

N° 648

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2010

PROPOSITION DE LOI

tendant à permettre l'indemnisation des communes sur le territoire desquelles sont créés des périmètres de protection entourant des captages d'eau potable,

PRÉSENTÉE

Par Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Jean-Paul ALDUY, Pierre ANDRÉ, Gérard BAILLY, René BEAUMONT, Claude BELOT, Pierre BERNARD-REYMOND, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. Elie BRUN, François-Noël BUFFET, Christian CAMBON, Jean-Claude CARLE, Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Jean-Pierre CHAUVEAU, Marcel-Pierre CLÉACH, Christian COINTAT, Gérard CORNU, Philippe DALLIER, Mme Isabelle DEBRÉ, M. Robert del PICCHIA, Mme Bernadette DUPONT, MM. Jean-Claude ETIENNE, Jean FAURE, Bernard FOURNIER, René GARREC, Mme Gisèle GAUTIER, MM. Jacques GAUTIER, Alain GOURNAC, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, M. Francis GRIGNON, Mme Marie-Thérèse HERMANGE, MM. Alain HOUPERT, Benoît HURÉ, Mme Fabienne KELLER, MM. Robert LAUFOAULU, Jean-René LECERF, Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Jean-Pierre LELEUX, Mme Christiane LONGÈRE, M. Gérard LONGUET, Mme Lucienne MALOVRY, MM. Alain MILON, Philippe NACHBAR, Mme Monique PAPON, MM. Philippe PAUL, Jackie PIERRE, François PILLET, Xavier PINTAT, Louis PINTON, Rémy POINTEREAU, Christian PONCELET, Charles REVET, Bernard SAUGEY, Mme Catherine TROENDLE, MM. François TRUCY, Alain VASSELE et Jean-Pierre VIAL,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La création de périmètres de protection autour des captages d'eau prévue à l'article L. 1321-1 du code de la santé publique permet de s'assurer que cette eau est propre à la consommation humaine et de prévenir les causes de pollution susceptibles d'en altérer la qualité.

Toutefois, cette décision fait peser de lourdes contraintes sur les communes qui ne peuvent faire l'objet, à l'heure actuelle, d'aucune indemnisation.

En effet, l'article L. 1321-1 du code de la santé publique dispose que l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, acte mentionné à l'article L. 215-13 du code de l'environnement, détermine autour du point de prélèvement plusieurs périmètres :

- un périmètre de protection immédiate dont les terrains sont à acquérir en pleine propriété ;

- un périmètre de protection rapprochée « *à l'intérieur duquel peuvent être interdits ou réglementés toutes sortes d'installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux* » ;

- et, le cas échéant, un périmètre de protection éloignée à l'intérieur duquel « *peuvent être réglementés les installations, travaux, activités, dépôts, ouvrages, aménagement ou occupation des sols et dépôts ci-dessus mentionnés* ».

Compte tenu des restrictions qu'ils imposent aux possibilités de construire ou de développer certaines activités, ces différents périmètres ont un impact direct sur le dynamisme économique de ces territoires, notamment en y interdisant, de fait, les implantations industrielles, commerciales ou de loisirs.

Or, les articles L. 1321-2 et L. 1321-3 du code de la santé publique ne prévoient aucune indemnisation pour les collectivités publiques concernées alors que les propriétaires privés des terrains inclus dans les périmètres concernés peuvent bénéficier d'indemnités fixées selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette situation apparaît particulièrement inéquitable lorsque les habitants d'une commune ne bénéficient même pas des eaux captées, lesquelles sont le plus souvent exploitées pour approvisionner ceux de grandes agglomérations voisines.

La seule solution pour la commune est actuellement de mettre en jeu la responsabilité sans faute de l'État sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques (*Conseil d'État, 15 novembre 2000, chambre de commerce de Colmar*), car l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau est un acte administratif préfectoral.

Aucun recours direct en responsabilité n'est possible, par exemple, à l'encontre de l'EPCI bénéficiaire des eaux captées, comme l'a confirmé encore récemment la jurisprudence administrative. Dans l'arrêt *Tribunal administratif de Bordeaux, 12 mars 2009, Commune de Budos*, le juge a ainsi rappelé que : « *conformément aux principes qui régissent la responsabilité sans faute de la puissance publique, quand bien même les servitudes à l'origine du litige sont constituées au bénéfice de la Communauté urbaine de Bordeaux, seule la responsabilité de l'État peut être engagée en raison de la rupture d'égalité devant les charges publiques résultant ou à résulter d'un acte émanant du préfet, autorité de l'État.* »

Or, la reconnaissance de la responsabilité sans faute de l'État est difficilement admise par la jurisprudence pour ce type d'opérations qui répond à des préoccupations d'intérêt général.

Les communes sont, à cet égard, moins bien traitées que les sociétés privées qui peuvent être indemnisées si leurs activités sont perturbées par le captage d'eau. Ainsi, dans un arrêt récent (*CE, 12 janv. 2009, n° 308454, Syndicat intercommunal des eaux Dhuy (SIED) c/ Sté aménagement urbain et rural*), une société d'exploitation s'est vue reconnaître une indemnisation du fait d'un captage sur le torrent alimentant sa centrale qui en avait réduit le débit. Le juge a considéré qu'il existait un lien direct de causalité entre le captage opéré et le préjudice dont la société demandait réparation et que ce préjudice présentait un caractère anormal de nature à ouvrir droit à indemnité.

