

Conseil d'État

N° 325103

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Vigouroux, président

M. Raphaël Chambon, rapporteur

M. Roger-Lacan Cyril, commissaire du gouvernement

lecture du vendredi 11 février 2011

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu, 1° sous le n° 325103, la requête, enregistrée le 11 février 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION DES RIVERAINS DE FRANCE, dont le siège est 66, rue de la Boétie à Paris (75008), représentée par son président ; l'ASSOCIATION DES RIVERAINS DE FRANCE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2008-699 du 15 juillet 2008 relatif à l'établissement de la liste des ouvrages nécessitant un aménagement adapté pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés, ainsi que la décision du 11 décembre 2008 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire rejetant son recours gracieux formé contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 2° sous le n° 325104, la requête, enregistrée le 11 février 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la FEDERATION FRANCAISE DES ASSOCIATIONS DE SAUVEGARDE DES MOULINS, dont le siège est Musée des arts et traditions populaires, rue du Mahatma Gandhi à Paris (75116), représentée par son président ; la FEDERATION FRANCAISE DES ASSOCIATIONS DE SAUVEGARDE DES MOULINS demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2008-699 du 15 juillet 2008 relatif à l'établissement de la liste des ouvrages nécessitant un aménagement adapté pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés, ainsi que la décision du 11 décembre 2008 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire rejetant son recours gracieux formé contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 3° sous le n° 325106, la requête, enregistrée le 11 février 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'UNION DES PRODUCTEURS D'ELECTRICITE DU BASSIN DE L'ADOUR, dont le siège est chez Mme Bernadette A au ..., représentée par son président ; l'UNION DES PRODUCTEURS D'ELECTRICITE DU BASSIN DE L'ADOUR demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2008-699 du 15 juillet 2008 relatif à l'établissement de la liste des ouvrages nécessitant un aménagement adapté pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés, ainsi que la décision du 11 décembre 2008 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire rejetant son recours gracieux formé contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique ;

Vu la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Raphaël Chambon, Auditeur,

- les conclusions de M. Cyril Roger-Lacan, rapporteur public ;

Considérant que les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre le même décret relatif à l'établissement de la liste des ouvrages nécessitant un aménagement adapté pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés et contre les décisions du 11 décembre 2008 par lesquelles le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a rejeté les recours gracieux formés contre ce décret par les associations requérantes ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée par le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : I. - Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (...) / II. - La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : (...) / 3° (...) des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées ; qu'aux termes du III de l'article L. 211-3 du même code, dans sa rédaction issue de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, un décret en Conseil d'Etat détermine : (...) 3° Les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut demander au propriétaire ou à l'exploitant d'un ouvrage visé à l'article L. 214-2 du présent code ou soumis à la loi du 16 octobre 1919 précitée la présentation d'une étude de dangers qui expose les risques que présente l'ouvrage pour la sécurité

publique (...)/ 5° Les conditions dans lesquelles est établie et actualisée une liste des ouvrages mentionnés au 3°, pour lesquels est mis en place un aménagement adapté permettant leur franchissement ou leur contournement pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés ;

Considérant qu'en application des dispositions citées ci-dessus du 5° du III de l'article L. 211-3 du code de l'environnement, le pouvoir réglementaire a édicté le décret du 15 juillet 2008 relatif à l'établissement de la liste des ouvrages nécessitant un aménagement adapté pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés, dont les associations requérantes demandent l'annulation ; que ce décret a introduit dans le code de l'environnement un article R. 214-105-1 prévoyant que la liste d'ouvrages pour lesquels est mis en place un aménagement adapté permettant leur franchissement ou leur contournement pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés est établie par le préfet de département ; qu'il a également créé un article R. 214-105-4 qui dispose que l'acte d'autorisation ou de concession est modifié pour tenir compte des aménagements prescrits. Ces aménagements sont à la charge du propriétaire, de l'exploitant ou du concessionnaire ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 214-1 du code de l'environnement : Sont soumis aux dispositions des articles L. 214-2 à L. 214-6 les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants ; qu'aux termes de l'article L. 214-2 du même code : Les installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 sont définis dans une nomenclature, établie par décret en Conseil d'Etat (...), et soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques (...) ; qu'aux termes de l'article L. 214-3 : I. - Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique (...)/ Les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 (...) sont fixés par l'arrêté d'autorisation et, éventuellement, par des actes complémentaires pris postérieurement. (...) / II. - Sont soumis à déclaration les installations, ouvrages, travaux et activités qui, n'étant pas susceptibles de présenter de tels dangers, doivent néanmoins respecter les prescriptions édictées en application des articles L. 211-2 et L. 211-3. / Dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat, l'autorité administrative peut s'opposer à l'opération projetée s'il apparaît qu'elle (...) porte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier (...)/ Si le respect des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 n'est pas assuré par l'exécution des prescriptions édictées en application des articles L. 211-2 et L. 211-3, l'autorité administrative peut, à tout moment, imposer par arrêté toutes prescriptions particulières nécessaires. (...) ; qu'aux termes de l'article L. 214-4 : II.- L'autorisation peut être retirée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'Etat exerçant ses pouvoirs de police, dans les cas suivants : (...)/ 2° Pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique (...); qu'aux termes de l'article L. 214-5 : Les règlements d'eau des entreprises hydroélectriques sont pris conjointement au titre de l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique et des articles L. 214-1 à L. 214-6. / Ces règlements peuvent faire l'objet de modifications, sans toutefois remettre en cause l'équilibre général de la concession ; qu'aux termes, enfin, de l'article L. 214-12 : En l'absence de schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé, la circulation sur les cours d'eau des engins nautiques de loisir non motorisés s'effectue librement dans le respect des lois et règlements de police et des droits des riverains (...);

