

**N°425969**  
**SCI Les Vigneux**

5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 8 juillet 2020  
Lecture du 22 juillet 2020

*Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon*

## **CONCLUSIONS**

### **M. Nicolas Polge, rapporteur public**

La société requérante est propriétaire à Buchères (Aube) de terrains supportant deux bâtiments loués à une entreprise, à usage d'entrepôt ou d'atelier, qui ont été inondés en mai 2013 par une crue de la Seine. Elle a recherché sans succès devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne puis la cour administrative d'appel de Nancy la responsabilité de l'Etat pour faute. Elle invoquait trois séries de fautes :

- une erreur dans le classement de ces parcelles par le plan de prévention des risques d'inondation et le retard mis à réviser ce plan ;
- une carence du préfet dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police des cours d'eau non domaniaux, en l'occurrence la Seine en amont de Méry-sur-Seine,
- les défaillances de l'Etat en matière d'information des riverains et de prévention.

Son pourvoi en cassation n'a été admis que dans ses conclusions dirigées contre l'arrêt attaqué en tant que ce dernier se prononce sur la responsabilité de l'Etat du fait de la carence fautive du préfet dans l'usage de ses pouvoirs de police.

Sur ce point, les prétentions de la requérante sont fondées sur la jurisprudence selon laquelle la responsabilité de l'Etat peut être engagée par une faute commise par l'autorité administrative dans l'exercice de la mission qui lui incombe d'exercer la police des cours d'eau non domaniaux et de prendre toutes dispositions pour assurer le libre cours des eaux (2 mars 1984, *Syndicat intercommunal de l'Huveaune*, n° 35524, 35874, p.93), en particulier obliger les riverains à procéder au curage et au faucardage des cours d'eau (13 juillet 1968, *J... et Entreprise Razel Frères*, n° 66395-66437, T. 956, 1056, 1101, 1108). Il s'agit d'un régime de faute simple, depuis au moins votre décision du 28 février 2001, *Société des autoroutes du nord et de l'est de la France*, n° 199953, T. 1160, 1181).

La décision de 1984 se fonde sur les dispositions des articles 103 et suivants de l'ancien code rural. La teneur en subsiste à l'article L. 215-7 du code de l'environnement, aux termes duquel : « *L'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux. Elle prend toutes dispositions pour assurer le libre cours des eaux* », et à l'article L. 215-12, selon lequel : « *Les maires peuvent, sous l'autorité des préfets, prendre toutes les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau* ».

La cour ne s'est pas placée dans ce cadre. Elle a jugé :

- que l'entretien des cours d'eau non domaniaux incombe par principe aux propriétaires riverains, en vertu de l'article L. 215-14 du code de l'environnement ;
- qu'en cas de carence des propriétaires, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut y pourvoir d'office, après mise en demeure, en application de l'article L. 215-16 ;
- qu'en l'espèce, le préfet n'avait pas été informé de l'état des cours d'eau et n'a commis aucune faute lourde en s'abstenant de se substituer aux communes sur le fondement du 1° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

La cour a ainsi suivi l'argumentation de l'Etat en défense, fondée sur l'intervention de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques*.

Pourtant, cette loi n'a pas abrogé les dispositions qui viennent d'être citées, qui instituent une police spéciale des cours d'eau non domaniaux relevant de l'Etat. Cette police a été instituée, et vous l'avez reconnue comme susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, alors que par ailleurs les propriétaires riverains avaient déjà la charge de se protéger eux-mêmes contre l'action naturelle des eaux, en vertu des articles 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807 *relative au dessèchement des marais*.

Ce qui paraît troubler les services de l'Etat et avoir troublé les juges du fond, c'est l'introduction par la loi du 30 décembre 2006, à l'article L. 215-16 du code de l'environnement, du pouvoir de mise en demeure et de substitution de la commune ou de l'EPCI à l'égard des propriétaires défaillants. Cet ajout n'a pu avoir pour effet, cependant, de transférer de l'Etat aux communes la police spéciale des cours d'eau non domaniaux, qui préexistait, ou, en tout cas, de faire disparaître toute compétence de police exercée au nom de l'Etat, notamment par le préfet, puisque l'article L. 215-12 continue de disposer, de manière inchangée, que c'est sous l'autorité des préfets que les maires peuvent prendre les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau. Les maires exercent donc cette police spéciale en tant qu'agents de l'Etat, comme vous l'avez toujours jugé, et non comme exécutifs de la commune, la notion d'autorité du préfet sur le maire étant incompatible avec l'exercice d'une compétence décentralisée, et caractéristique, au contraire, d'un lien hiérarchique, non d'un rapport de tutelle.

D'ailleurs, les travaux parlementaires préparatoires à la loi du 30 décembre 2006 ne font à aucun moment apparaître une intention de mettre fin à la police spéciale d'Etat exercée sur les cours d'eau non domaniaux. Et si tel avait été le cas, l'intention serait restée inaboutie, compte tenu des dispositions qui subsistent dans le code.

Il est certain que l'enchevêtrement des compétences qui en résulte n'est pas satisfaisant. L'entretien régulier des cours d'eau qui est à la charge des propriétaires riverains, et sur lequel la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent peut intervenir à leurs frais, a notamment pour objet, mais pas seulement, de permettre l'écoulement naturel des eaux, selon l'art L. 215-14, tout comme la conservation et la police des cours d'eau, police d'Etat, doit assurer le « libre cours des eaux » selon l'article L. 215-7. Cependant, d'autres mesures que des mesures d'entretien peuvent ou doivent être prises au titre de cette police – par exemple des mesures réglementaires. Il y a donc chevauchement possible, mais pas confusion. La distinction est soulignée sur le plan purement formel par la répartition des dispositions en cause, dans le chapitre V du titre Ier du livre II du code, entre une section 2 consacrée à « la police et la conservation des eaux » et une section 3 relative à « l'entretien et la restauration des milieux aquatiques ».

L'interprétation du préfet et des juges du fond paraît au contraire reposer sur une confusion entre l'obligation d'entretien à la charge des riverains, avec la possibilité d'exécution d'office à la diligence des communes ou des EPCI compétents, introduite par la loi du 30 décembre 2006, et le devoir de l'autorité de police de prendre les mesures nécessaires au libre écoulement des cours d'eau non domaniaux.

En recherchant une faute lourde de l'Etat, au titre de l'exercice d'un pouvoir de substitution du préfet à l'égard de l'autorité municipale, au lieu de rechercher seulement une faute simple dans l'exercice par le préfet (ou même le maire) de ses pouvoirs de police spéciale exercés au nom de l'Etat, la cour administrative d'appel a commis l'erreur de droit invoquée. Celle-ci doit vous conduire à l'annulation de son arrêt dans l'étendue des conclusions admises et au renvoi de l'affaire devant elle dans cette mesure. Vous pourrez mettre à la charge de l'Etat le versement à la requérante d'une somme de 3 000 euros L. 761-1 CJA.