La présente proposition de loi vise donc à donner une base légale à un dispositif rendant possible l'indemnisation des communes sur les territoires desquelles un captage d'eau potable est opéré sans contrepartie, c'est-à-dire lorsqu'une source d'eau potable est située sur son territoire mais exploitée au profit des habitants d'une autre collectivité.

À cet effet, elle introduit un nouvel article L. 1321-3-1 dans le code de la santé publique prévoyant un dispositif d'indemnisation de ladite commune. Cet article s'insère après l'article L. 1321-3 du code de la santé publique qui fixe actuellement le régime des indemnités dues aux personnes privées.

Il prévoit que :

- les indemnités qui peuvent être dues aux propriétaires ou occupants de terrains compris dans un périmètre de protection de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines, à la suite de mesures prises pour assurer la protection de cette eau, sont fixées selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- lorsque les indemnités visées au premier alinéa sont dues à raison de l'instauration d'un périmètre de protection rapprochée visé à l'article L. 1321-2-1, celles-ci sont à la charge du propriétaire du captage.

Le dispositif du nouvel article L. 1321-3-1 dans le code de la santé publique s'appuie sur l'exemple des servitudes d'urbanisme qui, pareillement, font l'objet d'arrêtés préfectoraux ayant des incidences sur les règles de construction.

Il existe, d'un côté, un principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme qui figure à l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme. Il signifie qu'à moins de démontrer une faute de l'administration dans l'établissement de la servitude, les administrés ne peuvent demander réparation des préjudices que son institution leur cause (*CE, 15 décembre 1989, Min. Urb. c/Epoux Mazin*).

Mais, ce principe fait l'objet de quelques dérogations législatives.

Le même article **L. 160-5** prévoit, ainsi, une réparation en cas d'atteinte à des **droits acquis** : *« Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification de l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ; cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui doit tenir compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan d'occupation des sols rendu*

public ou du plan local d'urbanisme approuvé ou du document qui en tient lieu. »

Le code de l'urbanisme admet également l'indemnisation pour la servitude de passage le long du **littoral**. Son article **L. 160-7** dispose que *« la servitude instituée par l'article L. 160-6 [du code de l'urbanisme] n'ouvre un droit à indemnité que s'il en résulte pour le propriétaire un dommage direct, matériel et certain. La demande d'indemnité doit, à peine de forclusion, parvenir à l'autorité compétente dans le délai de six mois à compter de la date où le dommage a été causé. L'indemnité est fixée soit à l'amiable, soit, en cas de désaccord, dans les conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 160-5 [du code de l'urbanisme]. Le montant de l'indemnité de privation de jouissance est calculé compte tenu de l'utilisation habituelle antérieure du terrain... »*

Autre exemple, **la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie** qui a été modifiée par la loi « Solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000, a prévu l'indemnisation des servitudes - pouvant comporter des limitations ou interdictions de construire - instituées au voisinage d'une ligne électrique aérienne de tension supérieure ou égale à 130 kilovolts.

L'article 12 *bis*, créé par loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains, de cette loi dispose précisément que :

« Après déclaration d'utilité publique précédée d'une enquête publique, des servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation du sol, ainsi que l'exécution de travaux soumis au permis de construire, peuvent être instituées au voisinage d'une ligne électrique aérienne de tension supérieure ou égale à 130 kilovolts. **Ces servitudes sont instituées par arrêté du préfet du département concerné.**

« Ces servitudes comportent, en tant que de besoin, **la limitation ou l'interdiction du droit d'implanter des bâtiments à usage d'habitation et des établissements recevant du public**. Elles ne peuvent faire obstacle aux travaux d'adaptation, de réfection ou d'extension de constructions existantes édifiées en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur avant l'institution desdites servitudes, à condition que ces travaux n'entraînent pas d'augmentation significative de la capacité d'accueil d'habitants dans les périmètres où les servitudes ont été instituées.

« Lorsque l'institution des servitudes prévues au présent article entraîne un préjudice direct, matériel et certain, elle ouvre droit à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou

de leurs ayants droit. Le paiement des indemnités est à la charge de l'exploitant de la ligne électrique. À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation et est évaluée dans les conditions prévues par l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis du comité technique de l'électricité, fixe la liste des catégories d'ouvrages concernés, les conditions de délimitation des périmètres dans lesquelles les servitudes peuvent être instituées ainsi que les conditions d'établissement de ces servitudes. »

*

La présente proposition de loi s'inspire directement de ce dernier exemple.

Il comporte un article premier qui ouvre la possibilité d'une indemnisation en cas de « préjudice direct, matériel et certain » résultant de la création d'un des périmètres de protection visé à l'article L. 1321-2-1 du code de la santé publique. Cette indemnisation est distincte de celle existant pour les propriétaires des terrains compris dans les périmètres.

Il prévoit que les indemnités visées sont à la charge de la collectivité publique bénéficiaire du captage.

L'article 2 propose une compensation des éventuelles conséquences financières pouvant en résulter pour la collectivité débitrice.

Tel est l'objet de la proposition de loi qu'il vous est proposé d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 1321-3 du code de la santé publique, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art...* – Des indemnités au titre du préjudice direct, matériel et certain subi par la commune sur le territoire de laquelle des périmètres de protection ont été institués sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 1321-2 du code de la santé publique peuvent également être versées par la ou les collectivités territoriales bénéficiaires du prélèvement d'eau potable correspondant. À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le tribunal administratif, dans les conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme.

Article 2

Les éventuelles conséquences financières qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.