouvrage. Si le texte ne le signale plus, il reste de la responsabilité du propriétaire ou du gestionnaire d'assurer la sécurité de la digue, y compris contre les surverses, ce qui techniquement nécessite de doter l'ouvrage d'un déversoir ou de le rendre totalement déversant.

Les quais n'étant pas surélevés par rapport au terrain naturel, ne sont pas pris en compte dans le décret.

Le classement ISP était clairement réalisé en fonction de la population, des enjeux et leur proximité et des caractéristiques des écoulements de l'inondation (vitesse, hauteur...) ; le nouveau classement se repose sur le nombre d'habitants dans la zone protégée, quelle que soit leur proximité à l'ouvrage et les autres enjeux protégés.

La circulaire de 2003 précisait comment identifier le maître d'ouvrage, ce qu'est un gestionnaire défaillant, que faire si la maîtrise d'ouvrage ne peut être réactivée (dont la concertation avec les collectivités locales et les transferts de propriété et de gestion). Ces points ont disparu. Elle conseillait de faire reprendre la gestion de l'ouvrage par les collectivités sous la forme la plus appropriée en explicitant quelles étaient ces formes et envisager de gérer un système de protection non limité au propriétaire défaillant. Maintenant, seule reste l'idée de faire reprendre la gestion des ouvrages, sans autre explication concrète de mise en œuvre.

Exemples de coûts générés par l'entretien des digues et moyens humains consacrés à la gestion des digues

Maître d'ouvrage	Linéaire (en km)	Coût annuel (en euros)	Coût par km (en euros, HT)	Commentaires
Estimation du coût moyen de l'entretien courant d'une digue.				
CG 66	Digues de l'Agly maritime sur 26 km entretenues 2 fois par an	150 000	2 900	L'entretien concerne la digue sur tout le linéaire et la berge sur les points sensibles. Ces coûts correspondent au débroussaillage du linéaire envahi par les cannes de Provence.
SMBVV	Digue de Le Cailar sur 4 km	8 000 à 10 000	8 000 à 10 000	Interventions en 2007 et 2009 incluant, pour certains ouvrages, un travail de débroussaillage suite à une absence d'entretien d'une dizaine d'années et nécessitant la mise en œuvre d'une pelle-araignée et de bûcheronnage. Coût de l'hectare traité à l'épaveuse en 2009 : 1 500 € HT/hectare traité (entretien courant, hors travaux de reprise), pour des ouvrages de gabarit moyen (H = 2 à 3 m et 3 m en crête et 1,5 m en pied d'ouvrage). Le coût/hectare traité permet de ne pas différencier la taille des ouvrages considérés, ni le nombre de passages à réaliser dans l'année (2 en général).
SIBVAM	Linéaire de 23 km entretenu à raison de 5 à 6 km par an	20 000	3 500	Broyage mécanique des végétaux et recalibrage léger de l'ouvrage si nécessaire.
AD	53 km en 2008	1 051 000	20 000	Entretien courant de la végétation sur une digue boisée : débroussaillage de 25 ha et abattage de 1 000 gros arbres.
Ville de Quimper	5,5	11 000	2 000	Ces coûts correspondent à un budget que la ville alloue annuellement. Ceux-ci peuvent différer selon les capacités d'accès aux ouvrages (parcelles privées), les mesures conservatoires en matière de faune et de flore et les hauteurs d'ouvrages.
SPIPA	32	15 000	470	Travaux réalisés par un chantier d'insertion.
SIJALAG	37	43 660	1 180	Faucardage uniquement.
Commune d'Étoile-sur-Rhône	2,035	2 000 € TTC (2009)	883	Entretien de la végétation présente en pied et sur la piste de la digue.

Maître d'ouvrage	Linéaire (en km)	Coût annuel (en euros)	Coût par km (en euros, HT)	Commentaires
Estimation du coût moyen des travaux de confortements d'une digue.				
SIBVAM	0,2	30 000	150 000	Enrochements, protection par pieutage + reconstitution de digue avec apport de terre.
	6	244 000	41 000	Retalutage, recalibrage, broyage de végétation et création de rampes d'accès.
Commune d'Étoile-sur-Rhône	0,7	169 214 € TTC	241 734	Arasement et reconstitution d'une partie du linéaire (200 m). Travaux de renforcement des digues de Chastagnon (200 m), Cholet (20 m du pied de la digue).
SMBVV	3 km à Vergèze-Codognan	2 715 000 € HT (hors maîtrise d'œuvre et acquisitions foncières)	905 000	Compactage, gestion de la végétation...
SPIRD	0,15	600 000	4 000 000	Réancrage du talus côté fleuve.
AD	0,5 km sur le Drac	900 000	2 200 000	Travaux lourds et intégration urbaine et paysagère.
Estimation du coût moyen du diagnostic initial d'une digue.				
SPIRD	9	73 500	8 170	Cartographie, photographies des ouvrages, descriptifs techniques, plans, hiérarchisation des actions à mener.
CG 33	20	10 000	500	Diagnostic visuel et photographies des désordres.
Ville de Quimper	5,5	16 500	3 000	Le coût du diagnostic initial comprend la surveillance initiale des digues et la rédaction du rapport.
Maître d'ouvrage	Linéaire (en km)	Nombre d'hommes/jours	Nombre de km/personne	Commentaires
Les moyens humains nécessaires à la surveillance régulière et à l'entretien des ouvrages.				
CG 66	26	2	13	Entretien courant réalisé par un prestataire externe.
SPIPA	32	2	16	-
AD	215	3	71	Des entreprises interviennent pour certains travaux d'entretien.
SYMADREM	233	8	29	-
CG 33	20	2	10	Le nombre de personnes affectées à la surveillance dépend de la configuration de la digue. Ici, les inspections sont réalisées par 2 personnes, parce que la digue présente une certaine dangerosité (digue du Haut Médoc).
	3	1	3	Sur ce linéaire, le niveau de sécurité de la digue est suffisant ; il ne nécessite pas la présence d'une 2 ^e personne.
SIJALAG	37	3 + 1 technicien de rivière (sur l'ensemble du bassin versant)	9	En 2009, le syndicat a consacré 25 jours à la gestion et entretien des ouvrages hydrauliques (dont les écluses) et 10 jours à la surveillance des digues.

