

# Délimitation du domaine public naturel : Rivières et fleuves

---

par P. SECOND

## RÉSUMÉ

Si la législation concernant le domaine public naturel (eaux) a été souvent modifiée et adaptée aux intérêts en jeu pour définir les droits de propriété sur ses éléments (sol, eau, rivage...), il n'en est pas de même pour la délimitation qui pourtant va fixer les droits de la collectivité et ceux des riverains.

Les textes à appliquer sont souvent très anciens et font parfois références à d'anciens droits (édits de Moulins, ventes de biens nationaux, ordonnance de la marine...) qui ne trouvent pas toujours une application aisée. En outre, la jurisprudence qui vient en général aider le praticien du droit laisse perplexe le technicien qui, sur le terrain, se trouve confronté avec des difficultés qu'il faut néanmoins résoudre.

Textes inadaptés et vieillots, certes ; mais aussi textes peu utilisés car les opérations de délimitation du domaine public naturel sont assez rares, ceci expliquant sans doute cela.

Après avoir rappelé les principes généraux qui régissent ces délimitations, nous verrons dans un cas concret (délimitation de la Durance) les questions auxquelles il a bien fallu apporter une réponse pour résoudre les difficultés tant techniques qu'administratives ou juridiques.

La délimitation du domaine naturel, encore plus que celle du domaine artificiel, est marquée par le rôle prééminent de l'administration : celle-ci fixera elle-même sa limite et incorporera sans verser d'indemnité, certains terrains dans son domaine ; le riverain qui s'estimera lésé a cependant des voies de recours, mais on est loin du caractère contractuel du bornage qui respecte le droit de propriété si fortement défendu en France.

La protection de l'eau, donc du domaine public fluvial ou maritime, justifiera sans doute un recours plus général à la délimitation et l'on peut penser que la pression des riverains et des usagers, face à l'intérêt général contribuera à banaliser cette opération et à la rendre plus aisée, donc mieux comprise.

## INTRODUCTION

Pendant longtemps, le droit a considéré les éléments naturels qui ne pouvaient être appréhendés par l'homme (eau, air) comme insusceptibles de propriété privée (*res nullius*). Cependant, ces deux éléments pouvant présenter des intérêts économiques non négligeables, on a essayé de les soumettre au droit de propriété. Si pour l'air, on s'en est tenu prudemment au premier alinéa de l'article 552 du Code Civil ("la propriété du sol emporte la propriété du dessus..."), par contre, pour l'eau, le législateur a fait preuve de plus d'imagination et a été amené parfois à dissocier l'eau elle-même du lit ou du rivage recouvert par cette eau. Parfois, il y aura réunion dans la même main, publique ou privée, des droits portant sur les deux éléments constitutifs ; ailleurs, le partage sera fait entre deux ou plusieurs propriétaires.

Cette complexité du droit de propriété, encore aggravée par la réglementation qui va s'appliquer même s'il y a propriété privée, trouve ses fondements dans l'intérêt économique exceptionnel de l'eau qu'un seul individu ne saurait accaparer au détriment de la collectivité.

Cette richesse économique est appréciée différemment selon les pays : quand l'eau est rare, on l'incorporera en totalité dans le domaine public ainsi que l'ont fait presque tous les pays riverains de la Méditerranée. Par contre, là où la quantité d'eau est suffisante, on pourra admettre une privatisation plus ou moins poussée. Si en France, l'eau est abondante, par contre, on commence à manquer d'eau de qualité. Aussi n'est-il pas surprenant de voir progresser la législation tendant à permettre la satisfaction des besoins en eau, parfois au détriment du droit de propriété si fortement protégé par le droit français. Ainsi va-t-on maintenir dans le domaine public fluvial des rivières qui ne sont plus navigables ou flottables et qui pourraient donc appartenir aux riverains. De même l'usage de l'eau a été redéfini par la Loi du 16 décembre 1964 et échappe maintenant en grande partie aux riverains des cours d'eau.

Cependant, à côté de cette évolution du droit de l'eau, on cherche en vain une évolution semblable pour la définition matérielle des droits de chacun, la

délimitation. Le droit romain avait fourni des moyens juridiques que le droit français a souvent reçus sans les modifier, alors que parfois les éléments à délimiter étaient fort différents et que les critères retenus devenaient inadaptés aux circonstances du moment.

