



Préfecture de la Réunion

Saint-Denis, le 23 août 2006

Pôle Environnement et
Développement Durable

NOTE D'INSTRUCTION GENERALE RELATIVE AUX RIVIERES, BRAS, RAVINES ET PLANS D'EAU DE LA REUNION, AUX OBLIGATIONS ET MODALITES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT SUR SON DOMAINE PUBLIC FLUVIAL (D.P.F) ET SUR SON DOMAINE PRIVE FORME DE CHENAU. D'EVACUATION DES EAUX PLUVIALES, PRISE EN APPLICATION DE L'ARRETE PREFECTORAL N° 06-3077/SG/DRCTCV DU 21 AOUT 2006 RELATIF A L'IDENTIFICATION ET LA GESTION DU D.P.F A LA REUNION.

L'identification exhaustive du domaine public de l'État, constitué de cours d'eau et de plans d'eau de la Réunion, et la détermination précise des obligations découlant des textes en vigueur et de la jurisprudence forment un sujet complexe tant sur les plans technique que juridique.

Après un travail approfondi de clarification, éclairé notamment par une étude juridique spécifique livrée en février 2005 et une expertise technique remise ces derniers jours, j'ai conclu cette réflexion en approuvant deux documents :

- la présente note comprenant un rappel du contexte, une analyse de la notion de ravine, une analyse des obligations et responsabilités générales en matière de gestion des cours d'eau, et, en conclusion, les modalités d'intervention que devra respecter le service gestionnaire du domaine public fluvial pour le compte de l'État.
- L'arrêté n° 06-3077/SG/DRCTCV en date du 21 août 2006 identifiant le domaine public fluvial de l'État à la Réunion et désignant la Direction départementale de l'équipement comme service gestionnaire de ce domaine.

1. Rappel du contexte

L'île de la Réunion dispose d'un réseau hydrographique jeune, en évolution permanente. Il se traduit par une multitude de zones préférentielles d'écoulement des eaux quasiment indénombrable, sauf à définir précisément ce qui différencie une telle zone d'une véritable ravine (largeur minimale du fond, profondeur minimale d'encaissement, pente minimale des versants...). En première estimation, le linéaire cumulé du réseau hydrographique répertorié par la BD Topo de l'IGN dépasserait 30 000 km. Si l'on ne prend en compte que les ravines nommées (a priori les plus importantes) répertoriées dans la base géographique BD Carthage du ministère de l'écologie, le linéaire cumulé est proche de 3 500 km.

.../...

2. Analyse textuelle et jurisprudentielle

AVANT 1973 : TOUTES LES EAUX SUPERFICIELLES, ET LEURS TERRAINS D'ASSIETTE, SONT DOMANIALES

Il existe depuis fort longtemps à la Réunion un principe coutumier et jurisprudentiel de domanialité s'étendant à toutes les eaux, ce qui est bien plus vaste que le droit applicable en métropole.

L'article 1^{er} du décret n° 48-633 du 31 mars 1948, commun aux quatre départements d'outre-mer, est venu confirmer ce principe en stipulant que « toutes les eaux stagnantes ou courantes, tous les cours d'eau navigables, flottables ou non, naturels ou artificiels, font partie du domaine public de l'État ». Ces dispositions ne faisaient pas obstacle aux droits régulièrement acquis par les riverains, lesquels bénéficiaient d'un délai de 5 ans pour les faire valider, à compter du 6 avril 1948, date de publication du décret. Le texte du décret a par la suite été incorporé à l'article L. 90 du Code du domaine de l'État, dorénavant codifié à l'article L. 5121-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

De plus, dès l'origine de la colonie, le statut de domanialité publique des eaux a été étendu à la totalité des pentes des ravines, afin de protéger les versants que les propriétaires riverains avaient tendance à défricher. Cette conception très extensive de la notion de rivière fut émise dès 1781 par la Compagnie des Indes et confirmée dans un premier temps par les tribunaux. Cependant, depuis un arrêt du 9 décembre 1904 du Conseil d'État, toute la jurisprudence confirme que le caractère de domanialité publique reconnu aux cours d'eau de la Colonie ne s'étend plus qu'aux surfaces des versants atteintes par les plus hautes eaux. Ce changement de la jurisprudence a pour effet de confirmer le droit de propriété des riverains sur les pentes des ravines (là où il y a des riverains privés), et ce jusqu'à la limite des plus hautes eaux.

