

Les nouvelles dispositions législatives organisant la gestion du Domaine Public Fluvial

1- Un domaine public fluvial structurant le bassin de la Vilaine

1-1 La géographie du DPF

(voir carte en annexe)

On rappellera ici le constat fait dans l'état des lieux du SAGE, qui note que les voies navigables structurent de façon remarquable le bassin de la Vilaine. Ce sont ces voies navigables qui forment l'essentiel du domaine public. Cette géographie relativement complexe, fruit de plusieurs grandes époques d'aménagement, est le support d'une répartition des compétences de gestion qui ne l'est pas moins.

En premier lieu, selon une orientation générale nord-sud, le cours principal de la Vilaine est canalisé et ouvert à la navigation fluviale de Rennes à Redon (et à l'océan depuis la création du barrage d'Arzal). L'histoire de cette canalisation débute en 1542 avec l'arrivée du premier bateau de commerce remontant de Redon à Rennes, et est pratiquement achevée en 1789. Cette section canalisée suit strictement l'ancien cours de la Vilaine, à l'exception d'un rescindement de boucle vers Painfaut qui fait se disjoindre la Vilaine canalisée de la "vieille Vilaine".

Elle se prolonge vers la Manche par le canal d'Ille et Rance, formé depuis l'écluse du Mail à Rennes de son affluent l'Ille, rejoignant elle même la Rance canalisée. Ce canal, commencé en 1804 fut ouvert à la navigation en 1832.

En second, et croisant à Redon le premier axe selon une direction Sud Est –Nord Ouest, le Canal de Nantes à Brest, construit entre 1823 et 1842, utilise le cours de l'Isac jusqu'au marais de Redon, puis, la Vilaine franchie, emprunte le cours de l'Oust.

On notera à proximité de Redon, l'existence d'une écluse (les Bellions) qui permet le passage direct entre la Vilaine et le dernier bief de l'Isac, formant ainsi deux voie navigables parallèles dont l'une, le canal, est aujourd'hui abandonnée. Sur la rive droite de Vilaine, le canal débute par une section artificielle alors que le "vieil Oust" rejoint la Vilaine plus en aval. Plus en amont subsistent quelques tresses naturelles de l'Oust autour du canal.

Le domaine public s'étend également à la partie aval de quelques affluents. Il s'agit des tronçons aval de la Chère, du Don, de l'Arz et de l'Aff. Les ouvrages d'alimentation des biefs de partage (étangs et rigoles) font également partie du domaine public.

1-2 Les préconisations du SAGE

Le SAGE ne formule que trois préconisations sur ce dossier.

La première (n°168) fait le lien entre la réussite de la valorisation de la voie d'eau avec la reconquête de la qualité et la restauration des milieux. Elle met donc clairement en perspective la politique fluviale avec les politiques de bassin. Pour cela, on rappellera que la "voie" navigable n'est pas une infrastructure que l'on peut gérer comme des routes ou des voies ferrées.

La seconde (n° 169) affirme l'équilibre atteint par ce milieu artificialisé présente des caractéristiques exceptionnelles, et que la suppression, visant un hypothétique retour à une "situation naturelle" des écluses et barrages n'est pas globalement envisageable. Cette préconisation est confirmée par le classement par la DCE de ces sections fluviales en "masses d'eau artificialisées".

La troisième préconisation (n°170) concerne la gestion de la voie d'eau et l'identification d'une stratégie d'aménagement et de développement. Elle souligne la nécessité d'une stratégie cohérente de gestion (en particulier pour les usages du chemin de halage) ; elle met aussi en exergue l'émiettement des statuts et des modes de gestion, avec les difficultés de gestion fonctionnelle du personnel.

La Région Bretagne (en associant la Région Pays de la Loire) a animé une "Conférence des Voies d'eau" qui pouvait répondre aux interrogations exprimées dans le SAGE.

2 Une organisation à construire

2-1 La complexité de gestion

Une première décentralisation. Avant les lois de décentralisation, certaines parties du DPF, navigables ou rayées de la nomenclature, avaient déjà été transférés aux départements, mais ce transfert n'avait alors pas concerné le bassin de la Vilaine.

La loi n°83-663 du 22 juillet 1983 a organisé une décentralisation facultative des voies d'eau non confiées à Voies Navigables de France. Seuls trois Conseils régionaux (Bretagne, Picardie, Pays-de-la-Loire) ont à l'époque demandé le transfert de cette compétence afin de remettre en état un patrimoine globalement dégradé depuis le déclin de la batellerie et y développer de nouvelles activités économiques.

