

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1973.

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, relatif à la défense contre les eaux,*

Par M. Philippe de BOURGOING,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Auburtin, Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Yves Estève, André Fosset, Henri Fréville, Jacques Genton, Jean Geoffroy, François Giaccobi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Pierre Mailhe, Pierre Marilhacy, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture, 236, 270 et in-8° 105 (1972-1973).

2^e lecture, 311.

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 206, 357, 454 et in-8° 15.

Eaux. — Equipement rural - Code de l'administration communale.

Mesdames, Messieurs,

Les premières lectures du présent projet de loi, relatif à la défense contre les eaux, ont eu lieu le 17 mai dernier au Sénat et le 14 juin à l'Assemblée Nationale.

Rappelons que ce projet habilite les collectivités locales — sur libre décision de leur part — à exécuter et à prendre en charge tous travaux de défense contre la mer ou contre les inondations lorsqu'elles constatent la défaillance des propriétaires riverains, pourtant seuls responsables de la protection de leurs biens en vertu d'une législation de 1807, et lorsque ces travaux présentent pour elles un caractère d'intérêt général ; elles sont en conséquence autorisées à faire participer les intéressés aux charges de premier établissement et aux frais d'entretien et d'exploitation. Rappelons aussi que cette substitution des collectivités locales à l'initiative privée ne constitue pas une innovation puisqu'elle a été introduite dans notre droit par un décret-loi du 12 novembre 1938 que, précisément, le projet de loi abroge et remplace par des dispositions de même inspiration, mais mieux adaptées aux réalités actuelles, et par ailleurs très proches de celles qui furent adoptées par le Parlement, en 1963, en matière d'équipement rural et d'hydraulique agricole.

*

* *

En première lecture, le Sénat n'a pas sensiblement modifié, sinon par des améliorations de forme et des mises à jour de dispositions du Code de l'administration communale, le texte qui lui était soumis. Cependant, sur la proposition de sa Commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, il a introduit deux articles nouveaux posant le principe d'une éventuelle contribution des preneurs à bail d'un bien rural aux dépenses de protection contre les eaux (*art. 5 bis*) ou d'équipement rural (*art. 8*) supportées par le bailleur, dès lors que les travaux correspondants amélioreraient les conditions d'exploitation du bien.

L'équité de cette double mesure, d'ailleurs calquée sur des dispositions existantes du Code rural, a été admise par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale qui a toutefois demandé, et obtenu, sur la base de motifs tirés de l'opportunité, la suppression des deux articles nouveaux, considérant en effet qu'ils n'avaient pas leur place dans le texte en discussion et que leur objet pourrait être étudié à l'occasion de la réforme du statut du fermage et après consultation des représentants des preneurs et des bailleurs.

Votre Commission des Lois, prenant acte de cet accord sur le fond, a estimé qu'il n'y avait pas lieu de s'en remettre à d'éventuelles décisions ultérieures, d'autant que le Sénat s'était limité à poser un principe, laissant ainsi au Gouvernement et à la profession le soin d'étudier les modalités d'application qui s'inséreront probablement dans l'article 812 du Code rural qu'à dessein, et dans cette perspective, votre Commission des Lois n'avait pas proposé de modifier.

Il vous est donc demandé, par voie d'amendements, de reprendre sur ce point les dispositions que vous avez adoptées en première lecture.

*

* *

Sur les autres articles du projet, l'Assemblée Nationale a apporté des modifications de forme, que votre commission approuve, et une modification de fond qu'elle vous demande en revanche de repousser.

A l'article premier, sur amendement de M. Garcin et après avis favorable de sa Commission des Lois, l'Assemblée Nationale a en effet adopté une disposition nouvelle prévoyant que « les travaux de protection contre les eaux rendus nécessaires par l'exécution d'un travail public ou la construction d'un ouvrage public sont à la charge de la personne publique pour le compte de laquelle le travail ou l'ouvrage est réalisé ».

Cette disposition, qu'une situation particulière semble avoir inspirée, modifierait notablement les conditions dans lesquelles le juge administratif, sur la base de principes bien établis, intervient actuellement en matière de travaux publics. En effet, au lieu d'être uniquement saisi à l'occasion d'un dommage, il serait en outre appelé, le plus souvent en l'absence de tout dommage, à se prononcer sur le point de savoir si un travail public, quel

qu'il soit, rend nécessaire l'exécution de travaux de protection contre les eaux, et cela à la requête de toute personne estimant son bien en danger et qui n'aurait pas obtenu du maître de l'ouvrage (Etat, collectivité locale...) l'engagement de celui-ci qu'il prendrait à sa charge de tels travaux de protection. C'est là une innovation, séduisante en première analyse, mais que votre commission s'est refusée à retenir. Outre qu'elle offrirait des possibilités infinies de litiges et constituerait de ce fait une « menace » permanente pour les collectivités publiques — et pas seulement pour l'Etat — elle ne permettrait surtout pas d'atteindre l'objectif souhaité par l'auteur de l'amendement et consistant à obliger une collectivité publique à prendre en charge des travaux de protection contre les eaux puisque, conformément aux principes généraux, le juge n'aurait pas le pouvoir d'adresser une injonction à l'administration, le demandeur restant en outre dépourvu de moyens efficaces de contrainte à l'égard d'une collectivité dont l'obligation de faire aurait été constatée.