Ces chiffres ont été communiqués lors d'entretiens avec les collectivités citées. Sortis de leur contexte, ils sont à considérer avec toutes les réserves nécessaires : le coût d'entretien dépend de l'état initial de la digue ; le coût de confortement dépend de la qualité de l'entretien et du délai entre le constat du défaut et sa réparation ; tous les coûts augmentent avec le niveau de protection de l'ouvrage ; le coût au kilomètre dépend du linéaire total traité...

Acquisition amiable

C'est le fait de devenir propriétaire d'un terrain à l'issu d'un commun accord avec l'ancien propriétaire du terrain. L'acte de transfert de propriété est établi entre le nouveau et l'ancien propriétaire, sans avoir besoin de recourir à un juge ou à un auxiliaire de la justice.

Affectation

On utilise le terme d'affectation pour parler de l'usage qui est fait de quelque chose et ce à quoi il est utile. L'affectation n'a aucune conséquence sur la propriété du bien ; elle ne concerne que l'utilisation du bien et non la propriété du bien. Par contre, seul le propriétaire peut décider de l'affectation de son bien, sauf lorsqu'une loi en impose autrement.

Par exemple : la voie publique est utilisée par tout le monde, son usage est donc public. Elle est affectée à un usage public.

C'est aussi un critère permettant de définir le domaine public par rapport au domaine privé : la domanialité publique résulte de l'affectation d'un bien, soit à l'usage public (rivages de la mer, voies publiques, édifices du culte, documents d'archives...), soit à un service public (voies ferrées...).

Cadastre

Le cadastre ne constitue pas une preuve du droit de propriété en soi. On parle couramment de cet outil comme d'un document prouvant le droit de propriété, mais il n'est pas un document opposable et n'apporte aucune preuve du droit de propriété sur un terrain : c'est un outil fiscal qui a pour utilité de définir qui paiera l'impôt foncier.

Il ne représente qu'un indice permettant de supposer qu'une personne est bien propriétaire d'un terrain. Mais le cadastre n'est pas suffisant pour affirmer que cette personne est définitivement propriétaire de ce bien. En effet, le cadastre doit être accompagné d'autres éléments permettant de justifier la propriété du terrain détenue par une personne.

Contravention de grande voirie

Cela signifie qu'une personne est sanctionnée (amende ou autre peine) lorsqu'elle porte atteinte au domaine public (non routier). C'est-à-dire qu'elle porte atteinte à un bien qui appartient à une personne publique (État, collectivités, établissements publics), qui est utile pour tous, ne concernant pas les routes.

Ce bien peut appartenir au domaine terrestre (voies de chemin de fer) ou au domaine fluvial ou maritime (fleuves par exemple). Si quelqu'un abandonne une barque sur un cours d'eau qui appartient au domaine public, elle peut gêner la circulation d'autres personnes sur le cours d'eau qui est public. Le propriétaire de la barque pourra donc être sanctionné. Un procès-verbal sera d'abord dressé par un officier de police judiciaire puis envoyé au président du tribunal administratif.

De même, l'implantation d'une clôture, le dépôt de produits de curage, voire la construction d'une digue en bordure d'un cours d'eau, peuvent constituer des infractions pouvant faire l'objet d'une contravention de grande voirie.

Digue de protection contre les inondations

Se reporter à la définition du premier guide CEPRI "Les digues de protection contre les inondations, l'action du maire dans la prévention des ruptures".

La définition d'une digue est indépendante de la propriété ou de la gestion de ses tronçons. Les digues de protection contre les inondations et submersions sont soumises à procédure d'autorisation, quelle que soit la classe de l'ouvrage (rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature de l'article R. 214-1 du Code de l'environnement). La "zone protégée" correspond à la zone protégée par la crue de dimensionnement de l'ouvrage. Les digues de canaux sont assimilées à des barrages (rubrique 3.2.5.0) et non pas à des digues de protection.

Domaine privé

Attention : ne pas confondre avec la propriété privée.