APRES 1973 : LES EAUX PLUVIALES ET LES RAVINES NON PERENNES PERDENT LEUR STATUT DOMANIAL

De par la loi n° 73-550 du 28 juin 1973, dans les départements d'outre-mer, et toujours sous réserve des droits régulièrement acquis par les usagers et propriétaires riverains à la date du 6 avril 1948, font dorénavant partie du domaine public de l'État :

- ✓ Toutes les eaux stagnantes ou courantes, à l'exception des eaux pluviales, même lorsqu'elles sont accumulées artificiellement ;
- ✓ Tous les cours d'eau, navigables, flottables ou non, naturels ou artificiels ;
- ✓ Les sources ;
- ✓ Par dérogation aux dispositions de l'article 552 du Code civil, les eaux souterraines.

Ainsi, à la Réunion, les eaux pluviales, et elles seules, deviennent susceptibles de propriété privée.

Ce changement de statut des eaux pluviales a eu pour effet de modifier également les règles applicables aux terrains qui les reçoivent. Selon l'arrêt « Bertimon » du Conseil d'État (6 avril 1992), les terrains d'assiette des ravines sèches alimentées par les eaux pluviales ont perdu leur caractère de domanialité publique du fait de la loi de 1973, mais elles restent propriété de l'État, sauf prescription au bénéfice de particuliers, et sont intégrées dans son domaine privé¹.

En conséquence, suite à l'évolution des textes et conformément à la jurisprudence actuelle, les cas suivants peuvent se présenter à la Réunion :

- Les cours d'eau appartiennent tous en principe à l'État depuis l'origine de la colonie. Quelques cours d'eau pourraient théoriquement appartenir aux riverains qui, disposant de droits particuliers avant 1948, les auraient fait valider entre 1948 et 1953. En pratique, de tels cas n'ont pas été identifiés. Le domaine public fluvial de l'État, imprescriptible et inaliénable, est donc constitué de l'ensemble des cours d'eau de l'île².
- Les ravines sèches, ou ravines « non cours d'eau », appartiennent en principe toutes à l'État, mais ont basculé en 1973 dans son domaine privé. Celui-ci étant aliénable et prescriptible, certaines ravines sèches ont été privatisées, sur tout ou partie de leur largeur.

¹ Dans cette affaire, un particulier revendiquait la propriété d'une parcelle située dans une zone inondée par le ruissellement d'eaux pluviales. Le Conseil d'État relève que si cette parcelle a pu être intégrée au domaine public de l'État en application du décret de 1948, en revanche, et en application de la loi du 28 juin 1973, celle-ci en a été exclue, s'agissant d'une zone inondée par le ruissellement d'eaux pluviales.

² Au contraire de la métropole où existent des cours d'eau non domaniaux, ie non inscrits au DPF par un acte spécifique, en général lié à leur caractère navigable, tous les cours d'eau des DOM sont domaniaux.

De plus, il existe peut-être également quelques riverains ayant fait valoir leurs droits avant 1953.

LA CARACTERISATION DES COURS D'EAU

La délimitation du domaine public fluvial nécessite de lister les ravines qui présentent les caractéristiques répondant à la définition des cours d'eau.

Rappelons que le législateur n'a pas défini juridiquement cette notion, construite à travers une volumineuse jurisprudence. Toutefois, cette dernière est très cohérente, et a pu d'ailleurs être rappelée et synthétisée par une circulaire très claire du ministère de l'écologie du 2 mars 2005.