Le décret du 20 juin 1989 a effectivement transféré à la Région Bretagne "*les compétences exercées par l'État pour l'aménagement et l'exploitation des voies navigables, y compris les ports fluviaux*". Le transfert de compétence vers la Région des Pays de la Loire s'est fait dans des termes pratiquement identiques. Les deux Régions se doivent donc depuis cette date "*d'assurer la continuité de la navigation et l'écoulement normal des eaux*", ainsi que de satisfaire notamment aux besoins des divers secteurs concernés par les voies navigables, "*dans le respect de l'hygiène publique, de l'environnement et du patrimoine*". L'État reste propriétaire du DPF, et détient l'ensemble des compétences de police (police de navigation, police des eaux et règles de sécurité). Il reste également employeur des agents des services de l'Équipement mis à disposition. Un délicat équilibre institutionnel et financier s'est alors institué entre l'État, les Régions, les Départements, Institutions.

Les "unités de gestion" sur le bassin de la Vilaine, sont les suivantes :

- le Canal de Nantes à Brest entre le barrage de Guerlédan et Redon, plus l'Aff entre La Gacilly et l'Île aux Pies. *Concédées par la Région Bretagne au Conseil général du Morbihan, qui les gère lui-même;*

- la Vilaine entre l'écluse de Malon et Rennes, et l'Ille (Canal d'Ille-et-Rance) entre Rennes et l'écluse des Islots, ainsi que les ouvrages d'alimentation du bief de partage. *Concédées par la Région Bretagne au Conseil général d'Ille et Vilaine qui en a confié la gestion à l'Institution du Canal d'Ille-et-Rance Manche Océan Nord (ICIRMON);*

- la Vilaine entre le barrage d'Arzal et l'écluse de Malon. *Concédée par la Région Bretagne à l'Institution pour l'Aménagement de la Vilaine (LAV), qui en assure elle-même la gestion.*

- l'Isac (Canal de Nantes à Brest) entre St Nicolas de Redon et l'écluse de St Félix à Nantes (bassin de l'Erdre). *Concédée par la Région Pays de la Loire au Conseil général de la Loire Atlantique, qui la gère lui-même*

- de la Rigole d'Hilvern et du réservoir de Bosméléac, *gérés directement, par la Région Bretagne.*

Certains tronçons limités appartenant au domaine public fluvial, mais n'appartenant pas à la nomenclature des voies navigables, apparaissent avoir "échappé" au transfert de compétence vers les Régions. Il s'agit des tronçons aval de la Chère et du Don et de l'Arz. Ces tronçons sont généralement gérés par des syndicats intercommunaux, dans le cadre de leur action globale sur leurs bassins, dans un cadre juridique très incertain.

Le statut de la "vieille Vilaine", faisant la limite entre Loire-Atlantique et Ille et Vilaine n'est pas précisé, mais dans la pratique est considéré par l'IAV comme faisant partie du domaine public fluvial concédé.

Un besoin de réorganisation. L'hétérogénéité des statuts et les capacités financières des concessionnaires limitent fortement les possibilités matérielles de planification à moyen et long terme de la remise en état et de la mise en valeur des voies d'eau. Les capacités d'intervention varient selon les Collectivités gestionnaires, et les financements régionaux ne peuvent suffire à assurer un rééquilibrage. Les conséquences de la fragmentation de la gestion se font sentir en matière de cohérence de la programmation, envisagée généralement à l'échelon départemental, et non par grands bassins.

Par ailleurs, en application des décrets d'avril 1982, les personnels des services déconcentrés de l'État sont mis à disposition des Présidents des Conseils régionaux et généraux pour l'exécution des tâches entrant dans le cadre des compétences transférées. Dans chaque cas, une convention de mise à disposition est signée entre le représentant de l'État et la Région, qui fixe les modalités spécifiques de la mise à disposition des personnels participant à l'exécution du service. Ces conventions peuvent ainsi préciser que les services déconcentrés de l'État sont mis "*globalement et gratuitement*" à la disposition des Régions "*pour l'assistance à la définition, la programmation et la mise en œuvre de la politique régionale en matière de voies navigables, le suivi des concessions, l'organisation de la gestion administrative du DPF, l'entretien et l'exploitation technique des voies navigables, la maîtrise d'œuvre des travaux, l'assistance à la gestion*".

Les concessionnaires bénéficient de modalités de mise à disposition identiques au travers de protocoles signés, après accord des Régions, avec les Préfets des départements concernés. Cependant ces conventions prévoient une mise à disposition des services de l'État dans leur globalité, pour assurer un niveau de services (généralement évalué en nombre de mois-agents) correspondant à celui qui était effectué antérieurement au transfert (sur les bases 1988 ou 1989 selon les cas), et non une mise à disposition d'un nombre d'agents que l'État se serait engagé à maintenir. Ces niveaux de service peuvent parfois apparaître insuffisants. Les concessionnaires, pour assurer aux usagers un accueil satisfaisant, se voient obligés de procéder à la mobilisation de moyens humains supplémentaires.

D'autre part, et conformément aux dispositions générales du décret du 13 avril 1982, les agents mis à disposition restent dépendants de leur chef de service (et non du chef de service compétent de la collectivité). Si les chefs des services déconcentrés de l'État doivent "*adresser au Président du Conseil régional tous rapports, documents, informations et statistiques nécessaires*", ils ne doivent rendre compte de l'exécution de leurs tâches qu'au représentant de l'État compétent. De ce fait, l'autorité fonctionnelle des Régions et de leurs concessionnaires n'est que théorique sur les services de l'État mis à disposition.

