



HAL
open science

Quel devenir pour les associations syndicales de propriétaires en marais littoral? Une analyse de leurs statuts et règlements en secteur de marais et polders atlantiques

Manon Collet

► To cite this version:

Manon Collet. Quel devenir pour les associations syndicales de propriétaires en marais littoral? Une analyse de leurs statuts et règlements en secteur de marais et polders atlantiques. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2024. dumas-04783110

HAL Id: dumas-04783110

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04783110v1>

Submitted on 14 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ECOLE SUPERIEURE D'INGENIEURS GEOMETRES ET TOPOGRAPHES

MEMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLOME D'INGENIEUR CNAM

SPECIALITE : Géomètre et Topographe

par

Manon COLLET

Quel devenir pour les associations syndicales de propriétaires en marais littoral ? Une analyse de leurs statuts et règlements en secteur de marais et polders atlantiques.

Soutenu le 03 septembre 2024

JURY

Monsieur Nicolas CHAUVIN	Président du jury
Madame Marie FOURNIER	Maître de stage
Madame Élisabeth BOTREL	Enseignant référent

Remerciements

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce travail de fin d'études.

Tout d'abord, je remercie chaleureusement ma maître de stage, madame Marie Fournier, maître de conférences en aménagement de l'espace et en urbanisme, ainsi que ma professeure référente, madame Élisabeth Botrel, maître de conférences en droit privé, pour leur encadrement tout au long de ce projet. Leur disponibilité et leur suivi rigoureux ont été essentiels à l'avancement et à la réussite de ce travail. L'expertise et les conseils qu'elles m'ont apportés ont également été de précieux atouts dans la rédaction de cet écrit.

Je remercie sincèrement toutes les personnes avec qui je me suis entretenue pour leur temps et leur collaboration. Leurs témoignages ont considérablement enrichi cette étude.

J'ai une pensée particulière pour M. Gilardeau qui nous a quitté le 8 avril dernier. J'ai eu l'honneur de recueillir son témoignage dans lequel transparaissent toute son expérience et son dévouement pour la sauvegarde des marais. Je salue ses multiples engagements pour fédérer les acteurs autour de la protection et la mise en valeur de ces milieux fragiles.

Je remercie également madame Christelle Mantégari, responsable de la bibliothèque de l'ESGT, de m'avoir aidé dans mes recherches bibliographiques, ainsi que toute l'équipe de la scolarité pour leur bonne humeur.

Un grand merci à mes collègues étudiants en travail de fin d'études, pour les moments de partage et de camaraderie. Leur soutien et leur esprit d'entraide ont rendu ce stage très agréable.

Enfin je remercie ma famille pour leur soutien et leurs encouragements.

Liste des abréviations

Al. : Alinéa

Art. : Article

AFP : Association foncière pastorale

AFR : Association foncière de remembrement

AP : Assemblée de propriétaires

ASA : Association syndicale autorisée

ASCO : Association syndicale constituée d'office

ASP : Association syndicale de propriétaires

ASVL : Association Syndicale Vallée du Lay

CAA : Cour administrative d'appel

C. cass. : Cour de cassation

CE : Conseil d'État

C. env. : Code de l'environnement

C. civ. : Code civil

D. : Décret

DIG : Déclaration d'intérêt général

EPA : Établissement public administratif

EPCI-FP : Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

EPMP : Établissement Public du Marais Poitevin

FSMMP : Fédération des Syndicats de Marais du Marais Poitevin

GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

L. : Loi

LPO : Ligue Protectrice des Oiseaux

MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

Ord. : Ordonnance

ORE : Obligation réelle environnementale

SMBL : Syndicat Mixte Bassin du Lay

SMCA : Syndicat Mixte Charente Aval

SMVSA : Syndicat Mixte Vendée Sèvre Autizes

SUP : Servitude d'utilité publique

TA : Tribunal administratif

T. Confl : Tribunal des conflits

UNIMA : Union des Marais de la Charente Maritime

Table des matières

Remerciements	2
Liste des abréviations	3
Table des matières	4
Introduction	6
I Les statuts des ASA, des fondements anciens offrant un cadre juridique toujours pertinent pour la gestion des marais	16
I.1 DES STATUTS ANCIENS ETABLIS POUR REpondre A DES BESOINS DE GESTION QUANTITATIVE DE L'EAU.....	16
I.1.1 LES STATUTS D'ASA : TEMOINS D'UN ATTACHEMENT A UNE HISTOIRE LONGUE DES MARAIS LITTORAUX	16
I.1.2 L'OBJET DES STATUTS ET LE PRINCIPE DE SPECIALITE DES ASA : DES MISSIONS EVOLUTIVES SELON LES FONCTIONS DONNEES AUX TERRITOIRES DE MARAIS LITTORAUX	20
I.1.3 UNE REDACTION STATUTAIRE EXPRIMANT LE PARTICULARISME DES ASA DE MARAIS	22
I.2 UNE FORME JURIDIQUE A L'INTERFACE ENTRE INTERETS PRIVES, COLLECTIFS ET GENERAL DANS LES MARAIS ATLANTIQUES	28
I.2.1 UNE COEXISTENCE DELICATE DES INTERETS PRIVES, COLLECTIFS ET GENERAL DANS LES MISSIONS STATUTAIREs DES ASA DE MARAIS.....	28
I.2.2 UNE QUALIFICATION D'ETABLISSEMENT PUBLIC A CARACTERE ADMINISTRATIF SE FONDANT SUR DES ARGUMENTS LEGISLATIFS ET STATUTAIREs	34
I.2.3 DES PREROGATIVES DE PUISSANCE PUBLIQUE ET UN CARACTERE REEL GARANTS DE L'ENTRETIEN DES MARAIS DANS LE TEMPS	39
II Des statuts à préciser, dans le cadre d'une diversification des enjeux au sein des marais et d'une gouvernance locale de l'eau renouvelée	44
II.1 LA DEFENSE CONTRE LES INONDATIONS ET LA MER : UNE MISSION STATUTAIRE DES ASA DE MARAIS QUESTIONNEE PAR LA GEMAPI	45
II.1.1 LA DEFENSE CONTRE LES INONDATIONS ET CONTRE LA MER DANS LES MARAIS, UNE MISSION EXIGEANTE, SOUVENT COMPLEXE A ASSUMER POUR LES ASA	45
II.1.2 LA DEFENSE CONTRE LA MER DES MARAIS ATLANTIQUES, UN TRANSFERT DE GESTION DES OUVRAGES AU GEMAPIEN ET UNE CLARIFICATION DES STATUTS ACCUEILLIS FAVORABLEMENT	48
II.1.3 LA DEFENSE CONTRE LES INONDATIONS DANS LES MARAIS, UN TRANSFERT DE GESTION DES OUVRAGES AU GEMAPIEN ET UNE CLARIFICATION DES STATUTS MOINS UNANIMES	52
II.2 DE LA NECESSITE D'ADAPTER LES STATUTS D'UNE MAITRISE EXCLUSIVE A UNE MAITRISE PARTAGEE DE L'EAU DANS LES MARAIS LITTORAUX ATLANTIQUES	56

II.2.1	LA GESTION DE L'EAU DANS LES MARAIS ATLANTIQUES : UNE MISSION STATUTAIRE COMPLEXE CONFRONTEE A UNE DIVERSIFICATION DES USAGES ET A DES FACTEURS CLIMATIQUES DEFAVORABLES	57
II.2.2	CONTRATS DE TRAVAUX ET CONTRATS DE MARAIS : UNE FORMALISATION EXTERNE AUX STATUTS POUR UNE GESTION DE L'EAU PLUS INTEGREE DANS LES MARAIS ATLANTIQUES	62
II.2.3	QUELLE REDACTION DES STATUTS ET REGLEMENTS INTERIEURS DES ASA POUR UNE GOUVERNANCE PLUS EFFICACE DES MARAIS LITTORAUX ATLANTIQUES ?	68
	Conclusion	75
	Bibliographie	78
	Table des annexes	91
	Liste des figures	93
	Liste des tableaux	93

Introduction

Les associations syndicales de propriétaires (ASP) sont traditionnellement définies comme des groupements de propriétaires fonciers réunis en vue de l'exécution de travaux destinés au profit commun de leurs fonds¹. Bien que peu connues du grand public, les ASP sont des institutions singulières. En témoigne déjà leur nom : « associations syndicales » ; J.-M. Pontier, professeur de droit public, explique en effet que « *ces institutions ne sont ni des associations, ni des syndicats [...] du moins au sens où on l'entend habituellement* »². Elles se distinguent des associations déclarées selon la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association³ (qui sont des associations de personnes) puisque les droits et obligations qui incombent aux membres d'une ASP ont un caractère réel, et non personnel ; ils sont ainsi attachés à la propriété des immeubles compris dans son périmètre⁴. C'est ce qui a inspiré la formule du doyen Barthélémy au sujet des ASP : « *c'est la propriété qui est associée plutôt que le propriétaire* »⁵. Les ASP ne sont pas non plus des groupements de copropriétaires⁶ ou encore des syndicats professionnels. L'adjectif « syndical » est une référence au terme historique « syndic » qui « *désigne la personne qui va représenter les habitants* »⁷, puisque les propriétaires se regroupent effectivement pour faire valoir leurs intérêts. L'ASP est constituée de plusieurs organes : une assemblée de propriétaires qui « *réunit les propriétaires dans le respect des dispositions statutaires qui peuvent définir un seuil minimum permettant d'y siéger* »⁸ ; un syndicat qui comprend des administrateurs élus et chargés par l'assemblée de propriétaires de gérer les affaires courantes de l'association ; et le président, élu par le syndicat⁹.

Ces groupements, formés dès le Moyen-Age pour les plus anciens, ont commencé à être pris en compte dans différents textes législatifs au XIXe siècle, qui développèrent

¹ GUINCHARD S., DEBARDE T., *Lexique des termes juridiques 2023-2024*, Dalloz, 2023, p. 92.

² PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Un instrument renouvelé : les associations syndicales de propriétaires », *La Revue administrative*, Septembre 2004, n°341, p. 406, <https://www.jstor.org/stable/40774095>

³ L. du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

⁴ Circulaire du 11 juillet 2007, fiche n°1, « Les associations syndicales de propriétaires : principes généraux et typologie », ministère de l'Intérieur, de l'outremer et des collectivités.

⁵ Doyen Barthélémy cité dans LIET-VEAUX G., *Les associations syndicales de propriétaires*, Recueil Sirey, Les cahiers administratifs, 1947, 248 p.

⁶ BOULISSET P., *Guide des associations syndicales autorisées – (Après l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004)*, Edilaix, Point de droit, 2004, p. 5.

⁷ PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Un instrument renouvelé : les associations syndicales de propriétaires », précit. p. 406.

⁸ Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires (JO n°152 du 2 juillet 2004), art. 19.

⁹ Voir Annexe 1 : Fonctionnement institutionnel d'une ASA ou ASCO.

plusieurs types d'associations syndicales¹⁰. Ces diverses dispositions ont été unifiées dans la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales¹¹ et son décret du 18 décembre 1927 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 21 juin 1865¹². Ce texte fut considéré comme la première charte des ASP et est resté applicable pendant plus de 130 ans, avant d'être rénové par voie d'ordonnance dans l'objectif de moderniser leur régime de fonctionnement¹³. Ainsi les ASP sont aujourd'hui régies par l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires¹⁴ et son décret d'application du 3 mai 2006¹⁵.

Cette ordonnance de 2004 distingue d'une part les associations syndicales libres (ASL), qui sont des personnes morales de droit privé, et d'autre part les associations syndicales autorisées (ASA) et constituées d'office (ASCO)¹⁶, qui sont des établissements publics à caractère administratif¹⁷. ASA et ASCO sont principalement soumises aux règles du droit public et sont dotées de prérogatives de puissance publique. Les territoires étudiés dans ce travail sont uniquement gérés par des ASA et des ASCO¹⁸ ; il y sera fait référence par la suite sous la mention unique d'ASA pour des questions pratiques de rédaction.