Ces opérations de délimitation, rendues plus complexes par le caractère mobile de l'eau, restent conditionnées par les événements naturels qui viennent en modifier la consistance : fonte des neiges, pluies, marées, tempêtes...

L'eau ronge rives et rivages, emporte et amène des matériaux, modifiant sans cesse la limite du domaine public ; aussi les méthodes de délimitation du domaine public naturel seront-elles le reflet des éléments fluctuants qui le composent.

Au cours de cet exposé, il sera plus spécialement question du domaine public fluvial, mais les méthodes retenues peuvent également servir pour les autres domaines naturels.

### COMPOSITION DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL

L'article premier du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure énumère les biens qui composent le domaine public fluvial. Nous ne retiendrons que les définitions relatives au domaine naturel :

- "les cours d'eau navigables et flottables depuis le point où ils commencent à être navigables et flottables, ainsi que leurs bras, même non navigables ou non flottables... les noues, boires..." ;
- "les lacs navigables et flottables..." il en existe quatre en France : lac Léman (partie française), du Bourget, d'Annecy et de Nantua ;
- "les retenues établies sur les cours d'eau du domaine public, à condition que les terrains submergés aient été acquis par l'État ou par son concessionnaire à charge de retour à l'État en fin de concession". Les terrains qui n'ont pas été acquis par l'État ou son concessionnaire restent propriété privée, ce qui ne manque pas de laisser sans solution les litiges entre propriétaires privés et le domaine pour des terrains pratiquement non identifiables et également submergés ;
- les cours d'eau, lacs... qui rayés de la nomenclature des voies navigables et flottables ont été maintenus dans le domaine public ;
- les cours d'eau et lacs dont le classement dans le domaine public a été prononcé par décret en Conseil d'État, après enquête d'utilité publique.

On voit donc qu'au simple critère d'aptitude à la navigabilité et au flottage, se sont ajoutés des critères plus formels : inscription à la nomenclature, acte de maintien ou de classement dans le domaine public ; mais ce classement objectif ne fait pas obstacle à l'application du critère jurisprudentiel de la domanialité : si une rivière ou un lac est affecté à l'usage du public et reçoit des aménagements spéciaux, il sera ipso facto incorporé au domaine public.

### LE DOMAINE PUBLIC NATUREL, PROPRIÉTÉ DE L'ÉTAT

Tout le domaine public naturel fait partie du domaine de l'État, dans l'intérêt général. Ce droit de

propriété (terme contesté) lui a été donné par l'usage, la Loi ou le Règlement ; enfin et surtout, ces biens proviennent de l'ancien domaine de la Couronne : ce domaine qui comprenait indistinctement ce que nous appelons aujourd'hui le domaine public et le domaine privé de l'État était en principe inaliénable. Le domaine de la Couronne a été enrichi au cours des siècles par l'intégration des biens qu'apportèrent avec eux les Seigneurs qui se ralliaient à la France.

A la Révolution, ces biens ont été transférés à la Nation par le décret des 22 novembre/1<sup>er</sup> décembre 1790 ; certains d'entre eux ont néanmoins pu faire l'objet de ventes nationales dont la validité a été confirmée ultérieurement par des textes de valeur législative.

### DÉLIMITATION : OPPORTUNITÉ, OBLIGATION

C'est à l'administration qu'il appartient de délimiter le domaine public naturel. Cette délimitation sera effectuée en la forme administrative habituelle. Comme cette opération est susceptible de porter atteinte aux droits des tiers, elle est organisée en deux phases : enquête publique puis décision sous forme d'arrêt ou de décret, susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant les Tribunaux Administratifs. En outre, le propriétaire évincé à tort peut demander aux Tribunaux Judiciaires la fixation d'une indemnité pour le bien exclu de son patrimoine dont il ne demande pas la restitution.

Le recours à la décision administrative est impératif : "la délimitation du domaine public doit s'opérer selon la procédure prévue : elle ne peut résulter d'un accord entre les parties" (C.E. 26 juin 1975, S. PEILLIER).