Pour ces diverses raisons, d'ordre juridique et pratique, votre commission vous demande de supprimer la disposition en cause de l'article premier du projet, d'autant que la jurisprudence actuelle en matière de dommages de travaux publics est susceptible de s'adapter, d'une manière satisfaisante, à la variété des situations.

*

* *

En conclusion, sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat.

TITRE PREMIER

Travaux entrepris par les départements et les communes ainsi que par leurs groupements et les syndicats mixtes.

Article premier.

Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes, créés en application de l'article 152 du Code de l'administration communale, sont autorisés à exécuter et à prendre en charge, avec ou sans subventions de l'Etat, tous travaux de protection contre les inondations et contre la mer lorsque ces travaux présentent pour eux un caractère d'intérêt général.

Art. 2.

Un arrêté, précédé d'une enquête, définit la nature et l'étendue des travaux à réaliser, ainsi que les modalités d'entretien ou d'exploitation de l'aménagement, fixe le montant des dépenses prévues et la proportion dans laquelle les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes, créés en application de

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

TITRE PREMIER

Supprimé.

Article premier.

Conforme.

Les travaux de protection contre les eaux rendus nécessaires par l'exécution d'un travail public ou la construction d'un ouvrage public sont à la charge de la personne publique pour le compte de laquelle le travail ou l'ouvrage est réalisé.

Art. 2.

Conforme.

Propositions de la commission.

TITRE PREMIER

Travaux entrepris par les départements et les communes ainsi que par leurs groupements et les syndicats mixtes.

Article premier.

Conforme.

Supprimé.

Art. 2.

Texte adopté par le Sénat.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Propositions de la commission.

l'article 152 du Code de l'administration communale, sont autorisés à faire participer les intéressés aux charges de premier établissement et aux frais d'entretien et d'exploitation. Les bases générales de la répartition de cette participation sont fixées compte tenu de la mesure dans laquelle chacun a rendu l'aménagement nécessaire ou utile ou y trouve son intérêt. L'arrêté peut en outre prévoir la prise en charge de l'entretien ou de l'exploitation de l'aménagement par une association syndicale.

Art. 3.

Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes, créés en application de l'article 152 du Code de l'administration communale, sont investis, pour la réalisation des travaux de tous les droits et servitudes dont disposent les associations syndicales autorisées.

Le recouvrement des cotisations des intéressés est effectué comme en matière de contributions directes.

Art. 4.

Lorsque l'arrêté mentionné à l'article 2 a prévu que l'entretien et l'exploitation des ouvrages seront confiés à une association syndicale autorisée, à laquelle seront remis les ouvrages, et si cette association ne peut être constituée en temps utile, il est pourvu d'office à la constitution d'une association.

Art. 5.

Les dépenses normales d'entretien et de conservation en bon état des ouvrages exécutés en application des articles 1^{er} à 4 ci-dessus ont un caractère obligatoire.

Art. 3.

Les départements...

... communale, disposent, pour la réalisation des travaux, des mêmes droits et servitudes que les associations syndicales autorisées.

Conforme.

Art. 4.

Conforme.

Art. 5.

Conforme.

Art. 3.

Conforme.

Art. 4.

Conforme.

Art. 5.

Texte adopté par le Sénat.

Art. 5 bis (nouveau).

Lorsque les travaux exécutés en application de l'article premier améliorent les conditions d'exploitation d'un bien rural donné à bail en vertu des dispositions du Titre I^{er} du Livre sixième du Code rural, le prix du bail en cours pourra être augmenté, compte tenu des dépenses supportées par le bailleur.

Art. 6.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application du présent titre, et notamment les formes de l'enquête prévue à l'article 2 ci-dessus.

Art. 7.

Les dispositions du présent titre entreront en vigueur à la date d'effet du décret prévu à l'article 6. Le décret du 12 novembre 1938 relatif à la défense contre les eaux sera abrogé à compter de la même date.

TITRE II

Dispositions diverses.

Art. 8 (nouveau).

Il est inséré, dans le chapitre III du Titre sixième du Livre I^{er} du Code rural le nouvel article 179-1 suivant :

« Art. 179-1. — Lorsque les travaux exécutés en application de l'article 175 améliorent les conditions d'exploitation d'un bien rural donné à bail en vertu des dispositions du Titre I^{er} du Livre sixième du présent code, le prix du bail en cours pourra être augmenté, compte tenu des dépenses supportées par le bailleur. »

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

Art. 5 bis.

Supprimé.

Art. 6.

Un décret...
... d'application
de la présente loi et...
... ci-dessus.

Art. 7.

Les dispositions de la présente loi entreront...

... même date.

TITRE II

Supprimé.

Art. 8.

Supprimé.

Propositions de la commission.

Art. 5 bis.

Lorsque les travaux exécutés...