Quelle que soit la catégorie, toutes les associations syndicales sont régies par leurs statuts. Il s'agit de l'acte constitutif de l'association, rédigé par écrit, qui comporte un certain nombre de mentions obligatoires précisées par l'ordonnance de 2004 telles que « *son nom, son objet, son siège et ses règles de fonctionnement. Ils comportent la liste des immeubles compris dans son périmètre et précisent ses modalités de financement et le mode de recouvrement des cotisations.* »¹⁹. En ce qui concerne les ASA et les ASCO, les projets de statuts sont soumis à enquête publique²⁰ et l'article 13 du décret de 2006 précise les éléments suivants concernant la publicité des statuts : « *L'arrêté préfectoral autorisant la création de*

¹⁰ L. du 14 floréal an XI à propos d'associations syndicales forcées en vue du curage des cours d'eau non navigables ni flottables ; et Loi du 16 septembre 1807 à propos d'associations syndicales formées pour l'assèchement des marais.

¹¹ L. du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales.

¹² D. du 18 décembre 1927, portant règlement d'administration publique pris pour l'exécution de la loi du 21 juin 1865 modifiée sur les associations syndicales.

¹³ BOTREL E., « Des structures au service des biens communs », *Géomètre*, Septembre 2023, n°2216, p. 38, <https://www.geometre-lemag.fr/lire/125/c043f8aa33eefb9f8dc1f2eb51ff54b5>

¹⁴ Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 précit.

¹⁵ D. n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires (JO n°105 du 5 mai 2006).

¹⁶ Les ASCO suivent à peu de choses près le même régime que les ASA, la différence tient principalement dans le mode de constitution de l'association : le regroupement en ASCO est imposé aux propriétaires lorsque ceux-ci n'ont pas réussi à se regrouper de leur propre initiative en ASA.

¹⁷ Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 précit., art. 2.

¹⁸ Nous en exposerons les raisons, notamment historiques, dans le paragraphe I.1.1.

¹⁹ Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 précit., art. 7, al. 2.

²⁰ Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 précit., art. 12, al. 1.

l'association syndicale est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture. L'arrêté ainsi que les statuts de l'association sont affichés dans chacune des communes sur le territoire desquelles s'étend le périmètre de l'association dans un délai de quinze jours à compter de la date de publication de l'arrêté. »²¹. Ainsi, par ces publicités, les statuts sont opposables aux tiers.

En parallèle, l'article 33 du décret de 2006 évoque la possibilité de rédiger un règlement intérieur²² qui peut permettre de « *préciser les conditions de recrutement et de travail des agents contractuels de droit public* »²³. D'après cet article, le règlement peut donc accueillir des modalités d'organisation du travail. Toutefois J.-M. Gilardeau, juriste en droit rural, évoque ce qu'il peut couvrir ou non : « *Auxiliaire des statuts, le règlement intérieur ne saurait être un fourre-tout où seraient regroupées pêle-mêle les dispositions qui n'auraient pas trouvé place ailleurs. Il ne doit, ni faire double emploi avec les statuts, ni être le réceptacle de règles arbitrairement déclassées. Un savant dosage doit être respecté entre les mesures essentielles, de nature statutaire, et celles de moindre calibre, susceptibles d'alimenter le règlement intérieur* »²⁴. Sous cette réserve, le règlement peut comporter un certain nombre de règles de fonctionnement qui ne seraient pas mentionnées dans les statuts.

Ainsi, statuts et règlement intérieur encadrent l'activité des ASA et les services de l'État sont chargés d'effectuer un contrôle de légalité pour s'assurer que les missions qu'elles effectuent respectent ce cadre juridique défini par leurs documents. En effet, nous verrons que l'intérêt général rempli par les ASA²⁵ justifie une tutelle contraignante du préfet avec un certain nombre de pouvoirs qui lui sont attribués²⁶. Les services de l'État vérifient en particulier qu'elles respectent les objets définis dans leurs statuts²⁷. En effet les associations ont pu se constituer pour diverses raisons : irrigation²⁸, défense contre les incendies²⁹,

²¹ D. n°2006-504 du 3 mai 2006 précit., art. 13, al. 1.

²² Les ASA étudiées parlent également de règlement de service.

²³ D. n°2006-504 du 3 mai 2006 précit., art. 33.

²⁴ GILARDEAU J.-M., « Chapitre II – Guide de mise en conformité des statuts des Associations Syndicales de Propriétaires en zones humides », dans : Forum des Marais Atlantiques, GILARDEAU J.-M., « La gestion des zones humides par les Associations Syndicales de Propriétaires », 2008, p. 23.

²⁵ Voir paragraphe I.2.1.

²⁶ Circulaire du 11 juillet 2007, fiche n°12, « Le rôle du préfet en matière d'associations syndicales de propriétaires », ministère de l'Intérieur, de l'outremer et des collectivités. Quelques exemples de pouvoir attribués au préfet : l'arrêté de projet de création d'une ASA, la possibilité d'initier la modification de l'objet ou l'extension du périmètre d'une ASA, le pouvoir de convoquer le syndicat d'une ASA, d'une ASCO ou d'une union, le droit de regard sur le déroulement des travaux, etc.

²⁷ Entretien mené le 12/04/2024, Cheffe du bureau de l'intercommunalité et du contrôle budgétaire, Préfecture de la Vendée.

²⁸ L. du 21 juin 1865 précit. modifiée par la loi du 22 décembre 1888, art. 1, 8°.

²⁹ L. du 21 juin 1865 précit. modifiée par la loi du 13 décembre 1902, art. 1, 1°.

défense contre les inondations³⁰, assainissement des villes³¹ ou encore pour l'assèchement des marais³².

Dans le cas précis des ASA de marais qui nous intéresseront pour ce mémoire³³, les propriétaires fonciers ont, dès le Moyen Âge, saisi l'importance de se rassembler en groupe afin d'assurer l'entretien des ouvrages construits et des réseaux hydrauliques, car à défaut d'entretien, le marais devient « *inaccessible et improductif pour l'homme* »³⁴. Face au morcellement des terrains, aux coûts d'entretien et à la complexité des ouvrages, les propriétaires fonciers dans le marais se devaient d'aller au-delà de leur simple responsabilité personnelle et d'agir dans un cadre plus global que permettait l'ASA³⁵. Aujourd'hui, les ASA de marais sont toujours des parties prenantes dans la gestion des marais littoraux, et notamment sur la côte Atlantique.

Cependant, plusieurs éléments imposent d'analyser la place qu'elles prennent encore réellement dans la gestion de leurs territoires. De fait, leurs périmètres et leurs missions ont souvent évolué au cours du temps, tout en rencontrant parfois des difficultés à exécuter leur objet. Cette analyse de la place des ASA est d'autant plus prégnante depuis l'instauration de la compétence GEMAPI dont les missions peuvent se recouper avec celles des ASA. La compétence de « Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations », dite GEMAPI³⁶, instaurée par la loi de décentralisation MAPTAM du 27 janvier 2014³⁷, est attribuée obligatoirement à partir de 2018 aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), qui peuvent s'ils le souhaitent, déléguer ou transférer, en tout ou en partie, la compétence à un syndicat mixte. Les autorités gemapiennes ont ainsi à charge la gestion des systèmes d'endiguement dans le cadre de l'item 5° de la compétence GEMAPI. À la lecture des missions pour lesquelles peuvent être constituées les ASA, à savoir « *la construction, l'entretien ou la gestion d'ouvrages ou la réalisation de travaux, ainsi que les actions d'intérêt commun, en vue : a) De prévenir les*

³⁰ L. du 21 juin 1865 précit., art. 1, 1°.

³¹ L. du 21 juin 1865 précit. modifiée par la loi du 22 décembre 1888, art. 1, 6°.

³² L. du 21 juin 1865 précit., art.1, 3°.

³³ Les acteurs du marais emploient aussi l'expression de « syndicats de marais » pour parler des ASA.

³⁴ MIOSSEC G., LUCOT R., « Chapitre I – L'historique des Associations Syndicales de Propriétaires », dans : Forum des Marais Atlantiques, GILARDEAU J.-M., précit. p. 17.

³⁵ Idem.

³⁶ C. env., art. L.211-7, la compétence GEMAPI est définie par les items 1° « *l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique* », 2° « *l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau [...]* », 5° « *la défense contre les inondations et contre la mer* » et 8° « *la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides [...]* ».

³⁷ Compétence « Gestion des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations », dite GEMAPI, introduite par la L. n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM (JO n°0023 du 28 janvier 2014), art. 56 à 59.

risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances ; b) De préserver, de restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ; c) D'aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers; d) De mettre en valeur des propriétés. »³⁸, il est donc évident que leurs missions et celles des gemapiens sont amenées à se recouper. Cette compétence implique une recombinaison des missions et responsabilités entre les différents gestionnaires du marais, et donc une formalisation particulière dans leurs documents de gestion. Si la compétence GEMAPI vient en réponse à un certain nombre de préoccupations autour de l'eau (protection des territoires habités face aux inondations et submersions, diversité des usages, changement climatique, préservation des zones humides, etc.), elle interroge finalement la place de ces sujets au sein des ASA et dans leurs documents³⁹, en tant que gestionnaire historique des territoires de marais.

Les marais littoraux atlantiques sont aujourd'hui des espaces à forts enjeux. Ils remplissent de multiples fonctions indispensables à l'équilibre des territoires telles que la protection du trait de côte, la régulation des crues, l'atténuation du changement climatique ou encore le stockage et la purification de l'eau⁴⁰. Des travaux comme le colloque international « Adaptation des marais littoraux au changement climatique » qui s'est tenu en 2018, ou plus récemment le projet « Maintenir les Marais Vivants » (MAVI) de l'INRAE mettent en évidence les enjeux auxquels sont confrontés les marais. Le changement climatique questionne sur l'impact et l'adaptation de ces territoires à la montée du niveau de la mer et aux inondations continentales de plus en plus importantes, mais aussi à la pénurie d'eau en période estivale. Les activités humaines, à travers l'urbanisation et les activités agricoles, font également pression sur ces milieux fragiles. Elles menacent la capacité de séquestration du carbone dans les marais ainsi que la biodiversité très riche de ces écosystèmes. Les marais amènent aussi à s'interroger sur la place de l'élevage extensif, particulièrement présente dans les marais mouillés avec les prairies permanentes, mais souvent en grande difficulté. Les marais littoraux atlantiques font donc, pour ces diverses raisons, l'objet d'une attention particulière de la part des politiques publiques⁴¹.

³⁸ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 1.

³⁹ Statuts, conventions, règlement intérieur.

⁴⁰ GALLET S., HURUGEN A., BITEAU B., GAUCHERAND S., « La restauration des zones humides, enjeu majeur du XXI^e siècle », *Sciences Eaux & Territoires*, 2017/3, n°24, p. 3-5, <https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2017-3-page-3.htm>

⁴¹ Les autorités publiques ont mis en place un certain nombre de documents et stratégies qui peuvent servir à la protection des marais littoraux atlantiques : le quatrième plan national zones humides 2022-2026, déclinaison de la stratégie nationale biodiversité 2030 ; la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) ; la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) ; le Conservatoire du littoral s'est également doté d'un plan de stratégie d'intervention 2015-2050.

Se pose ainsi la question du devenir des ASA et ASCO dans les marais littoraux et polders atlantiques, de leur intégration au sein de ces politiques publiques et d'un jeu d'acteurs de plus en plus large. Les enjeux énumérés précédemment questionnent sur la pertinence des ASA comme institution clé de la gestion des marais et sur leur capacité à mener à bien leurs missions.

Pour apporter des éléments de réponse à ce sujet, la recherche a débuté avec une acculturation au sujet par des recherches bibliographiques académiques. Les écrits sur les associations syndicales de propriétaires sont nombreux tant dans la littérature académique que dans la doctrine juridique. Des auteurs tels que E. Ayoub⁴², Liet-Veaux⁴³, J.-M. Pontier⁴⁴ ou F.-X. Cadart⁴⁵ ont apporté une compréhension approfondie sur le fonctionnement et la nature juridique des ASA. J.-P. Billaud⁴⁶ et A. Ingold⁴⁷ ont quant à eux amené une lecture plus sociologique ou historique de ces institutions. L'établissement de la compétence GEMAPI a également suscité des questionnements en termes de gouvernance de l'eau et de positionnement des ASA dans celle-ci. Par exemple, A. Brochet⁴⁸, ou encore T. Douillard⁴⁹, alertent sur une « minorisation » des ASA et une progressive « dépossession » de leurs missions. Notre travail vient donc en complément de ces différentes approches et s'inscrit dans la continuité des mémoires réalisés par C. Cartigny⁵⁰ et M. Guilmin⁵¹ sur les associations syndicales de marais. Ce mémoire se propose toutefois d'aborder ces questions, au travers de l'analyse de leurs statuts et de leurs règlements intérieurs : Que nous apprennent

⁴² AYOUB E., *Les associations syndicales de propriétaires*, Que sais-je ?, 1984, 128 p.