Rien n'empêche l'administration de soumettre cependant à la procédure réglementaire un plan de délimitation qui aurait reçu l'accord préalable des riverains, bien que cet accord ne puisse lier les intéressés : cette pratique permet d'éviter les recours ou en limite le nombre ; elle est susceptible également d'influencer le juge saisi.

De même que pour l'action en bornage, la délimitation du domaine public peut être entreprise à tout moment par l'administration et on ne peut lui faire grief de l'entreprendre : c'est une question d'opportunité qu'elle seule peut apprécier ; à l'inverse, les riverains du domaine public sont en droit d'exiger la fixation de la limite. Pendant longtemps l'administration prenant appui sur la jurisprudence et la doctrine, estimait que le refus d'opérer la délimitation constituait un acte de pure administration échappant à la censure de la juridiction administrative. Par application du même principe, elle ne s'estimait pas tenue de revenir sur une délimitation ancienne quand bien même le demandeur alléguait une modification dans l'état des lieux, sauf s'il s'agissait d'un renvoi préjudiciel de l'autorité judiciaire à l'autorité administrative, le refus constituant alors un déni de justice.

Cette position qui préservait les deniers de l'État, dut être abandonnée, le Conseil d'État ayant reconnu à plusieurs reprises le droit du riverain à la délimitation. Ce dernier présentera sa demande à l'administration gestionnaire du domaine : le refus exprès ou tacite (silence de quatre mois) sera annulé par le juge, ce qui permettra d'obtenir non pas la fixation de

la limite si l'administration refusait néanmoins de la faire, mais l'octroi d'indemnités.

La pratique et l'étude de la jurisprudence montrent qu'il est rare que l'opération de délimitation provienne de la demande directe d'un riverain. En effet, soit l'administration y procède d'elle-même dans un souci de bonne gestion, soit elle y est contrainte en conséquence d'une action qu'elle aura engagée : contestation sur l'appartenance au domaine public à l'occasion de l'appréciation d'une contravention qu'elle aura dressée...

On constate que le domaine public naturel est fort peu délimité, du moins dans les régions où la valeur du terrain est faible ; cette opération retrouve son utilité à proximité des zones urbaines ou industrielles et lorsqu'il s'agit de satisfaire des besoins collectifs qui jadis n'étaient pas pris en considération : accès à la mer, établissement d'aires de loisirs en bordure ou dans le domaine public...

### **DÉLIMITATION : PRINCIPE, EXCEPTIONS**

On considère comme faisant partie du domaine public naturel les terrains habituellement submergés par les eaux ; nous reviendrons plus tard sur ce principe.

Mais l'opération de délimitation n'est pas que la constatation du phénomène naturel de submersion qui dépossède le propriétaire, elle doit être effectuée en tenant compte de droits parfois fort anciens que peuvent détenir des tiers sur le domaine public : trois exceptions au principe de domanialité par submersion peuvent être retenues :

- terrains cédés par l'autorité souveraine avant le premier des deux Edits rendus par Charles IX à Moulins en février 1566 ; la preuve doit être faite par celui qui s'en prévaut ;
- terrains provenant de la vente de biens nationaux à la Révolution ;
- terrains déclarés propriété privée par l'autorité judiciaire ayant rendu une décision définitive contre l'État ou celui-ci dûment appelé.

Si l'opération de délimitation est de la compétence de l'administration chargée de la police et de la gestion technique du bien, l'appréciation des exceptions sera effectuée par les services fiscaux ; gestionnaires du domaine de l'État, en général.

### **L'OPÉRATION DE DÉLIMITATION**

(cas des cours d'eau)

La seule règle à notre disposition est donnée par l'article 8 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure : "les limites des cours d'eau sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder".

Cette règle dite du "plenissimum flumen", d'origine romaine a été consacrée d'abord par la jurisprudence, puis par la Loi du 28 avril 1889, enfin par le Code précité ; si elle se révélait d'application aisée pour les cours d'eau comme le Pô ou le Tage, voire même pour la Seine ou le Rhône qui ont un débit régulier, il n'en va pas de même pour les rivières torrentielles de type méditerranéen à caractère torrentiel.