... par le bailleur.

Art. 6.

Un décret...
... d'application
du présent titre et...
... ci-dessus.

Art. 7.

Les dispositions du présent titre entreront...

... même date.

TITRE II

Dispositions diverses.

Art. 8.

Il est inséré, dans...

suivant :

« Art. 179-1. — Lorsque...

... le bailleur. »

Texte adopté par le Sénat.

Art. 9 (nouveau).

Les articles 327 et 329 du Code de l'administration communale sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 327. — Les travaux de protection contre les inondations et contre la mer, effectués par les communes, leurs groupements, ou les syndicats mixtes sont régis par les dispositions du chapitre I^{er} du Titre IV du Livre I^{er} du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure. »

« Art. 329. — Ainsi qu'il est dit à l'article 175 du Code rural, les communes, leurs groupements, ou les syndicats mixtes sont autorisés à exécuter et à prendre en charge les travaux entrant dans les catégories ci-dessous définies, lorsqu'ils présentent pour eux, du point de vue agricole ou du point de vue de l'aménagement des eaux, un caractère d'urgence ou d'intérêt général :

1° Lutte contre l'érosion, défense contre les torrents, reboisement et aménagement des versants, défense contre les incendies ;

2° Défense des rives et du fond des rivières non domaniales ;

3° Curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non domaniaux et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

4° Dessèchement des marais ;

5° Assainissement des terres humides et insalubres ;

6° Irrigation, épandage, colmatage et limonage ;

7° Aménagement, soit du bassin d'un cours d'eau non domanial ou d'une partie de ce bassin, soit seulement d'un cours d'eau non domanial ou d'une section de celui-ci.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Art. 9.

Conforme.

Propositions de la commission.

Art. 9.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Intitulé (avant l'article premier).

Amendement : Avant l'article premier, insérer l'intitulé suivant :

TITRE PREMIER. — TRAVAUX ENTREPRIS PAR LES DEPARTEMENTS ET LES COMMUNES AINSI QUE PAR LEURS GROUPEMENTS ET LES SYNDICATS MIXTES.

Article premier.

Amendement : Supprimer le second alinéa.

Art. 5 *bis*.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Lorsque les travaux exécutés en application de l'article premier améliorent les conditions d'exploitation d'un bien rural donné à bail en vertu des dispositions du Titre I^{er} du Livre sixième du Code rural, le prix du bail en cours pourra être augmenté, compte tenu des dépenses supportées par le bailleur.

Art. 6.

Amendement : Remplacer les mots :

... de la présente loi

par les mots :

... du présent titre

Art. 7.

Amendement : Remplacer les mots :

... de la présente loi

par les mots :

... du présent titre

Intitulé (après l'article 7).

Amendement : Après l'article 7, insérer l'intitulé suivant :

TITRE II. — DISPOSITIONS DIVERSES.

Art. 8.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Il est inséré, dans le chapitre III du Titre sixième du Livre I^{er} du Code rural, le nouvel article 179-1 suivant :

« *Art. 179-1.* — Lorsque les travaux exécutés en application de l'article 175 améliorent les conditions d'exploitation d'un bien rural donné à bail en vertu des dispositions du Titre I^{er} du Livre sixième du présent Code, le prix du bail en cours pourra être augmenté, compte tenu des dépenses supportées par le bailleur. »

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

TITRE PREMIER

..... Supprimé

Article premier.

Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes, créés en application de l'article 152 du Code de l'administration communale, sont autorisés à exécuter et à prendre en charge, avec ou sans subventions de l'Etat, tous travaux de protection contre les inondations et contre la mer lorsque ces travaux présentent pour eux un caractère d'intérêt général.

Les travaux de protection contre les eaux rendus nécessaires par l'exécution d'un travail public ou la construction d'un ouvrage public sont à la charge de la personne publique pour le compte de laquelle le travail ou l'ouvrage est réalisé.

Art. 2.

..... Conforme

Art. 3.

Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes, créés en application de l'article 152 du Code de l'administration communale, disposent, pour la réalisation des travaux, des mêmes droits et servitudes que les associations syndicales autorisées.

Le recouvrement des cotisations des intéressés est effectué comme en matière de contributions directes.

Art. 4.

Lorsque l'arrêté mentionné à l'article 2 a prévu que l'entretien et l'exploitation des ouvrages seront confiés à une association syndicale autorisée, à laquelle seront remis les ouvrages, et si cette association ne peut être constituée en temps utile, il est pourvu d'office à la constitution d'une association.

Jusqu'à la constitution de cette association, l'entretien et l'exploitation sont assurés par le maître de l'ouvrage.

Art. 5.

..... Conforme

Art. 5 bis.

..... Supprimé

Art. 6.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application de la présente loi, et notamment les formes de l'enquête prévue à l'article 2 ci-dessus.

Art. 7.

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date d'effet du décret prévu à l'article 6. Le décret du 12 novembre 1938 relatif à la défense contre les eaux sera abrogé à compter de la même date.

TITRE II

..... Supprimé

Art. 8.

..... Supprimé

Art. 9.

..... Conforme