⁴³ LIET-VEAUX G., *Les associations syndicales de propriétaires*, Recueil Sirey, Les cahiers administratifs, 1947, 248 p.

⁴⁴ PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Un instrument renouvelé : les associations syndicales de propriétaires », *La Revue administrative*, Septembre 2004, n°341, p. 406-417, <https://www.jstor.org/stable/40774095>

⁴⁵ CADART F.-X., *Les wateringues, une association syndicale forcée de propriétaires*, Thèse de doctorat en droit public, 2004, Lille 2, 704 p.

⁴⁶ BILLAUD J.-P., « L'État Nécessaire ? Aménagement et Corporatisme Dans Le Marais Poitevin. », *Études Rurales*, Janvier-Juin 1986, n°101-102, p. 73-111, <http://www.jstor.org/stable/20111624>

⁴⁷ INGOLD A., « Terres et eaux entre coutume, police et droit au XIXe siècle. Solidarisme écologique ou solidarités matérielles ? », *Tracés*, 2017/33, p. 97-126, <http://journals.openedition.org/traces/7011>

⁴⁸ BROCHET A., RENOY Y., « La sécurisation du risque inondation comme « commun-communauté » : colonisation institutionnelle et résistances pratiques dans la plaine grenobloise », *Flux*, 2021/2-3, n°124-125, p. 41-58, <https://www.cairn.info/revue-flux-2021-2-page-41.htm>

⁴⁹ DOUILLARD T., GOELDNER-GIANELLA L., CARRE C., GRANCHER D., CHENET M., BOULIER J., « Les digues littorales à l'heure de la GEMAPI : une opportunité de gestion intégrée face au risque de submersion ? Le cas de l'estuaire de la Dives et de la Baie des Veys », *Bulletin de l'association de géographes français*, 2021, n°98-3/4, p. 589-604, <https://journals.openedition.org/bagf/8823>

⁵⁰ CARTIGNY C., « Les associations syndicales de propriétaires : quel rôle et quel devenir dans les espaces littoraux ? Application au marais poitevin » [en ligne], Mémoire d'Ingénieur spécialité Géomètre et Topographe, Ecole Supérieure d'Ingénieurs Géomètres et Topographes, 2020, <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03113485/document>

⁵¹ GUILMIN M., « Les associations syndicales de propriétaires en zone littorale : quelles évolutions institutionnelles récentes et quel devenir ? Comparaison du cas de la Baie de Somme », Mémoire de Master, Sciences de l'environnement, Ecole Supérieure d'Ingénieurs Géomètres et Topographes, 2022

ces documents sur les ASA ? Les statuts sont-ils réellement en accord avec les missions pratiquées par les ASA sur le terrain ? Ont-ils la capacité de s'adapter aux nouveaux enjeux que connaissent ces institutions ?

Dans un second temps, il a été nécessaire d'arrêter un périmètre d'études pour étudier les ASA de marais. Le secteur retenu pour ce sujet correspond à celui des marais littoraux atlantiques des départements de la Vendée et de la Charente-Maritime : Marais breton, Marais Poitevin, Marais de Rochefort et Marais de Brouage (Figure 1). Les ASA de marais sont présentes en grand nombre dans ces régions⁵². Ces divers territoires présentent des caractéristiques différentes, susceptibles d'influencer les décisions des ASA, voire la rédaction de leurs documents de gestion. Par exemple le Marais Poitevin se détache par une superficie conséquente de l'ordre de 100 000 ha⁵³, et une gestion assumée par près d'une quarantaine d'ASA, alors que seulement trois ASA persistent sur le marais de Brouage (Figure 2). Le Marais Poitevin a également la particularité de présenter de grandes surfaces de cultures céréalières⁵⁴ en comparaison des autres marais, où il y a une dominante de prairies permanentes de polyculture élevage.

Après avoir arrêté les ASA à étudier, un temps de compilation de leurs documents de gestion (statuts, règlements selon les cas) a été nécessaire. Quelques statuts d'ASA du Marais Poitevin avaient déjà été collectés par C. Cartigny lors de son travail, et des demandes complémentaires ont été faites auprès des préfetures et des syndicats gemapiens. Cela a permis de recueillir 44 statuts et 5 règlements intérieurs⁵⁵ sur la soixantaine d'ASA présentes dans les marais étudiés.

⁵² 41 ASA de marais sur les Marais Breton et Poitevin en Vendée et 21 ASA de marais sur les Marais Charentais.

⁵³ Etablissement public du Marais poitevin, « Le Marais Poitevin » [consulté le 12/03/2024], <https://www.epmp-marais-poitevin.fr/marais-poitevin/>

⁵⁴ 70% de marais desséchés sur les 100 000 ha de zone humide du Marais Poitevin. Source : site internet de l'EPMP.

⁵⁵ Le nombre de règlements intérieurs récupérés suppose une représentativité limitée du document, toutefois les entretiens réalisés permettent de dire que les contenus sont assez similaires entre les ASA. L'analyse d'un plus grand nombre de règlements intérieurs pourrait constituer une piste d'amélioration de ce travail.

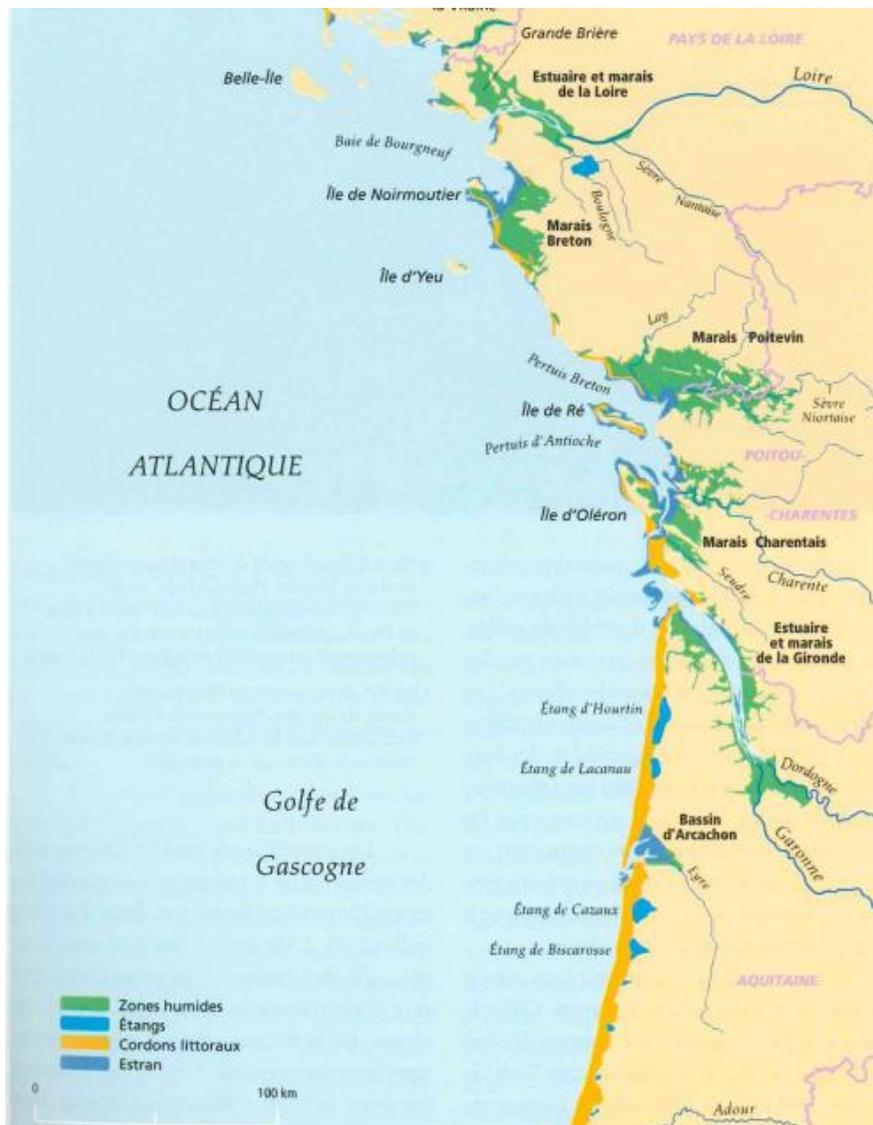


Figure 1 - Localisation des marais étudiés.
 Source : F. Verger, *Zones humides du littoral français*, Belin, 2009, p. 13.

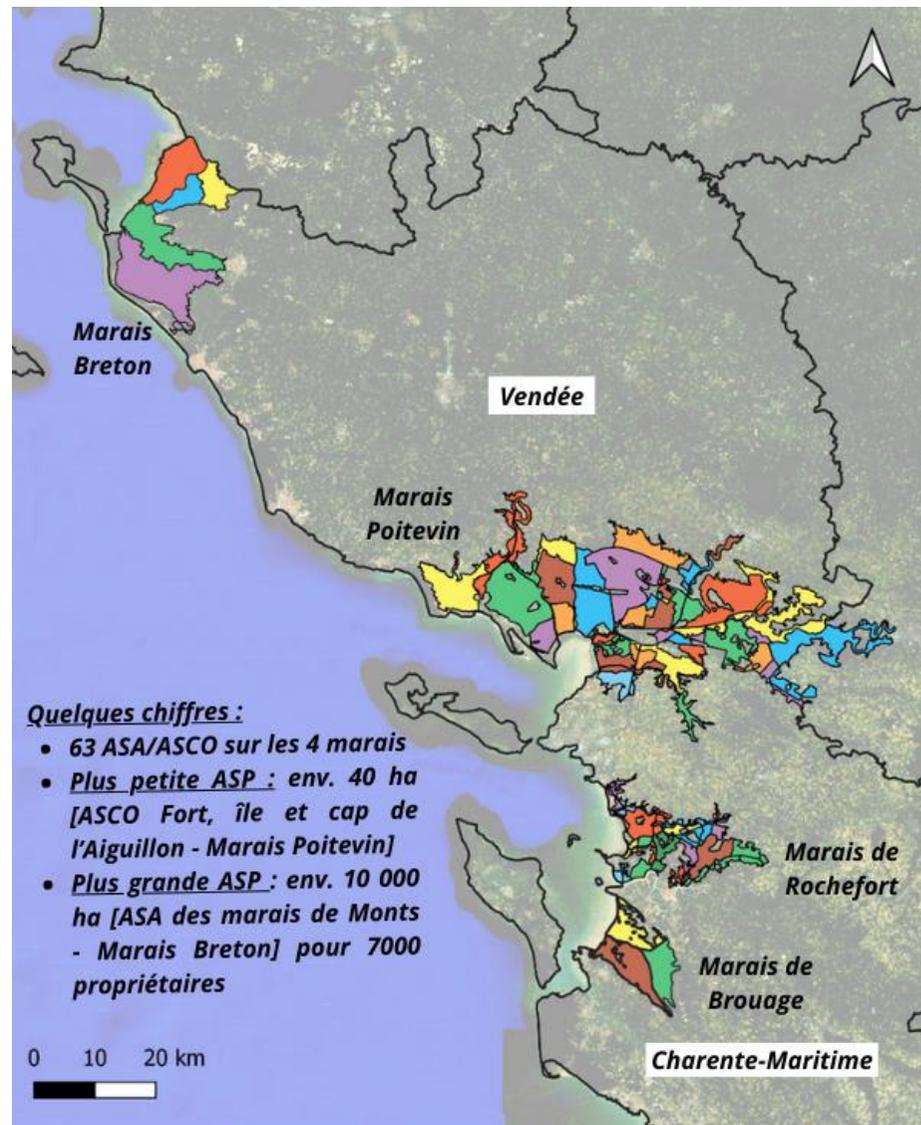


Figure 2 - Périmètres des associations syndicales de marais.
 Source : Production personnelle à partir des fichiers .shp fournis par l'EPMP, le SMCA et le SMBB.