La jurisprudence a précisé que doivent être prises en compte les crues ordinaires d'hiver et les crues habituelles ; en technique hydraulique, on considère qu'un cours d'eau est en crue lorsque l'eau ne s'écoule pas en totalité dans le sens longitudinal mais qu'au contraire, une partie de celle-ci prend une direction qui peut être perpendiculaire aux berges ou même remonte à contre-courant.

Trois méthodes de délimitation ont été consacrées par diverses décisions :

- la règle "du premier franc-bord" permet de retenir comme limite à partir de l'axe du cours d'eau, le premier franc-bord rencontré en se dirigeant vers la rive ; méthode abandonnée car les résultats laissaient hors du domaine des terrains habituellement submergés ;

- par circulaire du 26 mai 1874, fut fixée la méthode du "Conseil Général des Ponts et Chaussées" qui consistait à suivre les contours des terrains à délimiter, à l'occasion d'une crue reconnue comme significative ; on obtient ainsi, comme le veulent les lois hydrauliques, des limites d'altitude différente sur chaque rive, mais les effets des crues étant variables, les résultats sont constamment remis en cause ; en outre il est difficile de relever au moment relativement court du "plenissimum flumen", la limite atteinte par les eaux sur une grande longueur de rive ;

- le Conseil d'État a écarté ces méthodes et a imposé de rechercher une "section à régime hydraulique constant" et "de faire passer dans chaque section par le point le plus bas de la rive la plus basse où sont arrivées les plus hautes eaux, un plan parallèle à la surface d'une crue qui a pu être observée", la limite étant la ligne d'intersection de ce plan avec les terres.

Malgré ces apports de la Haute Assemblée, de nombreux problèmes restent en suspens et l'étude d'un cas concret, la délimitation de la Durance, permettra de mieux cerner l'approche de solutions applicables à tous les cours d'eau domaniaux.

La Durance, propriété des Comtes de Provence, fut intégrée au domaine par le Pacte d'union et les Actes de 1481 à 1487 portant rattachement du Comté (Royaume) à la Couronne de France ; elle fut classée ensuite dans le domaine public naturel par son inscription dans le tableau (nomenclature) des rivières navigables ou flottables (Loi du 15 avril 1829, Ord. du 10 juillet 1835), puis radiée de la nomenclature par décret du 27 juillet 1957 qui la maintenait expressément dans le domaine public entre le Pont de Saint-Clément (Hautes-Alpes) et l'embouchure dans le Rhône.

Une série de facteurs ont conduit l'administration à engager l'opération de délimitation :

- les graviers de Durance, d'excellente qualité, sont extraits du lit pour les besoins de l'économie locale (construction, travaux publics...) les entreprises d'extraction ne respectaient que rarement les limites et les prescriptions prévues dans leur autorisation ; aussi l'administration était-elle conduite à dresser des procès-verbaux de contravention de grande voirie qui étaient contestés par les contrevenants qui soutenaient que le lieu de l'infraction prétendue était propriété privée ; parfois, les conseillers du Tribunal

Administratif se rendaient sur les lieux pour constater la submersibilité probable du terrain : ces solutions partielles manquaient pour le moins de cohérence ;

- les agriculteurs riverains ont tendance à mettre hors d'eau les terrains domaniaux et il est difficile ensuite, faute de preuve acceptée par les Tribunaux Judiciaires, de les déloger ;
- l'éventualité de la construction de l'autoroute Aix-Sisteron, en bordure de la rivière justifiait la délimitation afin de permettre les expropriations à bon escient ;
- enfin, les caractéristiques de la rivière venaient d'être perturbées par les travaux d'aménagement effectués par Électricité de France et il importait de relever avant qu'elles ne disparaissent, les traces des crues antérieures à ces aménagements.

Par décision du 20 décembre 1977, le Ministre des Transports, compétent à l'époque, a demandé aux Directions Départementales de l'Équipement des Alpes de Haute-Provence, du Vaucluse et des Bouches-du-Rhône d'engager les opérations de délimitation.

