

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1965.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale* (1), *sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE, relatif aux droits d'usage des pêcheurs le long des cours d'eau du domaine public,*

Par M. Fernand VERDEILLE,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Il convient de préciser :

1° Que ce texte de loi est *en instance devant le Parlement depuis quatre ans* ;

2° Qu'il est *impatiemment attendu par quatre millions de pêcheurs* qui ne manquent pas de le rappeler à notre attention soit

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcihacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture : 148 (1959-1960), 300 et in-8° 115 (1960-1961).

2<sup>e</sup> lecture : 180.

Assemblée Nationale (1<sup>re</sup> législ.) : 1337, 1787, 1863 ; (2<sup>e</sup> législ.) : 211, 891 et in-8° 182.

à l'occasion de tous leurs congrès régionaux ou nationaux, soit par leurs dirigeants les plus qualifiés, soit par leurs organismes compétents : Fédérations départementales de pêcheurs ; Union nationale des Fédérations départementales et des associations de pêche et de pisciculture de France ; Conseil supérieur de la pêche, etc.

3° Qu'il concerne exclusivement *les droits d'usage des pêcheurs* (passage et stationnement) et cela *seulement le long des cours d'eau du domaine public* (cours d'eau ou anciens cours d'eau navigables ou flottables devenus aujourd'hui des cours d'eau domaniaux).

Ce texte, voté par le Sénat à la demande des pêcheurs le 11 juillet 1961, adopté avec modification par l'Assemblée Nationale le 14 mai 1964, a été présenté en deuxième lecture devant le Sénat le 18 mai 1965.

Etant donné le délai qui s'est écoulé depuis le vote du Sénat, rappelons les mesures votées par les deux Assemblées et l'esprit général du texte.

Ce droit n'est pas un droit nouveau pour les pêcheurs : il leur a été reconnu de tout temps dans les limites des servitudes d'intérêt général établies le long des cours d'eaux domaniaux pour la navigation et il est devenu ainsi une servitude d'usage.

Sans revenir sur l'évolution historique du problème et sur les explications détaillées que j'avais eu l'honneur de vous fournir dans mon premier rapport écrit (n° 300, session 1960-1961) lors de la première lecture, je rappellerai seulement que trois raisons essentielles justifient une définition plus claire de cette servitude :

- d'abord préciser que ce droit, prévu par l'article 424 du Code rural, ne concerne pas seulement les pêcheurs professionnels, mais l'ensemble des pêcheurs, ce qui est une conséquence de l'évolution des méthodes de pêche et de l'évolution de la jurisprudence ;
- ensuite prévoir les moyens de faire respecter cette servitude ;
- enfin, préciser que ces droits ne sont plus liés forcément aux servitudes résultant de la batellerie (l'exigence des besoins de la batellerie a tendance à s'amenuiser alors qu'on voit s'étendre les exigences qui concernent l'exercice de la

pêche sur le domaine public). Cette tendance s'est d'ailleurs manifestée lorsque le législateur a décidé que les rivières déclassées de la navigabilité seraient maintenues dans le domaine public pour que les pêcheurs puissent conserver leurs droits le long de ces cours d'eau.

Il importe surtout de fixer la portée exacte de ce texte afin d'éviter des inquiétudes injustifiées nées d'une mauvaise interprétation et surtout d'une confusion entre les cours d'eau du domaine public (cours d'eau domaniaux sur lesquels le droit de pêche appartient à l'Etat) et les cours d'eau du domaine privé sur lesquels les berges, le lit de la rivière et le droit de pêche appartiennent aux propriétaires riverains : les cours d'eau du domaine privé ne sont nullement concernés par la présente loi.

Le texte qui vous est soumis s'applique exclusivement aux cours d'eau du domaine public devenus des cours d'eau domaniaux et qui s'étendent sur 17.224 km de rivières, soit 7 % des cours d'eau français, se répartissant ainsi :

- 10.350 km de voies navigables ou flottables ;
- 6.874 km de cours d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables mais maintenus dans le domaine public.