Dans un dernier temps, des entretiens ont été menés avec divers acteurs s'intéressant à la gestion de l'eau dans les marais et aux ASA. Ces entretiens ont principalement été réalisés avec des autorités gemapiennes (Établissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre, ou EPCI-FP, et syndicats mixtes) et des ASA, puisque ce sont les deux protagonistes impliqués dans la redéfinition du rôle des ASA et qu'elles sont souvent en interaction sur le terrain (Figure 3). Les principaux thèmes abordés avec ces acteurs étaient la présentation de leur territoire, des réseaux hydrauliques et des ouvrages gérés, les interactions ASA-autorités gemapiennes et leur formalisation, ainsi que les enjeux autour de la gestion de l'eau dans le marais (économie et agriculture, préservation de l'environnement, gestion des inondations et submersions, impact de l'urbanisation...) et leurs conséquences sur la gestion réalisée par les ASA. D'autres entretiens ont été menés avec les services de l'État, pour avoir un retour sur l'exercice de la tutelle des ASA, avec des établissements publics⁵⁶, une équipe de recherche⁵⁷, des professionnels⁵⁸, etc. Au total, 20 entretiens ont été menés (Figure 4).

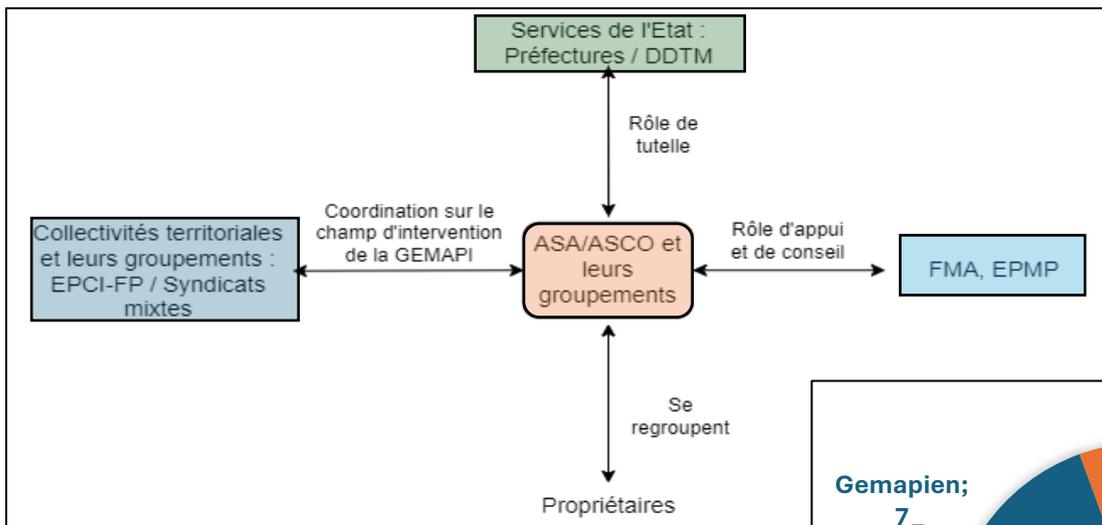


Figure 3 - Relation entre les acteurs.
Source : Production personnelle.

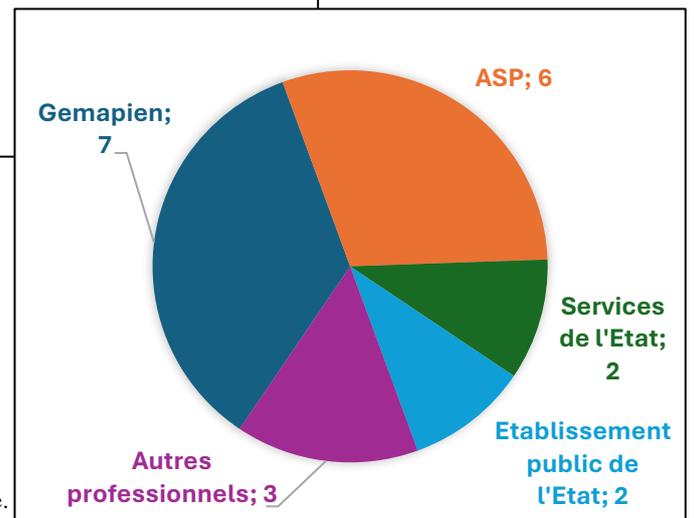


Figure 4 - Acteurs interrogés.
Source : Production personnelle.

⁵⁶ Par exemple l'Établissement Public du Marais Poitevin (EPMP).

⁵⁷ Équipe de recherche du projet MAVI.

⁵⁸ ASAInfo, bureau d'étudeq, etc.

Lors de ces entretiens, la place des ASA dans les marais a largement été abordée. Quelques voix minoritaires ont pu questionner l'utilité de ces institutions lors de l'instauration de la compétence GEMAPI. En effet, le bloc intercommunal est devenu le gestionnaire référent en matière de gestion de l'eau, tandis que les ASA, gestionnaires historiques, présentent pour la plupart des difficultés (financières, techniques, humaines) dans l'exécution de leurs missions. Toutefois, la majorité des acteurs interrogés insiste sur le rôle essentiel des ASA car le besoin d'entretenir le marais est toujours présent ; or elles fournissent un cadre institutionnel et juridique intéressant pour aider les propriétaires dans l'accomplissement de leurs obligations. Ainsi, bien qu'ils reposent sur des fondements anciens, les statuts offrent toujours aux ASA un cadre juridique pertinent pour la gestion des marais (I).

Cependant, l'instauration de la compétence GEMAPI souligne le besoin d'une gestion plus intégrée de l'eau et d'une meilleure prise en compte des divers enjeux qui pèsent sur les marais. Face à ce constat, il convient pour les ASA de préciser leurs documents de gestion pour s'intégrer dans cette nouvelle gouvernance de l'eau et mieux prendre en compte les divers enjeux des marais littoraux atlantiques (II).

I Les statuts des ASA, des fondements anciens offrant un cadre juridique toujours pertinent pour la gestion des marais

Les ASA sont des institutions anciennes dont les missions et le fonctionnement sont inscrits dans leurs statuts. Ces documents soulignent encore aujourd'hui le besoin d'une gestion encadrée de l'eau dans les marais (I.1). La longévité de ces institutions témoigne d'une structure de gestion toujours intéressante à l'échelon local. Cela s'explique en partie par leur forme juridique : elle encadre l'expression des intérêts privés, collectifs et général dans les missions statutaires des ASA et leur permet ainsi de coexister (I.2).

I.1 Des statuts anciens établis pour répondre à des besoins de gestion quantitative de l'eau

Les statuts rappellent l'histoire des ASA, leurs périodes de création, et traduisent un certain attachement à une gestion des marais transmise de génération en génération (I.1.1). C'est d'ailleurs cette gestion qui est précisément l'objet du regroupement des propriétaires. Cependant, les statuts ont pu évoluer au fil du temps pour s'adapter aux besoins et à la vocation donnée à ces marais littoraux atlantiques (I.1.2). Ainsi, bien que les statuts aient fait l'objet d'une modernisation avec l'ordonnance de 2004, les pratiques et usages accumulés au cours du temps se retrouvent dans les statuts et rappellent le particularisme propre à ces ASA de marais (I.1.3).

I.1.1 Les statuts d'ASA : témoins d'un attachement à une histoire longue des marais littoraux

Les statuts sont l'acte fondateur des ASA ; ils décrivent leur objet et leurs règles de fonctionnement. Certaines ASA ont fait le choix de décrire l'histoire de leur création dans leurs statuts, ce qui permet de reconstituer trois périodes de création de ces institutions, au XVIIe tout d'abord, puis au XIXe siècles, et plus récemment dans les années 1950. Ce choix traduit un certain attachement des associations à leur héritage historique car il ne s'agit pas d'une mention obligatoire dans les statuts. Cet attachement tient au fait que les ASA ont assaini les marais ou les ont conquis sur la mer, aux termes de travaux d'assèchement d'envergure, et qu'elles portent la connaissance fine de la gestion des marais.

La mémoire de cette histoire se retrouve implicitement dans les statuts puisque les documents en eux-mêmes accompagnent les ASA depuis leur création⁵⁹. Toutefois, de manière plus explicite, un certain nombre de statuts d'ASA du Marais Poitevin utilisent un préambule qui permet de reconstituer globalement l'histoire du territoire et des associations syndicales qui nous apprend par exemple que « *Les Abbayes dans un premier temps, les propriétaires ensuite, ont réalisé des travaux considérables pour maîtriser l'eau afin de développer les pâtures et les cultures et plus largement afin d'améliorer les conditions de vie* »⁶⁰.

À partir du XVIIe siècle, le roi Henri IV incite au dessèchement des marais⁶¹. Ceux-ci sont aménagés en partie grâce à l'intervention de compagnies hollandaises qui apportent capitaux et savoir-faire en termes de dessèchement. La première société de dessèchement, la société du Petit-Poitou, est constituée en 1646⁶². Les statuts rédigés à cette époque prévoient l'organisation du dessèchement des marais mais aussi l'entretien des ouvrages⁶³ ; ces sociétés de dessèchement sont ainsi les ancêtres des associations syndicales actuelles. Sur le Marais de Rochefort, le préambule des statuts d'une ASCO, celle du « Vieux Marais de Ciré Ardillières », mentionne qu'elle « *aurait été créée le 29 avril 1744 suivant les documents d'archive en notre possession* »⁶⁴. Cette mention rappelle bien que les statuts sont des documents internes à l'ASA, qui sont, dans le meilleur des cas, archivés. Les entretiens menés auprès des associations syndicales montrent que les présidents n'ont pas forcément toute la mémoire de l'histoire de l'association, et « *la personne qui voudrait s'intéresser de plus près pourrait savoir les présidences, connaître le fonctionnement à travers aussi les statuts [...] il y a un historique écrit, mais il faut aller chercher dans les archives* »⁶⁵. Mais pour les associations de propriétaires les plus anciennes, J.-P. Billaud, chercheur en sociologie, ajoute qu'à cette époque, dans un souci d'« *indépendance absolue à l'égard de*

⁵⁹ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 11 « *La demande de création est adressée à l'autorité administrative [...] elle est accompagnée d'un projet de statuts* ».

⁶⁰ Préambule repris dans les statuts de 7 ASA sur les 16 étudiées dans le Marais Poitevin.

⁶¹ Edit du 8 avril 1599.

⁶² Statuts de l'ASA des Marais desséchés de Vix, Maillé, Maillezais, Doix, St Pierre le Vieux [Marais Poitevin], 2008, préambule.

⁶³ Idem. Le préambule cite un extrait des statuts de la société du Petit Poitou, datant de 1646 : « *vu l'article 27 de ces statuts ainsi conçu : 'lors ou après lesdits partages, seront encore faits de statuts pour la conservation et l'entretien des ouvrages, digues, ceintures, canaux, écluses, portes bondes et tout le dessèchement, semblables à ceux faits entre les intéressés aux dessechements du marais du petit poitou, [...] seront ajoutés et diminués autant d'articles qu'il sera jugé à propos par tous les dits associés : et cependant, par provision, lesdits status du petit-poitou, du 19 octobre 1646, seront gardés et exécutés par tous les associés et intéressés au présent dessechement'* ».

⁶⁴ Statuts de l'ASCO du Vieux Marais de Ciré-Ardillières [Marais de Rochefort], 2008, préambule.

⁶⁵ Entretien mené le 26/04/2024, Président de l'ASCO des marais de St Agnant St Jean d'Angle [Marais de Brouage].

l'administration royale, [...] on se garde bien de faire appel pour l'enregistrement officiel des statuts »⁶⁶, ce qui n'aide évidemment pas à retracer l'historique des associations.