Le domaine privé, ce n'est pas ce qui appartient à un particulier (une personne privée). Les biens du domaine privé appartiennent à une personne publique, mais ils ne sont pas utilisés par tout le monde. C'est le cas du matériel de bureau d'une commune, du logement de fonction d'une institutrice dans l'enceinte de l'école ou encore d'un moulin à eau appartenant à une commune sur une rivière par exemple.

Domaine public

Ensemble des biens qui sont la propriété exclusive d'une personne publique (État, collectivités territoriales ou leurs groupements) et affectés à l'utilité publique. Ces biens sont soumis à un régime particulier. Cela peut être le cas de la voirie par exemple. Lorsque la délimitation du domaine public par rapport aux propriétés privées n'est pas connue, un risque d'empiètement est possible :

- soit c'est la personne privée/particulier qui empiète sur le domaine public (comportement sanctionné par une contravention de grande voirie, voir ci-dessus). Ainsi, lorsqu'un particulier agrandit son jardin et empiète sur la route voisine pour installer une clôture, il empiète sur le domaine public : il n'a pas le droit de le faire étant donné que la route ne lui appartient pas et qu'elle est d'usage public ;
- soit c'est la personne publique qui peut commettre une emprise (lorsque l'État empiète sur la propriété d'une personne privée par exemple). Mais une personne publique n'a pas le droit d'empiéter sur le terrain d'une personne privée sans raison valable. La propriété privée est un droit fondamental, qui ne peut être transgressé que pour un motif d'intérêt général.

En cas de contentieux lié à la délimitation du domaine public, deux juges peuvent être compétents pour résoudre le problème. Dans le cas où on ne sait pas à qui appartient un bien : c'est le juge de la propriété (le juge judiciaire) qui est compétent. Par contre, si on sait déjà que le bien est susceptible d'appartenir à une personne publique (une collectivité par exemple), mais que cette appartenance est contestée, c'est le juge "gardien du domaine public" (le juge administratif) qui est compétent.

Droit de propriété

Le droit de propriété s'applique aux biens de toute nature, meubles (que l'on peut déplacer d'un endroit à un autre sans le modifier ou le détruire) et immeubles (que l'on ne peut pas déplacer, bâtiments). La personne propriétaire d'une chose est une personne physique ou morale titulaire d'un droit particulier sur une chose. Elle peut en user directement ou en permettre l'usage par un tiers, en retirer les fruits, la modifier voire la détruire.

Il existe cependant des limites au droit de propriété. Elles sont énoncées dans les lois ou les règlements : "La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements" (article 544 du Code civil). Une de ces limites est liée à l'existence d'un intérêt général, permettant la privation de la propriété dans le cadre de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Terrains de l'emprise/d'assise/d'assiette de la digue ou de l'endiguement

L'emprise est la partie du sol occupée par les fondations d'une construction, faisant en sorte que la construction n'est pas simplement "posée" sur le sol. Cette notion d'emprise est importante car elle détermine assez largement le droit de propriété sur l'ouvrage. En effet, le propriétaire du terrain d'assiette est normalement propriétaire de l'ouvrage construit sur ce terrain, par le jeu de l'accession et sous réserve d'un aménagement prévu au sein d'une convention.

Le Code civil énonce à l'article 552 : "La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre Des servitudes ou services fonciers. Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines et des lois et règlements de police."

Ainsi, en principe, le propriétaire d'un terrain sera propriétaire de tout ouvrage construit sur son fonds. Par conséquent, le propriétaire du terrain sur lequel est implanté une digue est propriétaire du tronçon de la digue qui empiète sur sa propriété.

Exploitant/gestionnaire de la digue

Théoriquement, on parle d'exploitant par opposition au propriétaire d'un ouvrage. En effet, le propriétaire d'un ouvrage peut demander à une deuxième personne d'user et d'entretenir l'ouvrage, d'en extraire éventuellement des richesses sous forme de bénéfices, ce sera l'exploitant.

Par ailleurs, concernant les ouvrages de protection face aux inondations, on utilise généralement le terme d'exploitant pour désigner la personne qui entretient un barrage hydraulique et le terme de gestionnaire pour la personne qui entretient une digue. En effet, pour les digues, il n'y a généralement pas de notion de production. Toutefois, le Code de l'environnement concernant la sécurité des digues parle de propriétaire et d'exploitant, voire de responsable de l'ouvrage. On peut donc rencontrer en pratique deux termes pour désigner la personne qui entretient une digue sans en être le propriétaire : soit exploitant, soit gestionnaire, la réglementation se référant à la notion d'exploitant.

Expropriation pour cause d'utilité publique

C'est le fait pour un propriétaire d'être obligé de céder tout son terrain, ou une partie de celui-ci, pour des motifs d'utilité publique. Il peut également s'agir de la cession de droits réels immobiliers (le droit de vendre son bien).

Le transfert de propriété au profit de la collectivité expropriante est établi par le magistrat du Tribunal de grande instance (au sein d'une ordonnance).