Fixer le débit de la rivière à partir duquel il y a débordement n'est pas simple car si à l'étiage, le débit est de 2 m<sup>3</sup>/s (débit de salubrité que doit laisser passer EDF à travers ses barrages), les plus anciennes crues connues (1882-1886) qui peuvent toujours se reproduire, ont été de 6 000 m<sup>3</sup>/s. Au-delà de la capacité de stockage des barrages-réservoirs qui est limitée et peut être nulle en certaines périodes, la rivière retrouve le régime hydraulique qui était le sien avant les aménagements, soit :

- crue annuelle 1 600 m<sup>3</sup>/s
- crue décennale 2 500 m<sup>3</sup>/s
- crue centennale 3 500 m<sup>3</sup>/s
- crue millénaire 6 000 m<sup>3</sup>/s

De 1976 à 1979, on a constaté huit crues supérieures à 1 000 m<sup>3</sup>/s.

Pour lever toute ambiguïté, le débit de référence à prendre en considération pour la délimitation a été fixé par décision ministérielle en date du 6 février 1979 à 1 030 m<sup>3</sup>/s au barrage de l'Escale, ce qui, compte tenu des apports des affluents jusqu'au barrage de Cadarache, origine de l'opération pour le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône, permet de déduire mathématiquement un débit de 1 600 m<sup>3</sup>/s qu'on peut considérer constant de Cadarache au Rhône.

En outre, l'administration avait fait relever par un bureau d'études privé les traces que venait de laisser une crue les 12 et 13 octobre 1976 ; les hauteurs d'eau avaient également été mesurées sur une dizaine d'échelles. Le débit de cette crue, mesurée à son passage au barrage de Cadarache, était de 1 440 m<sup>3</sup>/s, soit très voisin du débit théorique.

La "ligne d'eau" à l'axe de la rivière a donc pu être calculée.

Les travaux topographiques ont consisté à mettre à jour un plan au 1/2000<sup>e</sup> stéréophotographique, soit 163 feuilles normalisées, 13 000 ha. Ce plan a été réduit au 1/5000<sup>e</sup> et assemblé en 19 planches couvrant chacune 5 km de rivière sur une largeur de 1,4 km ; huit sections ont été définies, elles-mêmes divisées en sous-sections, limitées à des points significatifs :

passages étroits, ponts, épis, surlargeurs... de telle façon qu'une sous-section puisse être considérée comme homogène, au sens donné par le Conseil d'État.

A chaque point significatif, on a fait passer un profil en travers perpendiculaire à l'axe d'écoulement, profil matérialisé sur les rives par deux bornes relevées en X, Y et Z. Compte tenu de la végétation, ce profil a été levé directement et a permis de recalculer la ligne d'eau.

Sur chaque profil, on a calculé par la ligne d'eau, la cote au débit de référence, par laquelle on a fait passer une horizontale ; l'intersection de la surface torse (les profils n'étant pas parallèles) et inclinée suivant la pente de la rivière, passant par les horizontales de deux profils successifs avec les rives donnait une première approche de la limite qui devait être corrigée pour tenir compte des points de premier débordement, des travaux autorisés effectués depuis la crue de 1976 et des modifications subies par la rivière du fait de l'action des eaux.

On a pu constater que très souvent la limite retenue correspondait à un franc-bord, un talus, une limite naturelle ; très rarement, elle se plaçait à l'intérieur d'une terre cultivée. En certains endroits néanmoins, il a fallu retenir la limite du cadastre, à défaut d'autre preuve, lorsque des travaux réguliers (sur occupation temporaire) ou irréguliers (anticipations) avaient fait disparaître la limite naturelle.

Les 94 kilomètres de rivière à délimiter concernaient 13 communes dans le Vaucluse et 17 dans les Bouches-du-Rhône ; la rivière fut divisée en 8 tronçons pour faire l'objet de 8 procédures distinctes : pour chaque tronçon les Préfets de chacun des Départements prirent le même jour un arrêté ordonnant pour les mêmes dates la mise à l'enquête publique du dossier concernant la délimitation de leur rive : ainsi était assurée, par des procédures distinctes mais semblables, la délimitation sur les deux rives. L'arrêté fait l'objet d'une publicité collective (affichage en Mairie et insertion dans deux journaux locaux) et non d'une notification individuelle, mais l'administration avait provoqué au préalable de nombreuses réunions en Mairies et souvent les Maires convoquaient les riverains à l'enquête ; un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête recevait les personnes intéressées en Mairie durant une demi-journée.