Les cours d'eau sont perçus intuitivement comme des eaux courantes concentrées dans un lit. Mais la jurisprudence a complété cette notion : un cours d'eau doit réunir la permanence du lit et l'alimentation par des eaux souterraines. Il s'agit là d'un critère essentiel. Ce critère doit se combiner avec celui de la permanence des eaux : un débit suffisant et permanent est requis pour former un véritable cours d'eau. Cependant, ce critère de continuité et de permanence de l'écoulement des eaux n'est pas absolu. Cette souplesse de la jurisprudence est favorable au cas de la Réunion. En effet, la plupart des ravines de l'île ont des lits permanents, marqués par un encaissement plus ou moins important, mais où les écoulements sont intermittents. Certaines ravines présentent un écoulement permanent mais non visible en période d'étiage du fait de la présence d'une épaisse couche de blocs rocheux et de galets dans leur lit.

Le fait qu'une ravine soit reconnue comme cours d'eau par le décret n° 73-428 (voir plus loin) constitue un critère supplétif. Mais une telle reconnaissance ne peut avoir un effet ferme et définitif : un bien peut faire partie du domaine public naturel sans avoir fait l'objet d'une décision de classement et, inversement, un bien ayant fait l'objet d'une décision de classement peut ne pas faire partie du domaine public naturel s'il n'en remplit pas les critères.

Après examen approfondi de ces critères, et analyses cartographique et hydrologique complètes, une liste des cours d'eau de la Réunion, totalisant plus de 1 800 km de linéaire, a pu être annexée à mon arrêté n° 06-3077 du 21 août 2006. Seuls les cours d'eau mentionnés dans cet arrêté relèveront de la politique d'entretien hydraulique limitée rappelée au § 3 ci-dessous.

LA CARACTERISATION DES RAVINES (« NON COURS D'EAU ») APPARTENANT A L'ÉTAT

Ce point est plus complexe : il y aura en général, d'après la jurisprudence, présomption de propriété de l'État du milieu de la ravine jusqu'à la limite des plus hautes eaux, sauf si des indices amènent à constater l'éventuelle propriété du riverain jusqu'au milieu de la ravine (délimitation au cadastre, occupation trentenaire répondant aux conditions de prescription, etc.).

LES LIMITES TRANSVERSALES DE LA PROPRIÉTÉ DE L'ÉTAT

Tant les cours d'eau, constituant le domaine public fluvial de l'État, que les ravines sèches, faisant partie de son domaine privé, sont propriété de l'État, en application du principe du *plenissimum flumen*, sur la seule largeur correspondant aux plus hautes eaux avant débordement, abstraction faite des perturbations météorologiques exceptionnelles. Il s'agit donc de la constatation d'une situation de fait telle qu'elle résulte de phénomènes naturels.

En conséquence, sauf cas particulier (acte de concession stipulant une limite en haut de ravine), les pentes encaissées sont dans leur majorité privées, au moins en dessous du domaine forestier.

Le domaine public constitué des cours d'eau n'est pas systématiquement délimité : un bornage est d'ailleurs irrecevable puisque par définition les limites des cours d'eau peuvent évoluer dans le temps. Dans certains cas particuliers, une délimitation peut néanmoins être engagée afin de clarifier certaines situations.

SERVITUDES

L'appartenance d'un cours d'eau au domaine public fluvial implique l'existence d'une servitude hydraulique, qui correspond plus exactement à une servitude de passage. Celle-ci (art. L. 5121-3 du CGPPP, ex-art. 4 du décret n° 48-633) oblige les propriétaires riverains à laisser libre une bande

de 10 mètres de large, à compter de la limite domaniale, destinée au passage des services administratifs afin qu'ils puissent intervenir en vue du maintien du libre écoulement de l'eau.