Fait d'un tiers

C'est l'action exercée par une personne extérieure à la digue (ni propriétaire, ni gestionnaire, ni maître de l'ouvrage des travaux réalisés sur la digue, qui en retirerait un bénéfice), qui cause des

dommages. Le gardien de la digue est totalement exonéré s'il réussit à établir que les dommages résultent de ce fait d'un tiers.

Force majeure (ou cas fortuit)

C'est un élément extérieur, imprévisible et irrésistible : élément extérieur - dans le cas où c'est la pluie qui cause l'inondation et donc le dommage éventuel, l'événement est bien "extérieur" à la victime ; imprévisible - l'événement ne s'était jamais produit auparavant et ne pouvait être prévu ; irrésistible - malgré tous les moyens mis en œuvre, le dommage n'a pas pu être évité. La réunion de ces trois éléments ou non a donné lieu à de nombreuses controverses doctrinales et jurisprudentielles (certains arrêts ne retiennent que la condition de l'imprévisibilité par exemple). En général, la force majeure est rarement retenue par le juge pour exonérer une personne de sa responsabilité. À ne pas confondre avec l'état de catastrophe naturelle.

Maître de l'ouvrage/maîtres d'ouvrage

Dans le langage courant, on parle de maître d'ouvrage pour désigner la personne qui commande un ouvrage. Pour être plus exact, le terme approprié est maître de l'ouvrage. Par souci de simplicité, on désignera ici par le terme maître de l'ouvrage le commanditaire de la construction, celui qui prend l'initiative de construire la digue, celui pour qui la digue est construite même s'il n'en est pas propriétaire (et indépendamment en ce cas de l'accord du propriétaire du sol). On désignera donc ici par maître de l'ouvrage celui qui a fait construire une digue et qui en assume la garde et l'entretien (il est alors gestionnaire) ou la fait garder et entretenir (le gestionnaire est alors un tiers). Ainsi, le maître d'ouvrage n'est pas nécessairement le propriétaire, ni même le gestionnaire de l'ouvrage.

Maître d'œuvre

C'est la personne qui est chargée par le maître de l'ouvrage de choisir les entreprises de construction, de les coordonner et de contrôler la bonne exécution des travaux.

Mise à disposition

La mise à disposition a pour effet de transférer les droits patrimoniaux du propriétaire, sans transférer le droit de propriété. La personne bénéficiaire de la mise à disposition d'un ouvrage assure l'ensemble des droits et obligations du propriétaire de l'ouvrage à l'exception toutefois du droit d'aliénation (vendre, céder, léguer ou donner) dont bénéficie le seul propriétaire.

Occupant sans titre

Il s'agit d'une personne qui occupe un terrain de façon purement volontaire sans aucun fondement juridique (pas de titre de propriété tel qu'un acte de vente du terrain ou autre). Par exemple, lorsqu'une personne publique décide de faire construire une digue sur un terrain qui ne lui appartient pas, et qu'elle a omis d'en demander l'autorisation au propriétaire, elle occupe ce terrain sans en avoir le droit.

Ouvrage public

Un ouvrage public est un ouvrage immobilier ("fixé" au sol) qui est le résultat du travail de l'homme et qui sert à l'intérêt général. Ainsi, les biens qui n'ont pas été aménagés par l'homme et sont restés dans leur état naturel ne sont pas des ouvrages publics. De plus, un ouvrage est public lorsqu'il sert l'intérêt général, c'est-à-dire lorsque le public peut l'utiliser directement ou lorsqu'il est utilisé pour les besoins d'un service public. L'ouvrage public est généralement le résultat de travaux publics. Mais il arrive parfois qu'un bien acheté soit un ouvrage public ; il ne résulte pas dans ce cas de travaux publics.

Procédure d'acquisition d'un bien vacant et sans maître

D'autre part, certains travaux publics ne conduisent pas forcément à la construction d'un ouvrage.

Police de la conservation du domaine public

Il s'agit d'une police spécifique dont le rôle est de veiller à ce que les personnes privées n'empiètent pas sur le domaine public, que celui-ci soit utilisé pour les usages auxquels il est destiné.

Par exemple : une digue construite sur le domaine public d'une commune protège les populations riveraines. Les habitants ne peuvent donc pas creuser dans la digue pour y construire une habitation, parce qu'elle n'a pas été construite dans ce but et qu'ils empièteraient sur le domaine public de la commune (voir définition du domaine public ci-dessus).

Servitude

Il s'agit d'une charge établie sur un terrain pour l'usage et l'utilité d'un autre bien immobilier appartenant à un autre propriétaire.

Par exemple, la servitude de passage : elle permet à une personne (propriétaire du "fonds dominant", c'est-à-dire celui à qui profite la servitude) de passer sur le terrain d'une autre personne (le "fonds servant", celui qui subit la servitude).

Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM)

Ils ont été créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959 et permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités à la différence des SIVU. Les compétences les plus répandues des SIVOM relèvent des domaines d'assainissement, collecte et élimination des ordures ménagères, d'activités scolaires et périscolaires, de tourisme et d'équipements publics.

Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)

Créés par la loi du 22 mars 1890, les SIVU sont des associations de communes, même non limitrophes, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt intercommunal. De taille généralement réduite, leurs compétences concernent le plus souvent l'adduction, le traitement et la distribution d'eau, les activités scolaires et périscolaires et l'assainissement. Un SIVU peut être créé dans le but de s'occuper de l'entretien des cours d'eau sur un territoire intercommunal, ainsi que l'entretien des ouvrages de protection situés en bordure de ce cours d'eau si ses statuts l'y autorisent.

Transfert de compétences

Lorsqu'une personne publique transfère une compétence, cela signifie qu'elle souhaite se décharger de cette compétence tout en restant propriétaire d'un bien. Elle met à disposition son bien au bénéfice d'une autre personne publique. Celle-ci va devoir assumer les obligations mises à la charge de la personne publique initiale, qui est toujours propriétaire du bien : elle se substitue donc au propriétaire initial mais ne devient pas pour autant le propriétaire des ouvrages.

C'est le cas par exemple lorsqu'une commune propriétaire d'une digue, et compétente pour l'entretenir, décide de transférer la compétence d'entretien et de travaux sur la digue à un syndicat. Celui-ci devra assumer les obligations de la commune en termes d'entretien de l'ouvrage, sans pour autant devenir le propriétaire de la digue.

Transfert de propriété

C'est par exemple le cas de l'expropriation. On parle de "transfert" lorsque les deux personnes sont de nature différente (État/collectivités). Par contre, quand les deux personnes sont de même nature, on parle de "transmission" (d'une commune à une autre par exemple).

Lorsqu'il y a transfert de propriété, la personne propriétaire perd ses droits en tant que propriétaire. Le bien ne lui appartient plus, elle ne pourra plus effectuer quoi que ce soit sur ce bien et elle n'a plus d'obligations concernant ce bien.

Par exemple, un particulier propriétaire d'un tronçon de digue qui effectue un transfert de propriété au profit de l'État se décharge complètement de ses obligations concernant le tronçon de digue puisqu'il ne lui appartient plus. Il peut également perdre son droit de propriété en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsque c'est l'autorité administrative qui l'oblige à transférer sa propriété à l'administration pour un motif d'intérêt général.

Travaux publics

On parle de travaux publics à propos de travail immobilier. Deux situations peuvent se présenter :

- les travaux sont réalisés dans un but d'intérêt général pour une personne publique (la personne publique est maître de l'ouvrage).

Les travaux sont effectués par une personne publique ou privée, sur un ouvrage immobilier qui appartient ou appartiendra à une personne publique à l'achèvement des travaux. La personne publique est donc propriétaire de l'ouvrage à la fin des travaux (et pendant si elle est déjà propriétaire de l'ouvrage avant le commencement des travaux).

La notion d'intérêt général (plus large que celle de service public) englobe aussi la plupart des travaux sur les ouvrages de l'administration, même si les ouvrages ne servent pas à une activité de service public.

Par exemple, lorsqu'une commune commande à une entreprise privée des travaux de confortement sur une digue située sur son territoire. La digue appartient à la commune, la digue sert l'intérêt général puisqu'elle vise à protéger les populations riveraines, les travaux sont effectués pour le compte de la commune, maître de l'ouvrage : il s'agit bien de travaux publics.

Par ailleurs, selon l'article L.2212-4 du CGCT, "En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2 (notamment les ruptures de digues), le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances." Le maire peut donc ordonner que des travaux soient effectués par la commune, même sur des propriétés privées. Ces travaux sont publics parce qu'ils sont imposés par la commune et réalisés dans un but d'utilité publique ;

- les travaux sont réalisés dans un but de service public par une personne publique (la personne publique est maître d'œuvre).

Les travaux ne sont pas forcément effectués pour une personne publique ; ils peuvent aussi l'être pour le compte d'une personne privée. Dans ce cas, il faut que le but des travaux soit l'intérêt général pour que les travaux soient qualifiés de travaux publics. Il faut que leur exécution corresponde à une mission de service public incombant à une personne publique. Pour résumer, ce qui importe, c'est le fait que les travaux soient dirigés par la personne publique même si celle-ci n'est pas propriétaire une fois l'ouvrage réalisé. Elle est donc maître d'œuvre des travaux.

Par exemple, une société privée possède des terrains sur lesquels le public peut circuler librement. Une digue en mauvais état se trouve également sur l'un de ses terrains. Une rupture éventuelle de la digue représente un danger pour la sécurité des personnes. En cas de carence de la société privée propriétaire des terrains, le maire peut ordonner l'exécution de travaux sur la digue. Ces travaux sont des travaux publics parce qu'une personne publique (la commune) exécute ces travaux et qu'elle intervient dans un but d'intérêt général (protéger le public). Il n'est pas nécessaire qu'il y ait au préalable une déclaration d'utilité publique.

► Définition

Un bien vacant est un bien ou un patrimoine qui n'a pas de propriétaire identifié : on dit aussi que le bien est sans maître. C'est donc une chose qui n'appartient à personne de façon accidentelle mais qui est susceptible d'appropriation par la commune, ou par l'État si la commune renonce à exercer ce droit (article 147 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

L'article L1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques donne la définition suivante des biens sans maître :

"Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L. 1122-1 [Successions en déshérence] et qui :

1° soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;

2° soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription."