Le dossier mis à la disposition du public comprend les plans au 1/5000<sup>e</sup> avec la limite proposée (à titre indicatif, le cadastre est reporté), les profils en travers, la ligne d'eau, des photos prises lors de crues de quelque importance et les relevés de la crue de 1976 ; le public dépose ses observations sur les registres mis à sa disposition et le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête rendent leurs conclusions auxquelles s'ajoutent les avis des Sous-Préfets et du Préfet. L'administration propose ensuite au Préfet (seul compétent quel que soit l'avis du commissaire-enquêteur) de prendre l'arrêté fixant la limite du domaine public fluvial naturel). Cet arrêté n'est pas notifié mais est publié par affichage en Mairie et insertion au Recueil des Actes Administratifs du Département.

L'arrêté fixant la limite peut faire l'objet d'un recours en annulation devant les Tribunaux Administratifs (2 recours dans le Vaucluse à ce jour) ; il réserve les droits des tiers (voir les trois exceptions à la submersibilité). A ce jour, 5 enquêtes ont été faites et la limite fixée pour 50 km de rives, pour chaque département.

### LES SUITES DE LA DÉLIMITATION

La délimitation n'a qu'un effet déclaratif et ne modifie ni la propriété des riverains ni le domaine public puisque celui-ci existait antérieurement et n'a été que constaté par observation de phénomènes physiques lors des opérations techniques.

En conséquence, il convient d'ajuster les faits au droit et d'effacer sans indemnité les terrains jadis considérés comme privés pour les incorporer au domaine public ; mais à l'inverse, les terrains exonérés pour lesquels le riverain ne peut apporter la preuve de sa propriété soit par titre soit par accession, passent dans le domaine privé de l'État qui pourra les aliéner, les louer ou les remettre à la collectivité dont les travaux réguliers ont permis la mise hors d'eau (commune, syndicat de défense contre les inondations...).

Il conviendra d'intégrer dans ce domaine public naturel les dépendances (épis digues...) selon la procédure applicable pour le domaine public artificiel.

Il reste enfin à porter la limite sur les documents du Cadastre par document d'arpentage d'ensemble ou esquisse, sans que la signature du riverain soit nécessaire, et à intégrer les nouvelles parcelles au Fichier Immobilier ce qui pose des problèmes difficiles à résoudre.

### CONCLUSION

La délimitation des mers ou des étangs salés ou d'eau douce s'effectue en respectant les mêmes principes avec les adaptations dues aux phénomènes à constater ; des circulaires parfois fort anciennes viennent guider l'opérateur.

Il faut retenir qu'il s'agit d'une procédure unilatérale où la volonté des parties est exclue : seule l'administration intervient pour fixer son domaine sous contrôle des Tribunaux ; la responsabilité de ceux qui préparent les dossiers techniques (géomètres-experts, bureaux d'études...) n'est jamais engagée, seul l'acte final peut être annulé et l'administration tenue de verser des indemnités.

Cette procédure, par son caractère autoritaire, est cependant mal perçue par ceux qui en subissent les effets, habitués à négocier leurs bornages et à transiger avec leurs voisins. Quelle remise en question des idées qu'ils ont d'une limite lorsqu'il leur est précisé que celle-ci peut être modifiée à tout instant par l'effet de la nature !



## REPRODUCTION PHOTOGRAPHIQUE

- agrandissements
- réductions
- remises à l'échelle en tous formats
- réductions/assemblages de plans à échelle imposée
- confection
- reproduction
- travaux spéciaux sur mosaïques topographiques
- travaux sur supports polyester
- typons offset tramés ou trait

# LART

PHOTO-REPROGRAPHIE PHOTO-CARTOGRAPHIE

LES APPLICATIONS DE LA REPRODUCTION TECHNIQUE

5, rue de la Véga  
75012 PARIS

☎ 347.15.92

HAUTE PRECISION