Dans cette première période de création des sociétés de marais, l'État n'a qu'un rôle d'incitation ; il renforce néanmoins son contrôle à partir du XIXe siècle. La loi du 4 pluviôse an VI⁶⁷ pérennise les anciennes sociétés de dessèchement et les qualifie d'associations autorisées. D'autre part, la loi du 16 septembre 1807 impose le contrôle de l'État puisque les nouvelles sociétés sont dirigées par des syndics nommés par le préfet⁶⁸. Par la suite, l'État souhaite engager des travaux d'aménagement notamment dans l'objectif de développer le transport fluvial⁶⁹ et il est nécessaire que le marais soit entretenu. Pour mettre en œuvre ces politiques, Napoléon 1^{er} puis Louis-Philippe créent de nouvelles associations syndicales sur les marais par ordonnance royale au début du XIXe siècle. Ainsi, le Syndicat de Marais Mouillés de la Sèvre et du Mignon de la Charente est créé par « *ordonnance royale du 24 Août 1833* »⁷⁰. C'est également au début du XIXe siècle qu'ont été créées les associations syndicales du Marais de Brouage « *sur la base du règlement Le Terme* »⁷¹. Charles-Esprit le Terme, sous-préfet de Marennes a proposé l'union des propriétaires concernés par l'assainissement des marais dans les années 1820 et rédigé un Règlement Général sur les Marais de 337 articles. Sa méthode ayant prouvé son succès dans l'assainissement du territoire, le règlement a été repris dans d'autres arrondissements de la Charente Maritime⁷². Enfin, les statuts étudiés ont permis de mettre à jour une dernière période de constitution des ASA, à partir des années 1950. Les statuts de l'ASA de Vouillé / La Taillée présentent un historique assez détaillé qui permet de comprendre dans quel contexte ces associations sont créées. Ce sont pour la plupart des associations foncières de remembrement (AFR) créées « *pour la réalisation et l'entretien des aménagements hydro-agricoles engagés dans la deuxième moitié du XXème siècle, hors périmètre d'association syndicale de propriétaires* »⁷³ tels que la recalibration et le redressement de la Rivière Vendée avec création d'ouvrages hydrauliques dans le cas de cette ASA. Le préambule rappelle ensuite

⁶⁶ BILLAUD J.-P., « L'État Nécessaire ? Aménagement et Corporatisme Dans Le Marais Poitevin. », précit., p. 82

⁶⁷ 23 janvier 1798.

⁶⁸ SUIRE Y., « Les sociétés de dessèchement du Marais poitevin, gestionnaires d'un territoire depuis quatre siècles », *Entreprises et Histoire*, 2006/4, n°45, p 135-141, <https://www.cairn.info/revue-entreprises-et-histoire-2006-4-page-135.htm>

⁶⁹ PPRI du Sud Est Vendée, « Un marais façonné par l'homme », précit.

⁷⁰ Statuts du Syndicat des Marais Mouillés de la Sèvre et du Mignon de la Charente Maritime [Marais Poitevin], 2009, préambule.

⁷¹ Statuts de l'ASCO du Grand Syndicat des Marais de Brouage Marennes [Marais de Brouage], 2008, préambule.

⁷² Note de l'auteur dans LE TERME C.-E., *Règlement général et notice sur les marais de l'arrondissement de Marennes et discours prononcé par le S.-Préfet de Marennes*, Réédition L.O.C.A.L., 1987.

⁷³ Statuts de l'ASA de Vouillé / La Taillée [Marais Poitevin], 2012, préambule.

l'évolution du cadre réglementaire des associations foncières⁷⁴ et justifie la transformation d'association foncière en association syndicale autorisée par la mise en conformité aux dispositions de l'ordonnance de 2004⁷⁵. Il s'agit de la dernière période de création des ASA de marais ; il est très rare d'en créer aujourd'hui⁷⁶.

Nous avons pu ainsi dégager les grandes périodes de création des ASA de marais grâce aux explications plus détaillées de quelques statuts. Mais la moitié des statuts recueillis n'indique pas la date de création de l'ASA, et encore moins un historique même succinct retraçant de potentielles fusions ou des modifications statutaires. L'intégration d'un historique de l'ASA dans les statuts n'est ni mentionnée dans les textes législatifs, ni dans les guides de mise en conformité⁷⁷ ; ces éléments rédigés sont donc issus d'un souhait de valorisation d'un héritage de longue date. On dit souvent que les associations syndicales sont de « *vieilles dames* »⁷⁸ et que les connaissances acquises et transmises au sein des ASA sur le fonctionnement des marais au cours des générations sont sans commune mesure. Un membre du Forum des Marais Atlantiques, côtoyant les ASA depuis longtemps, explique qu'elles « *savent que quand il va tomber 10 millimètres au bout du marais là-bas, l'eau va descendre très rapidement de la parcelle dans le fossé, et qu'au droit de tel ouvrage, si l'eau atteint en 2 heures ce niveau-là, il va falloir ouvrir de deux dents la vanne qu'il y a à côté* »⁷⁹. Les ASA portent la mémoire de siècles de gestion des marais et il est intéressant de voir que cela transparaît dans les statuts, notamment parce que les présidents d'ASA se font de plus en plus âgés et que la relève est limitée⁸⁰. La transmission de cette histoire et de ces connaissances n'est plus aussi bien assurée⁸¹.

L'étude des préambules retraçant l'histoire des ASA a montré qu'elles existent sur les marais littoraux atlantiques depuis le XVIIe siècle, et qu'elles ont été, les unes et les autres,

⁷⁴ L. n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (JO n°0046 du 24 février 2005), art. 95, I, 2°, « *les associations foncières de réorganisation foncière et les associations foncières de remembrement visées aux articles L. 132-1 et L. 133-1 du code rural [...] sont régies, [...] par les dispositions de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires* ».

⁷⁵ Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004, précit., art. 60, II, 2, « *les associations foncières de remembrement visées aux articles L. 132-1 et L. 133-1 du code rural, [...] disposent d'un délai de cinq ans à compter de la publication du décret en Conseil d'État [...] pour adopter de statuts conformes aux dispositions de la présente ordonnance* ».

⁷⁶ Entretien mené le 10/04/2024, Responsable d'unité service Eau et Nature de la DDTM Vendée.

⁷⁷ Notamment GILARDEAU J.-M., MIOSSEC G., LUCOT R., SANSON B., CIZEL O., « *La gestion des zones humides par les Associations Syndicales de Propriétaires – Guide de mise en conformité des statuts des Associations Syndicales de Propriétaires en zones humides* », 2008, et ASAinfo, Chambres d'Agriculture, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, « *Réforme des Associations Syndicales : guide de mise en conformité et statuts types commentés* », 2006.

⁷⁸ Entretien mené le 29/03/2024, Juriste en droit rural, Président de l'Union des Marais de Brouage et du Forum des Marais Atlantiques.

⁷⁹ Entretien mené le 22/03/2024, Responsable pôle Eau et Ecosystèmes au Forum des Marais Atlantiques.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Entretien mené le 14/03/2024, Directeur du Syndicat Mixte Bassin du Lay (SMBL) [Marais Poitevin].

constituées successivement dans des contextes historiques différents. Cependant elles remplissent aujourd'hui toutes les mêmes missions car leur objet est soumis au principe de spécificité.

I.1.2 L'objet des statuts et le principe de spécialité des ASA : des missions évolutives selon les fonctions données aux territoires de marais littoraux

Comme énoncé par Liet-Veaux, l'association syndicale de propriétaires est attachée à un principe de spécialité, c'est-à-dire qu'elle ne peut être constituée, jouir des prérogatives que lui confère la loi et remplir ses obligations que dans la mesure où elle se propose pour but l'un ou quelques-uns des travaux énumérés à l'article 1^{er} de l'ordonnance de 2004⁸². Liet-Veaux rappelle en particulier que la spécialisation horizontale consiste « *en l'interdiction, pour une association syndicale, de faire des travaux étrangers ou même connexes à ceux en vue desquels elle a été autorisée* »⁸³. Elle ne peut, par exemple, pas entreprendre des travaux sur des digues si son objet est de gérer les niveaux d'eau. L'auteur nuance toutefois cette idée car certains statuts mentionnent que « *l'association a pour objet de mettre en œuvre ou prendre part à toute action [...] entraînant une amélioration de ses missions et objectifs* »⁸⁴. Autrement dit, l'ASA peut entreprendre des travaux qui contribuent indirectement à remplir ses missions.

Ce principe de spécialité se traduit concrètement par une liste d'objets, qui a été définie dans la loi de 1865. Cette liste s'est allongée au fur et à mesure du temps pour répondre aux problématiques des propriétaires : le texte de 1865 prévoyait par exemple l'objet ancestral que constitue le « *dessèchement des marais* »⁸⁵, puis une loi du 22 décembre 1888 est venue ajouter « *l'assainissement des villes et faubourgs* »⁸⁶, une autre loi du 13 décembre 1902 a ajouté l'objet de « *défense contre les incendies dans les forêts, landes boisées et landes nues* »⁸⁷, ou encore une ordonnance du 6 janvier 1959 a ajouté l'alinéa 1 bis avec des « *travaux destinés à prévenir la pollution des eaux* »⁸⁸, etc. Les textes ont donc évolué pour permettre la création d'ASA aux missions diverses, en réponse à des besoins communs

⁸² LIET-VEAUX G., *Les associations syndicales de propriétaires*, Recueil Sirey, Les cahiers administratifs, 1947, p. 13.

⁸³ LIET-VEAUX G., *op. cit.*, p. 15-16.

⁸⁴ Formulation reprise dans plusieurs statuts étudiés.

⁸⁵ L. du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales, art 1, 3°.

⁸⁶ L. du 21 juin 1865 précit., art. 1, 6°, modifié par la loi du 22 décembre 1888.

⁸⁷ L. du 21 juin 1865 précit., art. 1, 1°, modifié par la loi du 13 décembre 1902.

⁸⁸ L. du 21 juin 1865 précit., art. 1, 1° bis, modifié par l'ordonnance du 6 janvier 1959.

exprimés par certains propriétaires. Cependant, les missions qui ont un temps demandé la constitution d'associations ne sont plus toujours nécessaires et le cas des dessèchements de marais en est un bon exemple. Depuis les dernières conquêtes de terres sur la mer dans la baie de l'Aiguillon dans le Marais Poitevin durant les années 1960, les pratiques de poldérisation ont été abandonnées, tant pour des raisons économiques que pour des fondements écologiques de protection des zones humides⁸⁹. Il n'y a donc plus lieu de constituer des ASA dont l'objet serait le dessèchement des marais. Les ASA, elles-mêmes, expriment dans leurs statuts que « *l'ancienneté des dispositions en vigueur et le particularisme de ces associations entraînaient des difficultés de fonctionnement et rendaient leur contrôle confus et aléatoire* »⁹⁰. L'ordonnance de 2004 a ainsi procédé à une rénovation et à une limitation des objets dans son article 1^{er}. Les nouveaux objets recouvrent ceux de la loi de 1865 et permettent de s'adapter plus facilement à des nouveaux besoins potentiels de la société, sans avoir à modifier une liste exhaustive à chaque fois. Peuvent ainsi faire l'objet d'une ASA la construction, l'entretien, la gestion d'ouvrages, la réalisation de travaux, ainsi que les actions d'intérêt commun, en vue des missions a), b), c) et d)⁹¹ décrites ci-dessous dans le tableau 1.

Objets Ordonnance 2004	Exemples d'objets de la loi de 1865
a) Prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances	1°) <i>défense contre la mer, les fleuves, les torrents [...]</i> 5°) <i>assainissement des terres humides et insalubres</i> 15°) <i>protection des peuplements forestiers contre les dégâts du gibier</i>
b) Préserver, restaurer ou exploiter les ressources naturelles	3°) <i>dessèchement des marais</i> 9°) <i>drainage</i>
c) Aménager ou entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers	2°) <i>curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau [...]</i>
d) Mettre en valeur les propriétés	10°) <i>chemins d'exploitation</i> 11°) <i>toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif [...]</i>

Tableau 1 - Classification des anciens objets de la loi de 1865 selon les objets définis dans l'ordonnance de 2004.⁹²

Ces observations ont conduit J.-M. Pontier, professeur en droit public, à dire qu'« *une telle définition est déjà si large qu'elle est susceptible de recouvrir et de légitimer un très grand nombre d'interventions [...]* Ceux qui auraient pu penser que les associations syndicales étaient passées de mode trouveront là un démenti »⁹³. Cette évolution du potentiel objet des

⁸⁹ GOELDNER-GIANELLA L., « La dépoldérisation, un mouvement en plein essor en Europe... » dans : *Dépoldériser en Europe occidentale : Pour une géographie et une gestion intégrée du littoral* [en ligne], Editions de la Sorbonne, 2013, p. 21-57, <https://books.openedition.org/psorbonne/104225>

⁹⁰ Formulation reprise dans le préambule de plusieurs statuts étudiés (par exemple ASCO des marais de Suiré, Sourdon, Luché, ASA des marais de Charras, ASA de Treize-Prises et Genouillé, etc.).