Les biens vacants et sans maître peuvent être acquis par la commune au terme d'une procédure définie aux articles 713 du Code civil et L.27 bis du Code du domaine de l'État.

► À ne pas confondre avec des notions voisines

Un bien vacant et sans maître ne peut donc pas être assimilé à une succession en déshérence, une parcelle en état d'abandon manifeste, un terrain ayant été abandonné au profit de la commune ou encore un immeuble menaçant ruine (voir tableau récapitulatif).

► Procédure

Après avoir constaté qu'un bien est sans propriétaire, une commune peut devenir propriétaire de ce bien au terme d'une procédure spécifique lui permettant d'acquérir ce bien.

La commune doit s'assurer que le bien est effectivement sans maître.

Selon l'article L.1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques cité ci-dessus, un bien est sans maître lorsque le propriétaire du terrain n'est pas connu ou bien lorsqu'il est connu mais décédé depuis plus de trente ans. Dans le premier cas, il est inconnu parce qu'il a disparu ou bien parce qu'il n'y a jamais eu de propriétaire de ce terrain. Dans le second cas, le propriétaire est décédé depuis plus de trente ans et il n'a pas eu d'héritiers ou bien ces derniers ont refusé la succession.

Selon l'article 713 du Code civil, les biens sans maître peuvent être acquis par une commune :

"Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, la propriété est transférée de plein droit à l'État si la commune renonce à exercer ses droits."

Exemple : le propriétaire d'un terrain est décédé depuis 23 ans et sa fille unique a refusé de reprendre ce terrain. Il est décédé depuis moins de 30 ans, c'est donc une succession en déshérence et le terrain appartient à l'État.

Dix ans plus tard, cela fait plus de 30 ans que le propriétaire est décédé et le terrain change donc de catégorie : il n'est plus une succession en déshérence, mais devient un bien sans maître. Il peut être acquis par la commune, ou par l'État si la commune refuse de l'acquérir.

La commune doit mener une enquête pour s'assurer que le bien n'a pas de propriétaire au moment où elle souhaite l'acquérir. Elle doit respecter le délai de 30 ans s'il s'agit d'un propriétaire décédé ou bien, en cas de propriétaire inconnu, rechercher dans tous les documents disponibles si quelqu'un a déjà possédé ce bien. Si elle ne trouve aucun propriétaire, le bien est considéré sans maître et elle peut débiter la procédure d'acquisition du bien.

Le bien est sans maître : la commune met en œuvre la procédure d'acquisition de ce bien.

Cette procédure a pour but de permettre à une commune de devenir propriétaire d'un bien immobilier (un terrain par exemple) qui apparemment n'a plus de propriétaire. Ce bien sera alors incorporé dans le domaine communal, il ne pourra plus redevenir la propriété de son ancien propriétaire.

La procédure se déroule de la manière suivante (L.27 bis du Code du domaine de l'État) :

- a) la commune ne connaît aucun propriétaire du bien qu'elle souhaite acquérir. Mais cela ne suffit pas. Elle doit également constater que les contributions foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans ;
- b) puis la commune demande à la commission communale des impôts directs d'émettre un avis sur la qualification de ce bien en bien vacant ;
- c) le maire publie un arrêté constatant que le bien est sans maître. L'arrêté est affiché et notifié à l'adresse du dernier domicile et résidence connus du propriétaire de ce bien. Il est également notifié à l'habitant ou à l'exploitant de ce bien le cas échéant. Par ailleurs, il n'omet pas de le notifier au préfet ;
- d) le propriétaire du bien potentiellement vacant doit se manifester dans un délai de six mois s'il veut rester propriétaire de son bien. Si il ne le fait pas, le bien est présumé sans maître ;
- e) dans ce cas et conformément à l'article 713 du Code civil : soit la commune en acquiert la propriété, après délibération du conseil municipal suivie d'un arrêté du maire constatant l'incorporation du bien sans maître dans le domaine privé communal, dans un délai de six mois ; soit la commune renonce à exercer ses droits, et dans ce cas c'est l'État qui devient propriétaire du bien sans maître, après constatation de cette incorporation du bien vacant dans le domaine de l'État dans un arrêté préfectoral.