NOTA : pour mémoire, l'État doit également veiller à faire appliquer, sur les ravines, une interdiction générale de défricher et d'exploiter : les articles L 363-12 et R 363-7 du code forestier ont confirmé un très ancien principe en la matière, qui s'applique à tous les versants de plus de 30 grades, et sur une largeur de 10 mètres de chaque côté des plans d'eau et des cours d'eau, mesurée à partir du niveau atteint par les plus hautes eaux. Une convention entre la DAF et l'ONF confie cette mission d'application du Code forestier à ce dernier service.

3. Règles de gestion hydraulique du domaine public fluvial de l'État

Les plans d'eau et les ravines pérennes ou sèches sont des milieux naturels, et il ne saurait exister d'obligation de les entretenir, autre qu'en lien avec un objectif précis (tel que l'écoulement hydraulique, pour les cours d'eau). Au contraire, il existe des enjeux à les préserver du fait de leurs caractéristiques faunistiques et floristiques, et de leur importance dans la formation du paysage. Les écosystèmes qui s'y développent participent à la richesse et à la diversité du patrimoine naturel réunionnais.

COMPETENCES RESPECTIVES DES SERVICES

Le décret n° 73-428 du 27 mars 1973, relatif à la gestion des cours d'eau et à la police des eaux superficielles dans les départements d'outre-mer a listé les « cours d'eau » devant faire l'objet d'une gestion et les a répartis entre le ministère chargé de l'Agriculture et le ministère chargé des ponts et chaussées. Ce décret a eu longtemps son importance, mais aujourd'hui il n'est de fait plus en vigueur, d'une part du fait de l'élargissement progressif des compétences du ministère chargé de l'environnement, élargissement qui inclut l'eau et les cours d'eau, et d'autre part parce que la gestion locale a été déconcentrée depuis 1982 (et reconfirmée par le décret n°2004-374 du 29 avril 2004), le préfet ayant seul compétence pour définir quels services placés sous son autorité ont en charge la gestion des cours d'eau.

Aujourd'hui, le texte désignant le service compétent est l'arrêté préfectoral précité, qui liste les cours d'eau et plans d'eau placés sous la responsabilité de gestion de la Direction départementale de l'équipement. Cette responsabilité de conservation générale du domaine consiste en particulier à :

- surveiller le domaine, dans le but de faire respecter son intégrité matérielle et l'usage hydraulique auquel celui-ci est affecté ;
- sur les seuls cours d'eau, intervenir si nécessaire pour assurer le libre écoulement des eaux, hors crue,
- faire maintenir le libre passage des services au droit de l'emprise foncière de la servitude hydraulique ;
- instruire les demandes d'autorisation d'occupation temporaire du domaine et veiller à la bonne application, par les occupants, des règles et obligations auxquelles ils sont assujettis.

La gestion des baux de pêche reste toutefois de la compétence de la Direction de l'Agriculture et de la Forêt.

Cette définition des responsabilités de gestion ne modifie en rien celles définies en matière de police de l'eau dans mon arrêté préfectoral n° 1923 du 27 juillet 2005 portant organisation des services de l'État dans le domaine de l'eau.

RAPPEL DES TEXTES ET DES JURISPRUDENCES RELATIVES AUX ENJEUX HYDRAULIQUES

Lorsqu'il s'agit de cours d'eau domaniaux non navigables, l'État n'est tenu de ne conduire qu'un entretien très limité, en ne poursuivant qu'un seul objectif : **le maintien du libre écoulement des eaux**, par l'enlèvement d'embâcles naturels pouvant occasionner des débordements en amont.