La **Conférence des voies d'eau**, mise en place par la région Bretagne, après avoir décrit la complexité de l'organisation actuelle et identifié les actions à mener, a abouti à la proposition de plusieurs modèles d'organisation entre les Régions et les Départements. Parmi ces possibilités, on citera la création d'un syndicat mixte unique ("Voies navigables de l'Ouest") ou le redécoupage des concessions tenant compte des grands bassins fluviaux, et globalement calqués sur les périmètres des "grands" SAGE bretons.

La consultation qui a suivi a montré certains freins quant à la remise à plat du dispositif. L'annonce de la seconde phase de décentralisation a également motivé le report d'une éventuelle décision. Dans les faits, les propositions de cette Conférence ne se sont pas traduites en pratique, et l'organisation est restée au *statu quo ante*.

2-2 Le nouveau dispositif législatif

La loi du 30 juillet 2003 a souhaité relancer cette politique de transfert des voies d'eau aux collectivités volontaires en créant un Domaine Public Fluvial (DPF) territorial, par transfert expérimental ou définitif de la propriété de l'État. Elle est complétée par un décret paru en août 2005.

L'objet principal de cette réforme est **l'établissement d'une domanialité publique fluviale territoriale**, alors que le simple transfert de prévu par la Loi de juillet 1983 maintenait le caractère étatique du DPF. Désormais, le DPF, intègre "*les cours d'eaux, canaux, lacs et plans d'eau appartenant au domaine public fluvial des collectivités territoriales et de leurs groupements*". L'article 1^{er}-1 précise la procédure à mettre en œuvre pour transférer le DPF à une collectivité territoriale volontaire, tandis que l'article 1^{er}-2 ouvre la voie à un tel transfert sous forme d'expérimentation.

Ce transfert de propriété reste optionnel : s'il "*s'opère en priorité au profit de la région ou du groupement de régions territorialement compétent qui en fait la demande*", d'autres collectivités peuvent le demander et "*peuvent bénéficier de ce transfert si, à l'issue d'un délai de six mois à compter de la saisine pour avis, la région territorialement compétente n'a pas elle même formulé la demande*".

L'article 32 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est venu compléter ce dispositif en l'étendant, pour l'ensemble des collectivités, aux ports fluviaux. Cette même Loi détaille enfin, les modalités d'un transfert des personnels de l'État concernés aux collectivités qui demanderaient la propriété du DPF.

Dispositif expérimental. Un dispositif expérimental est prévu pour les trois Régions qui, à la suite de la Loi de 1983, s'étaient vu transférer cette compétence. Le bassin de la Vilaine est donc entièrement concerné par ce dispositif. Dans ce cas, le transfert de propriété s'opère soit à la demande expresse de la Région, soit automatiquement le 31 décembre 2007, sauf si la Région s'y est opposée par délibération prise avant le 30 juin de la même année.

L'article 32 de la loi du 13 août 2004 ayant abrogé l'article 5 de la loi du 22 juillet 1983, base juridique des décrets de transfert, une convention entre l'État et la Région concernée réglera les modalités de gestion et de mise à disposition du personnel pour la période transitoire. A l'issue de cette période les Régions seront normalement soumises aux dispositions de la loi du 30 juillet 2003, sauf à avoir finalement refusé de poursuivre l'expérimentation ; ce qui reviendrait à ramener le DPF dans le giron de l'État.

Un amendement à l'article 32 a ouvert la possibilité pour les Collectivités territoriales concessionnaires des Régions de demander prioritairement le transfert direct de la propriété du DPF. Cette disposition rationalise le transfert prévu en reconnaissant la compétence des concessionnaires actuels et n'empêche nullement les Régions de continuer à assurer leurs rôles en matière de coordination et de financement. Dans le bassin de la Vilaine, les départements d'Ille et Vilaine, du Morbihan, de la Loire Atlantique, ainsi que l'IAV sont potentiellement concernés par cette disposition; mais les concessionnaires portuaires sont également visés.

Pouvoir de police. Le nouveau dispositif législatif apporte une évolution majeure en matière de police car il stipule que "*l'autorité exécutive de la Collectivité territoriale ou du groupement exerce les pouvoirs de police y afférents, sous réserve des attributions dévolues aux maires et des compétences de l'État en matière de police de l'eau, de police de la navigation et d'utilisation de l'énergie hydraulique*".

Ces dispositions obligeront les autorités des collectivités territoriales ayant accepté le transfert de propriété à élaborer une réglementation de police, concernant essentiellement la conservation du DPF (grande voirie, servitudes...). Ce partage des compétences de police semble particulièrement intéressant dans la mesure où il devrait permettre de considérablement simplifier l'ouverture des chemins de halage aux usagers qui en sont exclus depuis 1932 (cyclistes, cavaliers).