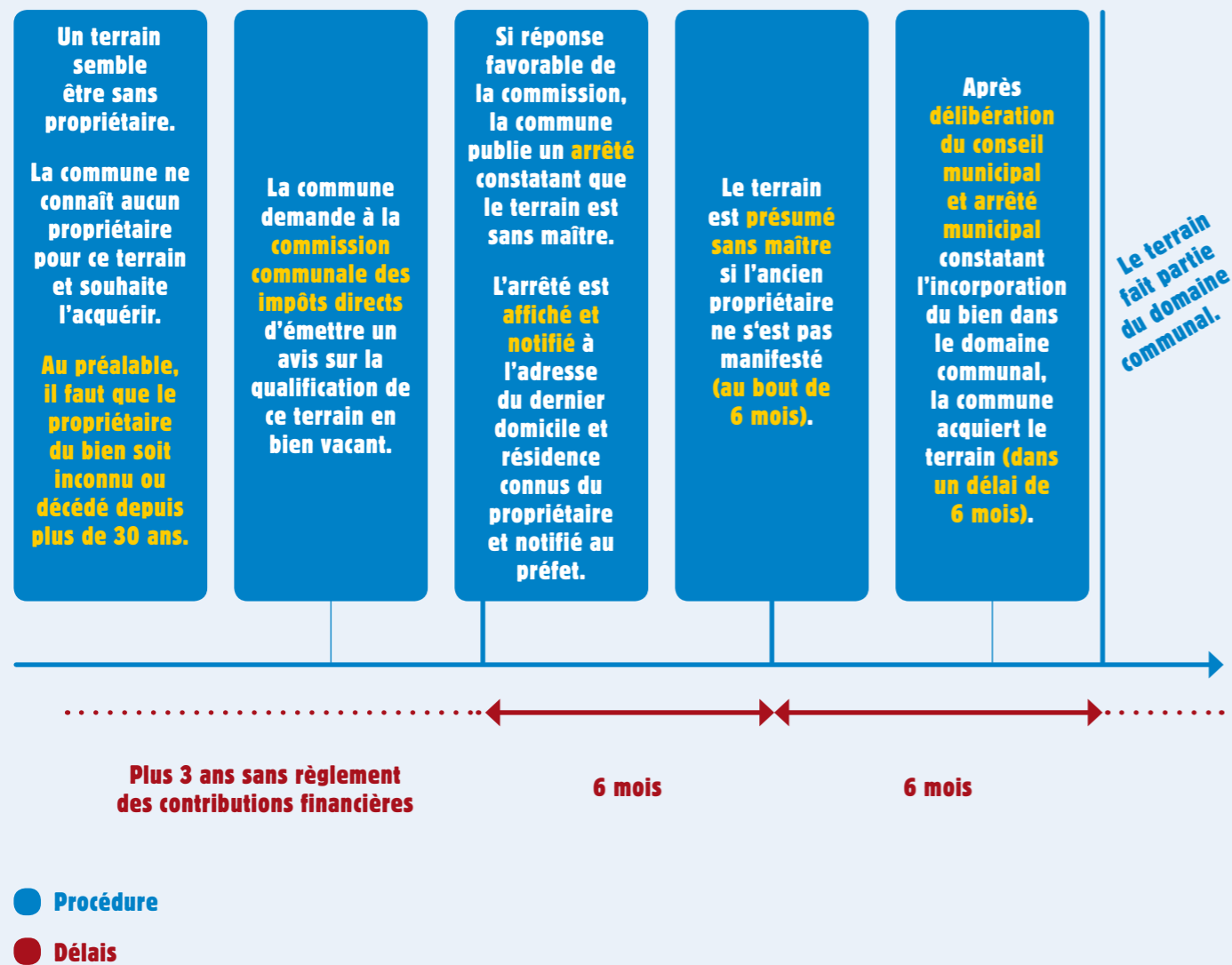
Une fois que le bien a été incorporé dans le domaine communal, l'ancien propriétaire ne peut plus récupérer son bien³⁰. Le bien immobilier est d'abord incorporé dans le domaine privé de la commune. Il peut cependant être incorporé dans le domaine public s'il est affecté à un service public ou bien s'il est affecté à l'usage direct du public. Cette affectation doit être constatée dans un acte juridique spécial : l'acte de classement, aussi nommé acte d'incorporation ou d'affectation (acte administratif unilatéral, contrat). Le bien devra faire l'objet d'un aménagement spécifique selon l'article L.2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques :

“Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.”

30. En effet, la disposition législative qui permettait à l'ancien propriétaire de récupérer son bien nonobstant certaines conditions (l'article L.27 ter du Code du domaine de l'État) a été abrogée par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques.