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique : Nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat (...); qu'aux termes de l'article 2 de la même loi : Sont placées sous le régime de la concession les entreprises dont la puissance (...) excède 4500 kilowatts. Sont placées sous le régime de l'autorisation toutes les autres entreprises (...); que son article 15 dispose que : Les entreprises autorisées sont régies par les lois et règlements en vigueur, sous réserve des modifications prévues par la présente loi ; qu'aux termes, enfin, de son article 16 : Les autorisations sont accordées par arrêté préfectoral quel que soit le classement du cours d'eau. / (...) A toute époque, elles peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité dans les cas prévus par les lois en vigueur sur le régime des eaux ;

Considérant, en premier lieu, que si les associations requérantes soutiennent que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent, en l'absence de dispositions législatives en posant le principe, pour mettre à la charge du propriétaire, de l'exploitant ou du concessionnaire des ouvrages le coût des aménagements nécessaires pour permettre leur contournement ou leur franchissement pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés, **il résulte des dispositions citées ci-dessus du code de l'environnement et de la loi du 16 octobre 1919 que les ouvrages soumis à autorisation ou à déclaration et les entreprises hydroélectriques concédées doivent respecter la législation visant à une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau qui inclut la protection des intérêts mentionnés au II de l'article L. 211-1, au nombre desquels figure la pratique des loisirs et des sports nautiques** ; qu'il en résulte également que **l'autorisation accordée à un ouvrage peut être modifiée, sans indemnité de la part de l'Etat exerçant ses pouvoirs de police, en cas de menace pour la sécurité publique, et notamment pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés** ; que le propriétaire, l'exploitant ou le concessionnaire d'un ouvrage visé à l'article L. 214-2 du code de l'environnement ou soumis à la loi du 16 octobre 1919 doit s'assurer que l'ouvrage respecte la législation sur l'eau susmentionnée ; que le pouvoir réglementaire a pu légalement déduire de l'ensemble des obligations définies par le législateur et pesant sur les propriétaires, exploitants ou concessionnaires d'ouvrages, en particulier le respect des intérêts mentionnés au II de l'article L. 211-1, l'absence de menace pour la sécurité publique mentionnée au II de l'article L. 214-4 et la libre circulation sur les cours d'eau des engins nautiques de loisir non motorisés prévue par l'article L. 214-12, que **le coût des aménagements nécessaires, afin de préserver la sécurité publique et d'éviter les accidents, pour permettre le franchissement ou le contournement de leurs ouvrages serait mis à leur charge** ;

Considérant, en second lieu, que les associations requérantes soutiennent que les auteurs du décret attaqué n'étaient pas compétents, en l'absence d'habilitation législative, pour porter atteinte au principe de la liberté contractuelle en disposant que l'acte de concession est modifié pour tenir compte des aménagements prescrits ; que, cependant, la combinaison des dispositions de l'article L. 211-3 du code de l'environnement, prévoyant qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles est établie et actualisée une liste des ouvrages, dont les ouvrages de production hydroélectrique concédés selon le régime issu de la loi du 16 octobre 1919, pour lesquels est mis en place un aménagement adapté, et de celles citées ci-dessus de l'article L. 214-5 du même code implique nécessairement que le contrat de concession soit modifié pour tenir compte des aménagements prescrits et offre une base législative à la disposition réglementaire contestée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de l'incompétence du pouvoir réglementaire doivent être écartés ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

Considérant, en premier lieu, que si l'article R. 214-105-4 du code de l'environnement créé par le décret attaqué précise que les aménagements des ouvrages prescrits en vue de permettre leur franchissement ou leur contournement pour assurer la circulation sécurisée des engins nautiques non motorisés sont à la charge du propriétaire, de l'exploitant ou du concessionnaire, il n'en résulte aucune méconnaissance des dispositions du III de l'article L. 211-3 du même code, qui ont prévu l'établissement d'une liste des ouvrages pour lesquels est mis en place un aménagement adapté ;

Considérant, en deuxième lieu, que, contrairement à ce qui est soutenu, le décret attaqué n'a pas méconnu les dispositions citées ci-dessus de l'article L. 214-12 du code de l'environnement en mettant à la charge du propriétaire, de l'exploitant ou du concessionnaire de l'ouvrage le coût de la réalisation des aménagements susmentionnés ;

Considérant, enfin, que les dispositions citées ci-dessus du II de l'article L. 214-4 du code de l'environnement prévoient que l'autorisation peut être retirée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'Etat exerçant ses pouvoirs de police, en cas de menace pour la sécurité publique ; que, dès lors que **les aménagements prévus par le 5° du III de l'article L. 211-3 du code de l'environnement sont réalisés en vue d'assurer la sécurité des usagers des sports nautiques, soit précisément pour un motif de sécurité publique**, le décret attaqué, en disposant que l'acte d'autorisation ou de concession est modifié pour tenir compte des aménagements prescrits, n'a pas méconnu ces dispositions ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ASSOCIATION DES RIVERAINS DE FRANCE, la FEDERATION FRANCAISE DES ASSOCIATIONS DE SAUVEGARDE DES MOULINS et l'UNION DES PRODUCTEURS D'ELECTRICITE DU BASSIN DE L'ADOUR ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret du 15 juillet 2008 et des décisions rejetant les recours gracieux formés contre ce décret ; que leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes n°s 325103, 325104 et 325106 sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION DES RIVERAINS DE FRANCE, à la FEDERATION FRANCAISE DES ASSOCIATIONS DE SAUVEGARDE DES MOULINS, à l'UNION DES PRODUCTEURS D'ELECTRICITE DU BASSIN DE L'ADOUR, à la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et au Premier ministre.