⁹¹ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 1.

⁹² BOULISSET P., Guide des associations syndicales autorisées – (Après l'ordonnance du 1er juillet 2004), *op. cit.*, p. 10.

⁹³ PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Un instrument renouvelé : les associations syndicales de propriétaires », précit., p. 410.

ASA selon les enjeux contemporains aux territoires de marais s'illustre par exemple dans le sujet du recul du trait de côte ; sujet qui gagne en importance depuis quelques décennies. Lors de nos entretiens, un président de syndicat mixte évoque les réflexions en cours avec les services de l'État pour créer des ASA dont l'objet porterait spécifiquement sur la gestion du trait de côte⁹⁴. Il y aurait donc bien là une évolution vers de nouvelles missions telles que l'entretien, le renforcement ou la création d'ouvrages de protection du trait de côte.

En ce qui concerne les ASA de marais, leur objet concerne principalement la gestion des niveaux d'eau. Sont le plus souvent accomplis des travaux de curage des fossés, de faucardage⁹⁵, d'enlèvement des herbes, de réfection de berge, d'élagage, mais aussi l'entretien et la manipulation des vannes et des portes à flots⁹⁶. Si ces travaux sont toujours d'actualité, les modalités d'exécution évoluent vers une prise en compte accrue des enjeux de protection de l'environnement⁹⁷ : pêche préventive, curages en eau⁹⁸, gestion des niveaux d'eau fine pour préserver les écosystèmes de berges, etc. La refonte des objets dans l'ordonnance de 2004 a justement permis de prendre en compte cette évolution dans les finalités des travaux entrepris, tout en respectant le principe de spécialité.

Finalement, les missions des ASA sont restreintes par leur objet, mais l'évolution des textes observée par le passé laisse penser que ceux-ci pourraient tout à fait, dans un temps long, évoluer à nouveau, pour donner à ces institutions les moyens de répondre à de nouveaux besoins communs aux propriétaires, ou même à des besoins formulés par l'administration. Malgré la rigueur du principe de spécificité des ASA, leurs règles de fonctionnement sont plus souples et propres à chacune d'elles.

I.1.3 Une rédaction statutaire exprimant le particularisme des ASA de marais

Les statuts étudiés présentent une trame de rédaction commune, nuancée par des règles de fonctionnement propres à chacune des ASA et à leur territoire, ce qui traduit un certain particularisme.

⁹⁴ Entretien mené le 03/04/2024, Président du SMLB et ancien président de l'ASVL. Propos corroborés par : BOUSSETON M.-L., LANDEL J.-F., LECLERC B., TANDONNET M., « Financement des conséquences du recul du trait de côte – Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ? », 2023, <https://www.vie-publique.fr/rapport/293591-le-financement-des-consequences-du-recul-du-trait-de-cote-igedd-iga>, Recommandation n°13 qui incite à la responsabilisation financière des propriétaires face aux biens menacés..

⁹⁵ Opération de fauchage des végétaux qui bordent les cours d'eau, afin de garantir le bon écoulement des eaux, d'éviter l'étouffement de la rivière lié aux problèmes d'oxygène et aux excès de matières organiques. Source : Actu environnement.

⁹⁶ Missions mentionnées par l'étude des statuts et des entretiens menés principalement avec les ASA.

⁹⁷ Entretien mené le 22/03/2024, Responsable pôle Eau et Ecosystèmes au Forum des Marais Atlantiques.

⁹⁸ A la différence d'un curage à sec.

Tout d'abord, la longueur des statuts est très variable d'une association syndicale à l'autre. Quelques statuts atteignent 20 pages et près de 37 articles⁹⁹, mais la plupart ne font qu'une dizaine de pages. Dans ce cas, les statuts fonctionnent par renvoi et précisent en préambule que les dispositions impératives relatives aux règles de fonctionnement, de financement, de comptabilité, de contrôle ou encore de modification statutaire et de dissolution sont définies par l'ordonnance de 2004 et le décret de 2006. Ainsi, ils « *ne contiennent que les règles supplétives de fonctionnement que les propriétaires membres de l'association [...] étaient autorisés à fixer librement* »¹⁰⁰. L'article 7 du décret de 2006¹⁰¹ délimite le contenu minimum à intégrer dans les statuts concernant ces règles supplétives propres à chaque ASA. Les ASA ont un mode de fonctionnement très encadré par l'ordonnance de 2004, car elles poursuivent des missions d'intérêt collectif et général¹⁰² et gèrent par ailleurs des fonds publics¹⁰³. Cependant le législateur leur a quand même accordé une certaine souplesse dans la rédaction des statuts. Elles peuvent par exemple définir le nombre de voix maximum à attribuer à un membre de l'assemblée de propriétaires, la périodicité des réunions de l'assemblée, mais aussi d'autres règles compilées dans le tableau suivant pour plusieurs ASA et ASCO (Tableau 2). Cette liberté rédactionnelle est non négligeable, car les règles en question sont importantes dans leur fonctionnement. Les seuils de participation et le régime de vote adoptés à l'assemblée des propriétaires peuvent par exemple favoriser, ou non, certaines catégories de propriétaires au sein de l'ASA.

⁹⁹ Statuts de l'ASCO des Marais de St Agnant – St Jean d'Angle [Marais de Brouage].

¹⁰⁰ Statuts de l'ASA de Vouillé / La Taillée, 2012, préambule [Marais Poitevin].

¹⁰¹ D. n°2006-504 du 3 mai 2006, précit., art. 7, « *Les statuts de l'association syndicale autorisée fixent notamment : 1° Son nom ; 2° Son objet ; 3° Son siège ; 4° La liste des immeubles compris dans son périmètre ; 5° Ses modalités de financement et le mode de recouvrement des redevances ; 6° Les modalités de représentation des membres à l'assemblée des propriétaires qui peuvent prévoir un minimum de superficie ou de contribution aux dépenses donnant le droit de faire partie de l'assemblée, l'attribution à chaque membre d'un nombre de voix calculé en fonction de la superficie de sa propriété ou de sa contribution aux dépenses ainsi qu'un maximum de voix pouvant être attribuées à un membre ou à une catégorie de membres ; 7° Dans le respect des conditions prévues aux articles 19 et 24, le nombre de mandats pouvant être donnés à une même personne en assemblée des propriétaires ou en réunion du syndicat et leur durée de validité maximum ; 8° Le nombre de membres du syndicat, son organisation interne, qui peut prévoir des collèges, la répartition des membres dans ces collèges et la durée de leurs fonctions ; 9° Les règles de désignation des membres du syndicat ; 10° La périodicité des réunions de l'assemblée des propriétaires, qui ne peut être supérieure à deux ans à l'exception des réunions de l'assemblée des propriétaires des associations foncières de remembrement et des associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier, dont la périodicité ne peut être supérieure à quatre ans ; 11° Le cas échéant, la durée de l'association. ».*

¹⁰² Voir paragraphe I.2.1.

¹⁰³ CARTIGNY C., « Les associations syndicales de propriétaires : quel rôle et quel devenir dans les espaces littoraux ? Application au marais poitevin », précit.

Nom ASP	Dominante paysage	Surface ASP (ha)	Nombre de membres (titulaires / suppléants) dans le syndicat ¹⁰⁴	Durée de mandat (ans) des membres du syndicat	Seuil min pour participer à l'AP (ha)	Système d'attribution des voix à l'assemblée des propriétaires
ASA du Marais de la Pironnerie (Marais Poitevin)	Marais desséché	83	3 / 1	9	1	1-5 ha : 1 voix 5-10 ha : 2 voix 10-15 ha : 3 voix ... > 30 ha : 7 voix
Syndicat des Marais de Port Punay (Marais de Rochefort)	Marais desséché	460	6 / 2	6	2	2-4 ha : 1 voix > 4 ha : 2 voix
ASA des Marais Mouillés de Nalliers (Marais Poitevin)	Marais mouillé	3343	15 / 3	6	0.3	> 0.3 ha : 1 voix
ASCO des Marais de St Agnant St Jean d'Angle (Marais Brouage)	Marais mouillé	3417	28/2	6	1	1-20 ha : 1 voix 20-40 ha : 2 voix >40 ha : 3 voix
ASA de Bouin (Marais Breton)	Marais mouillé	5206	7 / 2	4	Pas de seuil	1 propriétaire : 1 voix
ASA des Marais desséchés de Champagné les Marais (Marais Poitevin)	Marais desséché	5869	12 / 3	9	Redevance minimum recouvrable ¹⁰⁵	< 10 ha : 1 voix 10-20 ha : 2 voix 20-30 ha : 3 voix ... 90-100 ha : 10 voix > 100 ha : 10 voix
ASA des Marais de St Michel en l'Herm (Marais Poitevin)	Marais desséché	7705	13 / 1	3	3	> 3 ha : 1 voix
ASA des Marais de Monts (Marais Breton)	Marais mouillé	10000	9 / 3	6	Pas de seuil	1 propriétaire : 1 voix

Tableau 2 - Etude de quelques règles de fonctionnement des statuts de différentes ASP.
Source : Production personnelle à partir des statuts des ASP citées.

De ces différents éléments, il ne ressort pas de réelles tendances. Par exemple, on constate que le nombre de membres dans le syndicat est moins important pour les ASA de petite surface. Toutefois, ces nombres restent très aléatoires pour les ASA de grande taille en termes de superficie, alors qu'on pourrait s'attendre à un bureau syndical plus important pour gérer les missions de ces territoires plus grands. On remarque tout de même que les seuils minima permettant de participer à l'assemblée de propriétaires sont plus élevés dans les

¹⁰⁴ Annexe 1.

¹⁰⁵ Statuts ASA des Marais Desséchés de Champagné les Marais, 2022, art. 5 [Marais Poitevin]. « L'assemblée des propriétaires réunit au moins une fois par an les propriétaires de terrains compris dans le périmètre de l'association qui contribuent effectivement aux dépenses de l'association, c'est-à-dire ceux pour qui le calcul du montant de la redevance est au moins la somme minimum recouvrable », le montant de cette somme recouvrable est souvent proche de 5 €, le prix pour l'envoi d'un courrier recommandé au propriétaire.

marais desséchés que dans les marais mouillés. L'explication se trouve peut-être dans la taille des propriétés. En effet celles-ci sont beaucoup plus conséquentes dans les marais desséchés que dans les marais mouillés, où le parcellaire est plus morcelé ; l'objectif est ainsi de faire participer les propriétés qui auront le plus d'intérêt dans la gestion de l'eau¹⁰⁶. Dans la même idée, le découpage des attributions de voix à l'assemblée de propriétaires est plus fin lorsque le territoire est plus petit comme pour l'ASA du Marais de la Pironnerie dans le Marais Poitevin.

Enfin, la plupart des ASA utilisent le suffrage censitaire, mais quelques-unes, principalement dans les marais mouillés, utilisent le suffrage universel, permis par le décret de 2006¹⁰⁷. J.-P. Billaud fait remarquer qu'au cours de l'histoire des ASA, l'alternance entre suffrage universel et censitaire était récurrente, et que le passage à ce dernier est « *une réponse institutionnelle à la privatisation croissante du rapport au milieu [de] la petite propriété* »¹⁰⁸ : c'est-à-dire que « *l'appropriation privée provoque de plus en plus l'émiettement du foncier et traduit donc l'affaiblissement du contrôle social par la propriété* »¹⁰⁹. Le pouvoir de décision est donc donné aux grands propriétaires car ils forment « *un groupe social plus homogène et en cela plus apte à opérer les choix collectifs pour l'organisation des ressources* »¹¹⁰. S'il est parfois donné la possibilité aux petits propriétaires de se regrouper pour avoir voix dans l'assemblée, cette possibilité n'est presque jamais mise en œuvre au sein des ASA, soit par manque d'information soit par désintéressement des petits propriétaires¹¹¹.