En particulier,

- en cas d'éboulement des berges dans le lit, l'État est tenu d'intervenir pour dégager la section d'écoulement du cours d'eau, non pour reconstituer les berges. Si l'origine du sinistre n'est pas naturelle, la responsabilité du riverain peut se trouver engagée.
- L'obligation d'entretien des cours d'eau domaniaux ne s'étend pas aux travaux dont l'objet ou la conséquence serait d'accroître la capacité d'écoulement du lit ou de s'opposer à des mouvements naturels (horizontaux ou verticaux) de celui-ci. Il n'appartient pas à l'État de réaliser des travaux de « fixation » du lit, les conséquences des mouvements naturels étant régies par le Code civil et le Code général de la propriété des personnes publiques.
- L'État n'est pas non plus tenu d'assurer la protection des propriétés riveraines³. Quel que soit le statut du cours d'eau considéré, la défense des propriétés riveraines contre les inondations incombe exclusivement aux propriétaires concernés. Le caractère domanial du cours d'eau n'exonère pas les riverains de leurs obligations d'entretien et de protection des berges contre l'érosion. En conséquence, l'État n'est pas tenu de protéger les berges des cours d'eau domaniaux contre l'érosion (CE, 19 octobre 1988). Ce principe a été rappelé localement dans un jugement du 3 octobre 2001 « Association diocésaine de Saint-Denis c/ Préfet ».

Si le fait générateur des dommages est le défaut d'entretien d'un ouvrage public, ou même seulement l'existence d'un tel ouvrage (par ex. : une pile de pont communal ou départemental favorisant les embâcles), alors le maître de l'ouvrage (en l'occurrence la commune ou le Conseil Général) est responsable, car il est responsable « même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics, dont il a la garde, peuvent causer aux tiers, tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement ; qu'il ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure » (C.A.A. Bordeaux, 12 juin 2001).

Même lorsque l'État a participé à la construction d'un ouvrage qui constitue une dépendance du domaine public fluvial (cas d'un endiguement par exemple), il n'est pas tenu d'en assurer l'entretien ni de se substituer au maître d'ouvrage en cas de défaillance de ce dernier, même si l'ouvrage participe à la défense contre les inondations. En revanche, la responsabilité de l'État peut être engagée dans le cas où les dommages subis par les propriétés riveraines ont été aggravés par la présence de l'ouvrage ou son défaut d'entretien. Dès lors, les ouvrages peuvent être supprimés ou remis à toute personne physique ou morale intéressée à leur entretien.

L'une des conséquences de cette limitation des responsabilités de l'État est qu'il n'est en rien tenu de lutter contre les espèces envahissantes telles que les laitues ou les jacinthes d'eau, qui ne font pas obstacle au bon écoulement des eaux. Si de telles plantes devaient constituer un danger en cas de chute dans l'eau, alors c'est au maire, en vertu de ses pouvoirs généraux de police, d'y pallier par des moyens appropriés, par son intervention directe ou en réglementant la fréquentation des berges (ainsi que, et surtout, en faisant cesser les pollutions qui expliquent cette prolifération).

4. Règles de gestion hydraulique du domaine privé de l'État constitué de chenaux d'évacuation des eaux pluviales

Par définition, le domaine privé de l'État étant constitué de ravines « non cours d'eau » se comportant comme de simples chenaux d'évacuation des eaux pluviales, il n'y est pas reconnu d'enjeu hydraulique stricto sensu. Dès lors, l'État propriétaire est simplement tenu de se comporter en « bon père de famille » et de respecter l'article 640 du Code civil qui stipule : « Les fonds

³ Cf. arrêt du Conseil d'État du 6 mars 1964 : « Considérant qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires l'y contraignant, l'État n'a pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés riveraines des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux ; qu'il ressort, au contraire, de la loi du 16 septembre 1807 que cette protection incombe aux propriétaires intéressés, l'État n'intervenant que par l'allocation de subventions, au cas où il le juge opportun ; qu'il suit de là, que l'État n'est pas tenu d'assurer l'entretien des ouvrages de défense qui ont pu être établis à cette fin, même s'il a participé à l'édification desdits ouvrages et même si ceux-ci, implantés dans le lit du cours d'eau, constituent des dépendances du domaine public ; que toutefois, la responsabilité de l'État est susceptible d'être engagée, au cas où la seule présence de ces ouvrages publics, en l'état où ils se trouvent, peut être regardée comme ayant provoqué ou aggravé les dommages subis par les propriétés riveraines ».

inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés, à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué. Le propriétaire inférieur ne peut point élever de digue qui empêche cet écoulement. Le propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur. »

L'État doit laisser ces ravines évoluer naturellement : ne réaliser aucune intervention est la seule politique garantissant de ne pas aggraver 'par la main de l'homme' la situation des fonds inférieurs.

Ceci n'est plus vrai si l'État a réalisé ou laissé faire en connaissance de cause des aménagements ayant pour conséquence manifeste d'accroître le risque inondation. Il convient donc pour l'État, en tant que propriétaire privé, de ne pas rester inactif lorsqu'il a connaissance d'aménagements dans ces ravines, sauf à clairement identifier l'absence d'impact pour les fonds situés à l'aval.

5. Autres enjeux de gestion du domaine public ou privé de l'État

En cas d'abandon de déchets par autrui dans un cours d'eau ou une ravine sèche, il revient au maire chargé de la police municipale par le Code général des collectivités territoriales (art. L. 2212-2) d'assurer le maintien de la salubrité publique, et donc de remédier à ce type de pollution. Une partie importante de ces déchets s'accumule d'ailleurs sur des parcelles qui ne sont pas la propriété de l'État, fussent-elles situées dans des ravines.

Cette situation, qui a des proportions rarement vues ailleurs, est certes l'héritage d'habitudes anciennes, qui étaient sans dommage lorsque les déchets produits par les ménages réunionnais étaient totalement biodégradables. Mais elle n'est pour autant plus acceptable aujourd'hui, face à l'augmentation de la population, et notre île doit renforcer sa vigilance, pour continuer d'offrir un cadre de vie agréable et rester attractive pour le tourisme. Comme l'a montré l'épidémie de Chikungunya, ces comportements doivent changer et seul l'exercice d'une police municipale réaffirmée permettra d'obtenir ce changement.

6. Transferts de propriété

a) Domaine public fluvial

Les collectivités territoriales auront bientôt la possibilité de se voir confier la responsabilité de la gestion des cours d'eau, selon deux modalités : la concession ou le transfert de propriété. En effet, les dispositions en la matière du Code général de la propriété des personnes publiques ne sont pas à ce jour applicables aux départements d'outre-mer. L'objet de l'article 12 du projet de loi sur l'eau, adopté en première lecture par le Sénat et l'Assemblée nationale, est d'étendre toutes les dispositions en la matière du Code général de la propriété des personnes publiques aux départements ultra-marins.

b) Domaine privé constitué des chenaux d'évacuation des eaux pluviales

Ce domaine n'a pas vocation à rester la propriété de l'État et sera à terme vendu ou cédé, en tenant compte au cas par cas des enjeux, notamment naturels.

Aux endroits où peuvent se poser des questions de risques, un tel transfert de propriété serait conditionné par leur bonne prise en compte au niveau de la police de l'urbanisme : le maire doit en effet tenir compte dans son PLU d'éventuelles zones à risques (qui peuvent le cas échéant être précisément délimitées par un PPR), afin d'interdire ou d'y assujettir à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature. Lorsque le PLU n'a pas confirmé des risques réels, il reste possible au maire de refuser le permis de construire en vertu de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, en raison de l'existence d'un risque pour la sécurité des biens et des personnes – lorsque les risques sont suffisamment connus, le refus par le maire d'exercer la possibilité offerte par l'article R 111-2 peut engager sa responsabilité.

Plus généralement, ce sont de véritables Schémas directeurs des eaux pluviales dont les communes doivent se doter.

Le Préfet
Le Secrétaire Général

Franck-Olivier LACHAUD