Ce texte ne concerne pas les 258.500 km de cours d'eau du domaine privé qui représentent 93 % des cours d'eau français.

Rappelons les servitudes d'intérêt général qui s'appliquent actuellement aux 17.224 km de rivières du domaine public (art. 31 de la loi du 16 décembre 1964 portant régime des eaux). Elles sont différentes selon qu'il s'agit de cours d'eau navigables ou flottables ou de cours d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables.

A. — Le long des cours d'eau navigables ou flottables, il existe :

— une servitude de halage sur une largeur de 7,80 mètres (il est, de plus, interdit de clore ou de planter sur une distance de 9,75 mètres) ;

— une servitude de marchepied sur la rive opposée au chemin de halage et sur une largeur de 3,25 mètres.

B. — Le long des cours d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables ou flottables, il existe seulement sur chaque rive la servitude de marchepied sur une largeur de 3,25 mètres.

Pour concilier les intérêts des propriétaires et des pêcheurs, ce projet a pour but de limiter au strict minimum compatible avec l'exercice de la pêche les servitudes de passage qui seraient les suivantes :

a) Pour les cours d'eau navigables ou flottables, la servitude est ramenée à 3,25 mètres sur chaque rive, elle pourra être réduite à 1,50 mètre si c'est nécessaire ;

b) Pour les cours d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables ou flottables, la servitude est ramenée à 1,50 mètre sur chaque rive.

Le projet de loi va plus loin sur le plan des restrictions et prévoit quelques exceptions : le droit aux servitudes peut être exceptionnellement supprimé soit pour des raisons d'intérêt général, soit lorsque les berges sont incluses dans des établissements industriels.

Les droits d'usage en faveur de la pêche sont consacrés à la fois par la jurisprudence et par une tradition ininterrompue. Ils se justifient également par les droits de location, souvent fort élevés, que l'Etat fait payer pour l'exercice de la pêche. Néanmoins, pour maintenir une bonne harmonie entre pêcheurs et propriétaires riverains, ce texte réduit ces servitudes au minimum, et cela en plein accord avec les représentants qualifiés de la pêche française.

#### MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Elles concernent pour la plupart la forme du texte ; trois d'entre elles seulement concernent le fond.

#### MODIFICATIONS DE FORME

L'Assemblée Nationale a remplacé la terminologie « cours d'eau navigables ou flottables » ou « cours d'eau du domaine public » par les mots « *cours d'eau domaniaux* ».

En effet, depuis la première lecture du texte devant le Sénat, est intervenue la loi sur le régime général des eaux et l'Assemblée Nationale s'est bornée à mettre le texte que nous vous soumettons en harmonie avec le texte beaucoup plus général traitant de l'ensemble des eaux.

L'Assemblée Nationale a également apporté des modifications de pure rédaction que votre Commission a approuvées.

## MODIFICATIONS DE FOND

Deuxième alinéa : le texte voté par le Sénat stipulait que lorsque les intérêts de la pêche ne s'y opposeraient pas, la largeur de 3,25 mètres que nous avons mentionnée plus haut pourrait être réduite jusqu'à 1,50 mètre et que la décision à ce sujet serait prise par le Ministre des Travaux publics pour les rivières canalisées et par arrêté conjoint du Ministre des Travaux publics et du Ministre de l'Agriculture pour les autres cours d'eau du domaine public.

L'Assemblée Nationale a adopté une solution plus simple en prévoyant que, dans tous les cas, *la mesure devra être prise par arrêté conjoint des deux ministres*. Il en sera de même pour les arrêtés prévus au 6<sup>e</sup> alinéa.

Votre Commission a adopté cette rédaction qui lui paraît aller dans le sens de l'intérêt des pêcheurs : puisqu'il s'agit de réduire éventuellement leurs droits, il est souhaitable que cette mesure soit étudiée en s'entourant du maximum de garanties.