Cette question du type de suffrage se pose encore aujourd'hui et d'autant plus que l'urbanisation de certains marais entraîne de plus en plus un morcellement de la propriété sur le foncier. On peut supposer que dans des marais très peu urbanisés comme le Marais Breton, où la gestion de l'eau reste partagée entre les éleveurs, le suffrage universel suffit. Mais dans le cas du Marais Poitevin, la diversité des usagers (agriculteurs, associations environnementales, chasseurs, touristes, néoruraux, etc.) impose un suffrage censitaire pour les raisons évoquées ci-dessus. Malgré cette explication, certains présidents d'ASA ne

¹⁰⁶ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du Syndicat Mixte Vendée Sèvre Autize (SMVSA) [Marais Poitevin].

¹⁰⁷ D. n°2006-504 du 3 mai 2006, précit., art. 7, 6°, les ASA « *peuvent prévoir un minimum de superficie ou de contribution aux dépenses donnant le droit de faire partie de l'assemblée* », l'application du régime censitaire n'est pas une obligation. Cette possibilité n'était pas sous-entendue dans le décret de 1927 puisque l'article 6 mentionnait que « *le projet d'acte d'association soumis à l'enquête détermine : [...] Le minimum d'étendue de terrain ou d'intérêt qui donne à chaque propriétaire le droit de faire partie de l'assemblée générale des intéressés* ».

¹⁰⁸ BILLAUD J.-P., « L'État Nécessaire ? Aménagement et Corporatisme Dans Le Marais Poitevin. », précit., p. 78.

¹⁰⁹ BILLAUD J.-P., précit. p. 86.

¹¹⁰ BILLAUD J.-P., précit. p.78.

¹¹¹ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

donnent pas de raison particulière à ces seuils, et précisent qu'il s'agit pour la plupart des règles définies il y a longtemps¹¹².

Un certain nombre de statuts ne mentionnent donc que les règles spécifiques à leur fonctionnement, tandis que d'autres ajoutent des articles à propos de sujets tels que le personnel¹¹³, des partenariats liés à des adhésions à des syndicats mixtes ou des unions¹¹⁴, la transmission des actes de l'association au préfet¹¹⁵. Selon les ASA, il semble y avoir une rédaction plus ou moins précise des statuts qui questionne finalement sur l'importance que revêt réellement ce document pour elles. La plupart de ces statuts sont une simple formalisation des missions que mènent les ASA depuis des années, mais quelques-uns semblent s'attacher à mieux encadrer et préciser leur fonctionnement.

En parallèle de ces règles inscrites dans les statuts, les ASA peuvent avoir des pratiques informelles, c'est-à-dire une conduite communément admise dans un groupe social sans qu'elle soit pour autant écrite. C'est ce que soulignent A. Brochet et Y. Renou à propos d'ASA de sécurisation du risque d'inondation dans la plaine grenobloise, qui malgré l'obligation de voter leurs budgets en équilibre réel, ne planifiaient pas le tiers de leur budget pour anticiper des dépenses sur des travaux d'urgence liées à des événements climatiques¹¹⁶. Bien que cette pratique soit spécifique à ces deux ASA en particulier, elle pourrait très bien être mise en œuvre sur les territoires de marais qui sont confrontés aux mêmes problématiques¹¹⁷. Cela donne un aperçu de leur mode de fonctionnement. Ils ajoutent que « *la capacité des normes informelles à concurrencer les normes d'action publique dépend également de la stratégie poursuivie par l'État* »¹¹⁸. Or, l'échange avec les services de l'État de la Vendée montre qu'en ce qui concerne la gestion des ASA de marais, la stratégie de l'État est assez peu précise. Il y a certes un contrôle de légalité, c'est-à-dire que les services de l'État vérifient que « *les travaux énoncés correspondent à l'objet de l'ASA, mais nous n'allons pas plus loin* »¹¹⁹. Cette position s'inscrit dans la suite de celle tenue historiquement d'un État tutelle qui assure la protection de l'intérêt général¹²⁰, sans pour autant s'ingérer

¹¹² Entretien mené le 26/04/2024, Président de l'ASA St Agnant St Jean d'Angle [Marais de Brouage].

¹¹³ Statuts ASA des Marais de Monts, 2008, art. 23 et 24 [Marais Breton].

¹¹⁴ Statuts ASA des Marais de monts, 2008, art. 29 et 30 [Marais Breton].

¹¹⁵ Statuts ASCO des Marais de St Agnant St Jean d'Angle, art. 24 [Marais de Brouage].

¹¹⁶ BROCHET A., RENOY Y., « La sécurisation du risque inondation comme « commun-communauté » : colonisation institutionnelle et résistances pratiques dans la plaine grenobloise », précit., p. 53.

¹¹⁷ Cependant les entretiens n'ont pas semblé mettre en évidence ce type de pratique dans les ASA des marais littoraux atlantiques.

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Entretien mené le 12/04/2024, Cheffe du bureau de l'intercommunalité et du contrôle budgétaire, Préfecture de la Vendée.

¹²⁰ Voir paragraphe I.2.1.

dans les décisions de l'association. Cependant, et comme E. Ayoub le soulignait, l'avenir des associations sera différent selon que l'administration adopte un rôle purement observateur ou au contraire moteur¹²¹.

Cette souplesse vis-à-vis des statuts s'observe également en pratique. Ainsi, les statuts d'une ASA interrogée indiquent que « *l'assemblée générale réunit tous les propriétaires des parcelles incluses dans le périmètre de l'association dont la superficie est égale ou supérieure à un hectare* »¹²². Pourtant, face à la remarque faite que les propriétaires en dessous de ce seuil ne peuvent participer à l'assemblée, le président de cette ASA répond que « *Non, pas spécialement, tous les propriétaires peuvent y participer. Mais pour ceux qui veulent être dans le bureau syndical, ils doivent respecter ce seuil* »¹²³. On constate donc un décalage entre les règles énoncées dans les statuts et les usages de fonctionnement au sein de cette ASA. Ce décalage n'a pas de réel impact dans les décisions prises et il donne la possibilité d'instaurer plus de démocratie dans l'ASA. Cette situation est donc envisageable tant qu'il y a peu d'enjeux. Cependant, en cas de tensions émergeant entre les propriétaires membres d'ASA, on peut supposer que l'utilisation stricte des statuts redeviendrait un enjeu. Les écarts constatés entre les statuts et la réalité se retrouvent également sur la question de la gestion des digues¹²⁴. Un des gemapiens interrogés expliquait que certaines ASA avaient en responsabilité la gestion des digues, avant la mise en place des systèmes d'endiguement, sans que cela soit réellement inscrit dans leurs statuts¹²⁵. Bien qu'elles n'interviennent que très peu sur ces ouvrages en pratique, le principe de spécialité n'est alors plus respecté.

Finalement, l'ordonnance de 2004 a participé à atténuer le particularisme des ASA en leur donnant un cadre de fonctionnement assez précis. Mais ce dernier n'a pas complètement disparu, et la rédaction des statuts continue de traduire des pratiques et usages locaux spécifiques, ainsi que des écarts à la règle. Cela rappelle que les associations syndicales sont le lieu de rencontre d'intérêts privés, collectifs et publics, et qu'il a fallu poser un cadre juridique, celui d'établissement public à caractère administratif, pour permettre la coexistence de ces intérêts.

¹²¹ AYOUB E., *Les associations syndicales de propriétaires*, op. cit., p. 122.

¹²² Statuts de l'ASCO des Marais de St Agnant St Jean d'Angle, art. 6 [Marais de Brouage].

¹²³ Entretien mené le 26/04/2024, Président de l'ASCO des Marais de St Agnant St Jean d'Angle [Marais de Brouage].

¹²⁴ Voir paragraphe II.1.1.

¹²⁵ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

I.2 Une forme juridique à l'interface entre intérêts privés, collectifs et général dans les marais atlantiques

Les ASA de marais remplissent des missions d'intérêt collectif qui servent aussi l'intérêt général. Ces notions, bien que complexes à appréhender, sont lisibles dans les statuts. Ainsi, les intérêts privés, collectifs et général cohabitent au sein de l'ASA mais souvent dans un équilibre délicat et des rapports de force différents (I.2.1). En témoignent la qualification d'établissement public à caractère administratif des ASA et leur mode de fonctionnement décrit dans la loi et les statuts puisqu'ils mettent l'accent sur la protection de l'intérêt général (I.2.2). En effet, les prérogatives de puissance publique qui sont associées à cette nature juridique d'établissement public et le caractère réel de l'ASA garantissent le bon entretien des marais dans le temps (I.2.3).

I.2.1 Une coexistence délicate des intérêts privés, collectifs et général dans les missions statutaires des ASA de marais

Les associations syndicales sont le lieu d'une convergence entre intérêts privé, collectif et général¹²⁶. Ces différents intérêts y coexistent et des rapports de force entre chacun sont perceptibles. Tout d'abord, il est clair que les ASA sont motivées par un intérêt collectif. La notion d'intérêt collectif est toutefois une notion délicate à appréhender. H. Gaba, maître de conférences en droit privé, explique que « *malgré le caractère flou, large et ambigu de la notion d'intérêt collectif, on s'est finalement mis d'accord pour admettre que l'intérêt collectif se situe à mi-chemin entre l'intérêt individuel et l'intérêt général sans pour autant préciser les contours* »¹²⁷. L'intérêt collectif peut être défini comme l'intérêt d'un groupement particulier¹²⁸. Toutefois, l'ASA remplit aussi des missions d'intérêt général, ce qui conditionne son activité et son fonctionnement. H. Gaba nous donne là aussi des éléments de compréhension et propose d'entendre l'intérêt général au sens de l'intérêt public, c'est-à-dire comme « *l'ensemble des intérêts de la société en tant que telle* »¹²⁹. À

¹²⁶ BOTREL E., « Gestion de l'eau et Gemapi : les ASP dans le flou », *Géomètre*, Septembre 2023, n °2216, p. 40-41, <https://www.geometre-lemag.fr/lire/125/c043f8aa33eefb9f8dc1f2eb51ff54b5>

¹²⁷ GABA H., « Les intérêts général, collectif et individuel : coexistence, opposition formelle, dynamique interne, interaction, interdépendance et complémentarité », *Revue de la Recherche Juridique – Droit prospectif*, 2020, 2019-3, p. 1110, <https://hal.science/hal-02398967/document>

¹²⁸ THOMAS L., *Dictionnaire des recherches en droit social de l'IRERP*, « Intérêt collectif », 2022, [en ligne], <https://drds-irerp.fr/interet-collectif-2/>

¹²⁹ GABA H., précit., p 1057.

côté des intérêts collectifs et généraux, les intérêts particuliers peuvent être définis comme « *l'avantage que présente (pour une personne) l'exercice d'un droit ou d'une action* »¹³⁰. Ces intérêts particuliers peuvent être remplis indirectement par l'exercice des intérêts collectifs et généraux. Les agriculteurs membres de l'ASA pourront, par exemple, tirer individuellement un profit économique de la gestion des niveaux réalisée par celle-ci. Cependant, il est certain que les intérêts collectifs et généraux s'imposent aux intérêts particuliers, en témoignant les diverses servitudes de libre passage pour la surveillance ou pour les travaux et les engins de chantier, de dépôt des produits de curage ou encore d'emprunt de terre, définies dans les statuts ou les règlements intérieurs des ASA. Il est spécifié que dans l'emprise de ces servitudes « *les propriétaires ne peuvent édifier de constructions, de clôtures fixes, effectuer des plantations ou excavations, sans l'accord exprès et préalable de l'association syndicale* »¹³¹. Ces servitudes viennent donc restreindre les prérogatives du propriétaire au profit des missions d'intérêt collectif et général de l'ASA. Ces différents intérêts sont mobilisés dans les statuts, mais leur emploi et leur identification dans la rédaction est parfois confuse. La frontière entre ces notions est mince, ces 3 intérêts pouvant s'exercer dans le cadre d'une même mission, ce qui les rend difficile à distinguer. En effet pendant longtemps, intérêt général et intérêt collectif s'alignaient dans les missions de dessèchement des marais portées par les ASA. Or, depuis quelques années, l'intérêt général poursuivi par l'État est amené à évoluer, notamment vers la protection des enjeux environnementaux, et semble en partie diverger des intérêts collectifs de mise en valeur agricole des terres, portés par les ASA. On verra par exemple que les niveaux d'eau à respecter dans le marais sont sujets à la négociation entre les ASA et les acteurs de l'environnement, avec d'une part, des niveaux pratiqués pour les cultures et d'autre part, des niveaux propices au développement des écosystèmes. Cette divergence permet de mieux apprécier les deux notions et les rapports de force qu'il peut y avoir entre elles. Nous verrons que ce rapport de force s'avère tout de même être en faveur de l'intérêt général.