Ne sont pas des biens vacants et sans maître				
	Les successions en déshérence	Les parcelles en état d'abandon manifeste	Les terrains ayant été abandonnés au profit de la commune	Les immeubles menaçant ruine
Base légale	Article 539 du CC : “Les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'État.”	Article L.2243-1 à 4 du CGCT : “Lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus, le maire, à la demande du conseil municipal, engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste. La procédure de déclaration en état d'abandon manifeste ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune.”	Article 1401 du CGI : “Les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées. La déclaration détaillée de cet abandon perpétuel est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial. [...]”	Article L.511-1 du CCH : “Le maire peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, dans les conditions prévues à l'article L. 511-2. [...]”
Application au cas des digues	Exemple d'un terrain sur lequel se trouve une digue, appartenant à une personne décédée sans héritiers ou dont les héritiers n'ont pas repris la succession, et qui appartient donc à l'État.	Exemple de terrains sans occupant qui ne sont manifestement plus entretenus, sur lesquels se trouve une digue et que la commune peut acquérir pour les aménager.	Exemple de terrains sur lesquels une digue a été construite et qui ont été volontairement cédés à la commune par leur propriétaire.	Exemple d'édifices, bâtiments ou murs. Cela pourrait être le cas d'une digue.
Distinction avec les biens vacants	Au-delà de 30 ans, on parle de biens vacants et sans maître, mais avant que ce délai ne soit écoulé on parle de succession en déshérence.	Les parcelles en état d'abandon manifeste ne sont pas occupées, mais cela ne signifie pas qu'elles sont sans propriétaire comme c'est le cas des biens vacants et sans maître. De plus, les biens vacants et sans maître ne sont pas forcément situés dans le périmètre d'agglomération d'une commune.	Dans le cas des biens vacants, le propriétaire n'est pas connu et n'existe peut-être pas. Il ne peut donc pas décider de céder son bien à la commune.	Les biens vacants peuvent être de différentes natures, mais ils n'ont pas pour caractéristique principale de compromettre la sécurité d'autrui ni de nécessiter des travaux de réparation ou démolition, au contraire des immeubles menaçant ruine. Les immeubles menaçant ruine ne sont pas forcément sans propriétaire au contraire des biens sans maître.
À retenir	Ce qui différencie succession en déshérence et bien sans maître : le délai de succession de 30 ans.	Ce qui différencie parcelle en état d'abandon manifeste et bien sans maître : le fait que la parcelle soit sans occupant, non entretenue, située dans le périmètre d'agglomération d'une commune et l'existence ou non d'un propriétaire.	Ce qui différencie terrain ayant été abandonné au profit de la commune et bien sans maître : l'existence ou non d'un propriétaire.	Ce qui différencie immeuble menaçant ruine et bien sans maître : le caractère dangereux ou non du bien et l'existence ou non d'un propriétaire.

► Procédure d'acquisition d'un terrain sans maître par une commune



Liste des sigles et des abréviations

AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
CC	Code civil
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CPER	Contrats de projets État Région
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB	Établissement public territorial de bassin
FEDER	Fonds européen de développement régional
ISP	Intéressant la sécurité publique
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
PAPI	Programmes d'actions de prévention des inondations
PCS	Plan communal de sauvegarde
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondation
SIG	Système d'information géographique
SPE	Service de police de l'eau
ZAC	Zone d'aménagement concerté

Remerciements

Nous remercions pour leur contribution précieuse à la réalisation du guide :

→ les collectivités qui ont accepté de partager leur expérience et de participer à la relecture de ce guide :

- pour la Région Ile-de-France (Agence des espaces verts) :
Mme Cuenin,
- pour la Région Languedoc-Roussillon :
M. Gras et Mme Paillet,
- pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur :
Mme Spinousa, M. Biguet
- pour le Département de la Gironde :
M. Eoche,
- pour le Département du Haut-Rhin :
M. Kreis,
- pour le Département de l'Isère (AD) :
MM. Verdeil, Pinhas et Mme Platz,
- pour le Département du Jura (SDDL) :
M. Roquette,
- pour le Département des Pyrénées-Orientales :
Mmes Rougé, Marti et Basseras,
- pour le Syndicat mixte des bassins versants de l'Artigue et de la Maqueline (SIBVAM) :
M. Guinard,
- pour le Syndicat intercommunal des Jalles de Lande à Garonne (SIJALAG) :
M. Larché,
- pour le Syndicat intercommunal à vocation unique de gestion et d'aménagement du Tech (SIVU du Tech) :
Mme Farrès,
- pour le Syndicat intercommunal à vocation unique Ganges-le-Vigan :
MM. Rigaud, Canales,
- pour le Syndicat mixte du bassin versant du Vistre (SMBVV) :
Mme Serre-Jouve
- pour le Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance (SMAVD) :
M. Doddoli,
- pour le Syndicat mixte du delta de l'Aude (SMDA) :
M. Aval,
- pour le Syndicat de protection contre les inondations de la Presqu'île d'Ambès (SPIPA) :
Mme Youbi,
- pour le Syndicat de protection contre les inondations de la rive droite (SPIRD) :
M. Labouyrie,
- pour le Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (SYMADREM) :
MM. Gautier, Guillot et Mallet,
- pour la Communauté de communes de Tulle et Cœur de Corrèze :
Mme Chollet,
- pour la commune d'Étoile-sur-Rhône :
MM. Duca et Tisserson,
- pour la commune de Petit Noir :
M. Berthod,
- pour la commune de Quimper :
MM. Poignant, Doisne,

→ les services et établissements publics de l'État :

- pour le MEEDDM :
MM. Kahan et Monié,
- pour la Diren Languedoc-Roussillon
Mme Tekatlian,
- pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres :
MM. Fouchier, Desplats.

La première partie de ce guide a été entièrement lue et corrigée par Jean-Marc Février, professeur agrégé de droit public, avocat à la cour, spécialiste en droit public et droit de l'environnement (cabinet d'avocats Pech de Laclause et Associés).

Notes

Ruled area for taking notes, consisting of a series of horizontal dotted lines.

Notes

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Avec le soutien



CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

Document édité par le CEPRI
Mars 2010 / ISSN en cours
Création maquette et illustrations :
Néologis (02 38 43 37 37)
Cette brochure est téléchargeable sur :
www.cepri.fr (publications)
Reproduction interdite sans autorisation