Sixième alinéa : l'Assemblée Nationale a complété le texte voté par le Sénat concernant le cas de la suppression des droits d'usage lorsque les berges sont incluses dans des établissements industriels, par la clause suivante : « Les installations de ces établissements devront satisfaire aux obligations prévues par les textes législatifs et réglementaires tendant à protéger les eaux contre la pollution ».

Septième alinéa : après un sérieux débat, le Sénat avait voté en première lecture, par amendement au texte gouvernemental, cet alinéa qui prévoyait que « Les riverains des cours d'eau *rayés de la nomenclature des voies navigables ou flottables, dont l'immeuble a été construit avant la promulgation de la présente loi, pourront être autorisés, par arrêté du Préfet, après avis de la Fédération départementale de pêche, à clore leur propriété* ».

En réalité, le Sénat voulait surtout assurer la sauvegarde de droits anciennement acquis, et cela pour concilier les intérêts de la pêche et le respect du droit de la propriété privée. Cette disposition n'a pas suscité l'enthousiasme des fédérations de pêcheurs ; elle s'est également heurtée à des critiques de fond dont certaines paraissent fondées et qui avaient déjà été évoquées lors de la discussion du texte au Sénat.

Les auteurs des amendements avaient exprimé en séance publique la crainte qu'une application rigoureuse de la loi ne conduise à faire procéder à la démolition de clôtures, voire de maisons qui, depuis de nombreuses années, se trouvent à l'aplomb de certains cours d'eau domaniaux : votre Commission partage ce souci puisqu'elle s'était associée aux amendements. Elle reste fidèle à l'esprit de ce texte et à l'intention de ses auteurs et elle n'a pas manqué de demander les apaisements nécessaires à ce sujet. Elle les demandera de nouveau en séance publique, en faisant confirmer notamment que le cinquième alinéa, qui précise que le droit de passage n'est reconnu que sur les berges des cours d'eau où s'applique actuellement la servitude prévue par l'article 15 du Code du domaine public fluvial, établit sans contestation possible qu'il n'est pas question de démolir les maisons ou les murs de clôture anciennement construits et dont la présence seule établit la preuve que la servitude ne s'applique pas sur ces portions de rivage et qu'elle ne saurait être invoquée.

Par contre, il est évident que depuis un temps immémorial les berges des cours d'eau domaniaux sont grevées, en faveur des pêcheurs, de servitudes dont le maintien ne saurait être mis en cause et que le texte de la loi qui nous est présenté a pour but de les contenir dans des limites raisonnables mais aussi de définir, d'organiser et de consacrer les droits des pêcheurs dans ce domaine.

En résumé, ce texte est de nature à fournir une heureuse solution aux problèmes qui intéressent à la fois pêcheurs et propriétaires et présente les avantages suivants :

#### AVANTAGES POUR LES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS

La stricte application de l'alinéa 5, qui précise que le droit de passage ne peut être reconnu que sur les berges des cours d'eau où il s'appliquait à la date de la promulgation de la loi, limite l'application du texte aux servitudes existantes : le texte ne peut être invoqué soit sur des rivières domaniales où il n'a jamais existé (exemple l'Erdre, en Loire-Atlantique), soit à l'encontre d'espaces clos, de maisons, de moulins, dont la présence seule démontre que la servitude de passage n'était pas exercée. Ainsi, la volonté du Sénat est respectée puisque ses amendements tendaient à protéger les immeubles anciennement construits et leurs dépendances.

La mesure d'exception que proposait le Sénat ne s'appliquait que le long des rivières déclassées de la navigabilité (6.874 km). Par contre, *les garanties de l'article 5 s'appliquent à tous les cours d'eau domaniaux* sans distinction (17.224 km).

La réduction de la largeur de la servitude d'usage libère d'importantes surfaces de terrains au bénéfice des propriétaires, la servitude étant réduite, selon les cas, de la moitié, des deux tiers et parfois des cinq sixièmes, puisqu'elle peut être ramenée de 9,75 mètres à 3,25 mètres et même à 1,50 mètre pour la servitude de halage et de 3,25 mètres à 1,50 mètre pour la servitude de marchepied.

#### AVANTAGES POUR LES PÊCHEURS

Les pêcheurs voient confirmé et précisé, sans contestation possible, leur droit d'usage qui leur permet à la fois de circuler et de stationner pour l'exercice de la pêche le long des cours d'eau domaniaux.

Dans le texte initial, certaines dérogations pouvaient être, dans des cas exceptionnels, accordées par le préfet après avis du président de la fédération de pêche. Les pêcheurs ont redouté qu'à défaut d'avis conforme de la fédération (cet avis conforme ayant été repoussé par le Ministre à l'Assemblée Nationale), la décision relevant de la seule autorité du préfet risque d'entraîner des faveurs, des abus et des contestations : la suppression du septième alinéa et le recours aux dispositions du cinquième alinéa leur donne entière satisfaction et sauvegarde les intérêts que le Sénat voulait défendre par l'amendement voté au septième alinéa.

Votre Commission a accepté les modifications de forme apportées au texte par l'Assemblée Nationale et elle se range à son avis sur les modifications de fond. Elle vous propose donc de voter sans modification ce texte qui est impatientement attendu par le monde de la pêche.

Qu'il soit simplement permis à votre Rapporteur de signaler qu'il a vainement essayé de se procurer auprès des ministères responsables la *nomenclature des cours d'eau navigables et flottables* : il n'a pu obtenir cette liste et la Commission a émis le vœu qu'elle soit dressée et publiée dans l'intérêt des propriétaires comme des

pêcheurs. Il n'a également pas échappé à votre Commission que des problèmes délicats de responsabilité pourraient se poser à l'occasion d'accidents ou de dommages causés soit aux propriétaires, soit aux pêcheurs, lorsque ceux-ci useraient de la servitude définie par la loi : votre Commission souhaite que les textes d'application de la présente loi prévoient des dispositions claires à ce sujet.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter sans modification le projet de loi, modifié par l'Assemblée Nationale, dont la teneur suit :



## EXAMEN DE L'ARTICLE

### Texte voté en première lecture par le Sénat.

#### Article unique.

L'article 424 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 424. — Tout propriétaire, locataire, fermier ou titulaire d'un droit réel, riverain d'un fleuve ou d'une rivière classée dans la nomenclature des cours d'eau navigables ou flottables, est tenu de laisser à l'usage des pêcheurs, le long de ces cours d'eau, un espace libre de 3,25 mètres de largeur.

« Si les intérêts de la pêche ne s'y opposent pas, la largeur de 3,25 mètres précitée peut être réduite jusqu'à 1,50 mètre ; la décision est prise pour les rivières canalisées par arrêté du Ministre des Travaux publics et des Transports, pour les autres cours d'eau navigables ou flottables, par arrêté conjoint du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre de l'Agriculture.

« Le long des rivières rayées de la nomenclature des voies navigables ou flottables mais maintenues dans le domaine public, la largeur de l'espace libre laissé à l'usage des pêcheurs est fixée à 1,50 mètre.

« Le long des canaux de navigation, les pêcheurs peuvent user du chemin de halage et de la portion de berge faisant partie du domaine public, dans la mesure où le permet l'exploitation de la voie navigable.

« Le droit prévu aux alinéas qui précèdent n'est toutefois reconnu aux pêcheurs que sur les berges des cours d'eau où s'applique actuellement la servitude prévue par l'article 15 du Code des Voies navigables et de la Navigation intérieure.

### Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

#### Article unique.

L'article 424 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 424. — Tout propriétaire, locataire, fermier ou titulaire d'un droit réel, riverain d'un cours d'eau domanial ou d'un lac domanial, est tenu de laisser à l'usage des pêcheurs, le long de ces cours d'eau, un espace libre de 3,25 mètres de largeur.

« Lorsque l'exercice de la pêche et les nécessités d'entretien et de surveillance du cours d'eau le permettent, la largeur de 3,25 mètres précitée peut, par arrêté conjoint du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre de l'Agriculture, être réduite jusqu'à 1,50 mètre.

Conforme.

Conforme.

« Le droit prévu aux alinéas qui précèdent n'est toutefois reconnu aux pêcheurs que sur les berges des cours d'eau où s'applique, à la date de promulgation de la présente loi, la servitude prévue par l'article 15 du Code du Domaine public fluvial et de la Navigation intérieure.

**Texte voté en première lecture  
par le Sénat.**

« Ce droit peut, exceptionnellement, être supprimé, soit pour des raisons d'intérêt général lorsque les berges sont incluses dans des établissements industriels par arrêté du Ministre des Travaux publics et des Transports, le long des rivières canalisées, et par arrêté conjoint du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre de l'Agriculture le long des autres cours d'eau du domaine public.

« Toutefois, les riverains de cours d'eau rayés de la nomenclature des voies navigables ou flottables dont l'immeuble a été construit avant la promulgation de la présente loi, pourront être autorisés, par arrêté du Préfet, pris après avis de la Fédération départementale de pêche, à clore leur propriété.

« Toute personne qui ne respecterait pas les dispositions du présent article relatives au droit de passage devra, en cas de condamnation aux peines contraventionnelles qui seraient édictées par décret, remettre les lieux en l'état ou, à défaut, payer les frais de la remise en état d'office par l'administration ou son concessionnaire. »

**Texte voté par l'Assemblée Nationale  
en première lecture.**

« Ce droit peut, exceptionnellement, être supprimé, soit pour des raisons d'intérêt général, soit lorsque les berges sont incluses dans des établissements industriels, par arrêté *conjoint* du Ministre des Travaux publics et des Transports et du *Ministre de l'Agriculture*. Les installations de ces établissements devront satisfaire aux obligations prévues par les textes législatifs et réglementaires tendant à protéger les eaux contre la pollution.

*Supprimé.*

Conforme.

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article unique.

L'article 424 du Code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 424. — Tout propriétaire, locataire, fermier ou titulaire d'un droit réel, riverain d'un cours d'eau domanial ou d'un lac domanial, est tenu de laisser à l'usage des pêcheurs, le long de ces cours d'eau, un espace libre de 3,25 mètres de largeur.

« Lorsque l'exercice de la pêche et les nécessités d'entretien et de surveillance du cours d'eau le permettent, la largeur de 3,25 mètres précitée peut, par arrêté conjoint du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre de l'Agriculture, être réduite jusqu'à 1,50 mètre.

« Le long des rivières rayées de la nomenclature des voies navigables ou flottables mais maintenues dans le domaine public, la largeur de l'espace libre laissé à l'usage des pêcheurs est fixée à 1,50 mètre.

« Le long des canaux de navigation, les pêcheurs peuvent user du chemin de halage et de la portion de berge faisant partie du domaine public, dans la mesure où le permet l'exploitation de la voie navigable.

« Le droit prévu aux alinéas qui précèdent n'est toutefois reconnu aux pêcheurs que sur les berges des cours d'eau où s'applique, à la date de promulgation de la présente loi, la servitude prévue par l'article 15 du Code du Domaine public fluvial et de la Navigation intérieure.

« Ce droit peut, exceptionnellement, être supprimé, soit pour des raisons d'intérêt général, soit lorsque les berges sont incluses dans des établissements industriels, par arrêté conjoint du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre de l'Agriculture. Les installations de ces établissements devront satisfaire aux obligations prévues par les textes législatifs et réglementaires tendant à protéger les eaux contre la pollution.

« Toute personne qui ne respecterait pas les dispositions du présent article relatives au droit de passage devra, en cas de condamnation aux peines contraventionnelles qui seraient édictées par décret, remettre les lieux en l'état ou, à défaut, payer les frais de la remise en état d'office par l'administration ou son concessionnaire. »