Comme nous l'avons fait remarquer, les ASA sont d'abord motivées par un intérêt collectif. L'intérêt privé seul ne peut expliquer la création des associations syndicales, et J.-M. Pontier, professeur de droit public, explique qu' « *Historiquement, ce sont des intérêts communs à une communauté, un groupe de personnes, qui [ont conduit] à l'établissement de ces*

¹³⁰ GABA H., précit., p. 1079.

¹³¹ Règlement de service de l'ASCO des Marais de l'Angle Giraud [Marais Poitevin], 2009.

associations »¹³². En effet les communautés d'habitants ont, dès le Moyen Âge, saisi l'importance de se rassembler en groupe afin d'assurer l'entretien des ouvrages construits et du réseau hydraulique, car à défaut d'entretien, le marais devient « *inaccessible et improductif pour l'homme* »¹³³. Face au morcellement des terrains, aux coûts d'entretien et à la complexité des ouvrages, les propriétaires de marais se devaient d'aller au-delà de leur simple responsabilité personnelle et d'agir dans un cadre plus global¹³⁴. L'intérêt collectif s'inscrit « *au-delà de l'addition des intérêts particuliers [...] Il transcende [...] les intérêts de chacun de ceux qui la composent* »¹³⁵. Les statuts des associations syndicales sont explicites sur le fait qu'elles sont avant tout motivées par un intérêt collectif. Un certain nombre d'objets dans les statuts étudiés expriment ainsi un objectif de « *maîtrise des niveaux d'eau dans l'intérêt collectif des propriétaires associés* »¹³⁶ ou encore « *l'association a pour objet de mettre en œuvre ou prendre part à toute action ou réalisation d'intérêt collectif* »¹³⁷. L'ordonnance de 2004 elle-même reprend cette notion puisqu'une association syndicale peut être constituée pour des « *actions d'intérêt commun* »¹³⁸ dont les objets sont définis à l'article 1^{er}. On peut ajouter à propos de l'ordonnance de 2004, qu'elle propose dans son article 1^{er} qu'une ASA puisse être constituée en vue « *de mettre en valeur les propriétés* »¹³⁹. Ce quatrième objet est original car il offre « *la faculté aux associations de réaliser des actes de gestion. Ainsi, il ne serait pas contraire à la loi qu'une association accepte de jouer les intermédiaires entre les propriétaires de terres libres et les candidats à leur exploitation, voire assure la promotion d'une activité particulière, par exemple le pastoralisme* »¹⁴⁰. Cette explication justifie que l'on attribue à l'objet de mise en valeur des propriétés la poursuite d'un intérêt collectif, puisqu'il s'agit bien de répondre à l'intérêt d'un groupement particulier, les éleveurs de marais entre autres dans cet exemple. Les ASA se sont donc formées historiquement pour répondre à des intérêts collectifs et les textes leur reconnaissent cette possibilité.

¹³² PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Un instrument renouvelé : les associations syndicales de propriétaires », *La Revue administrative*, Septembre 2004, n°341, p. 408-409, <https://www.jstor.org/stable/40774095>

¹³³ MIOSSEC G., LUCOT R., « Chapitre I – L'histoire des Associations Syndicales de Propriétaires », dans : Forum des Marais Atlantiques, GILARDEAU J.-M., précit., p. 17.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ TEYSSIE B., « L'intérêt de l'entreprise, aspects de droit du travail », D. 2004, p. 1680-1387 cité dans GABA H., précit., p. 1084.

¹³⁶ Objet similaire pour 24 statuts sur les 38 étudiés.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 1.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ GILARDEAU J.-M., « Chapitre II – Guide de mise en conformité des statuts des Associations Syndicales de Propriétaires en zones humides », dans : Forum des Marais Atlantiques, GILARDEAU J.-M., précit., p. 23.

Cependant, l'ASA poursuit aussi un but d'intérêt général dans le cadre de ses missions. Concrètement, sur les 44 statuts étudiés, 12 d'entre eux rappellent les 3 premiers objets de l'article 1^{er} de l'ordonnance de 2004, pour lesquels une association syndicale peut se constituer, qui pour rappel sont « a) *De prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances ; b) De préserver, de restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ; c) D'aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers* »¹⁴¹. Ces trois objets servent un intérêt général : l'objet a) répond à un intérêt général de sécurité publique, l'objet b) s'attache à la protection de l'environnement, et dans le cas des marais l'article L.211-1-1 du Code de l'environnement affirme que « *la préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L.211-1 sont d'intérêt général* »¹⁴², enfin l'objet c) peut être rapproché de l'article L. 211-7 de Code de l'environnement dans lequel le législateur indique que l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, etc, peuvent faire l'objet d'actions présentant un caractère d'intérêt général¹⁴³. Ces objets sont souvent précisés par des missions, par exemple la « *définition et gestion des niveaux d'eau dans l'intérêt général des propriétaires* »¹⁴⁴ dans le cas d'une ASA du Marais Breton. L'intérêt général est ici mentionné explicitement. Pourtant, l'idée que l'ASA poursuit un intérêt collectif ou particulier de plus-value économique avant de poursuivre un intérêt général, est une position qui a longtemps été tenue par une partie de la doctrine, et notamment par le doyen Hauriou¹⁴⁵. F.-X. Cadart, quant à lui, propose dans sa thèse sur les wateringues, une autre lecture dans laquelle l'ASA poursuit indéniablement une mission d'intérêt général. En effet, il propose de s'interroger sur la raison pour laquelle l'administration a été amenée à contraindre le regroupement de propriétés, plutôt que sur la raison pour laquelle les propriétaires acceptent de se regrouper. Il avance alors les éléments de réflexion suivants : « *La raison semble se rapprocher davantage d'un intérêt public incontestable. Ces propriétés sont en effet associées, soit dans un souci de protection contre, par exemple, l'impétuosité des flots contre des manifestations climatiques ou terrestres*

¹⁴¹ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 1.

¹⁴² C. env., art. L. 211-1-1.

¹⁴³ C. env., art. L. 221-7, I, 2°.

¹⁴⁴ Statuts de l'ASA des Marais de Monts [Marais Breton], 2008, art. 4.

¹⁴⁵ Hauriou, Vedel, Devolvé, Rivero, Walline, Sardin. En 1899, Hauriou commente la décision du Tribunal des Conflits, Canal de Gignac, et écrit à propos des intérêts poursuivis par l'ASA : « *En revanche, ce qui est grave, c'est d'incorporer à l'Administration de l'État des entreprises qui ne sont pas d'intérêt public mais seulement d'intérêt collectif[...] Or, voilà des travaux d'association syndicale. Ils n'ont plus du tout le même caractère, ils ne sont pas pour la police, ils sont pour la plus-value, ils ne sont pas politiques, ils sont purement économiques [...] Ce qui donne à ces travaux leur caractère, ce sont précisément les conditions dans lesquelles ils se produisent, c'est qu'il n'y a en jeu ni sécurité, ni salubrité publique, mais seulement le désir d'améliorer des terrains, de leur donner une plus-value.* »

[...] soit afin d'améliorer leur fonction sociale, en les rendant par exemple plus accessibles ou plus fidèles à leur destination »¹⁴⁶. Il ajoute que l'intérêt public devient alors l'objet immédiat de l'ASA, et que la plus-value réalisée, si elle est incontestable, n'en est qu'incidente ou secondaire. Dans ces arguments, le souci de protection relève bien de l'intérêt général, mais c'est aussi le cas de la fonction sociale de la propriété. F.-X. Cadart cite à ce sujet F. Munoz qui s'exprimait en ces termes : « *la propriété n'est pas un droit exclusif et absolu, elle apparaît comme une fonction sociale : l'intérêt général vient limiter, lorsque cela est nécessaire, le droit du propriétaire d'agir à sa guise sur la chose [...] Le propriétaire est dans l'obligation de gérer sa propriété, non seulement dans son intérêt propre, mais dans l'intérêt de la collectivité* »¹⁴⁷. Finalement il estime que le rôle de l'association syndicale est de « *contraindre le propriétaire d'assumer la fonction sociale qu'il tient de la propriété* »¹⁴⁸ et, qu'en ce sens, elle poursuit une mission d'intérêt général. Enfin, l'Histoire elle-même a reconnu aux ASA la poursuite d'un intérêt général. Pendant l'Ancien Régime, les intérêts collectifs semblaient primer dans le fonctionnement des ASA. Mais en 1789, la Révolution française amène de profonds changements dans l'organisation de la société et la vision de la propriété foncière. H. Gaba explique qu'avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, l'État devient le seul défenseur de l'intérêt général¹⁴⁹, et que « *les révolutionnaires n'ont voulu tolérer aucun groupement intermédiaire entre l'État et l'individu* »¹⁵⁰. Il y a une volonté de rompre avec certains aspects de la féodalité puisque seuls les intérêts individuels et généraux sont reconnus, l'intérêt collectif devient inexistant puisqu'il est seulement assimilé à la somme d'intérêts particuliers. La loi Chapelier de 1791 concrétise cette idée et interdit tout groupement de personnes pour des intérêts communs¹⁵¹. Mais alors que l'application rigoureuse de cette loi aurait dû entraîner leur suppression¹⁵², les ASA continuent d'exercer et l'État est forcé de

¹⁴⁶ CADART F.-X., *Les wateringues, une association syndicale forcée de propriétaires*, précit., p. 170.

¹⁴⁷ CADART F.-X., précit., p. 168.

¹⁴⁸ CADART F.-X., précit., p. 169.

¹⁴⁹ Déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen, art. 12, « *La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique* ».

¹⁵⁰ GABA H., précit., p. 1061.

¹⁵¹ L. du 14-17 juin 1791 relative aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession, dite Loi Chapelier, art 2, « *Les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque, ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni président, ni secrétaire ou syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs.* », <https://archive.org/details/loirelativexas00fran/mode/2up>

¹⁵² BILLAUD J.-P., « L'État Nécessaire ? Aménagement et Corporatisme Dans Le Marais Poitevin. », précit., p. 73.

reconnaître qu'elles ne portent pas seulement des intérêts collectifs ou particuliers mais bien des intérêts publics¹⁵³.

Il y a donc à la fois des intérêts généraux et collectifs qui s'expriment au travers de l'ASA et de ses statuts. Toutefois, il ressort de la lecture de ces documents une forme de confusion entre les deux notions. 24 des 38 statuts étudiés présentent le même objet dans lequel il est énoncé que l'association réalise la maîtrise des niveaux d'eau dans « *l'intérêt collectif des propriétaires associés* »¹⁵⁴. Cependant, certains statuts reprennent la même formulation mais dans « *l'intérêt général des propriétaires associés* »¹⁵⁵. L'utilisation de ces différentes notions dans un même contexte laisse penser que nombre d'acteurs utilisent ces termes de manière synonyme. Cette confusion vient de la difficulté de compréhension de ces notions, car elles peuvent facilement se chevaucher. Ainsi, selon J.-M. Verdier, juriste en droit du travail, il n'existe pas de différence de nature entre intérêt collectif et intérêt général, ce dernier n'étant qu'une espèce spécifique d'intérêt collectif, et que de plus, la défense d'un intérêt collectif particulier concorde souvent avec celle de l'intérêt général¹⁵⁶. Cette position est à prendre avec précaution car elle est spécifique à la doctrine en droit social, toutefois on peut penser qu'elle s'applique dans le cas des ASA. En effet, pendant longtemps, les intérêts généraux poursuivis par l'administration s'alignaient sur les intérêts collectifs pour lesquels les associations s'étaient constituées, à savoir la mise en valeur de terres agricoles pour nourrir la population et l'assainissement des terres. Aujourd'hui, les intérêts généraux portés par l'administration ont notamment pu évoluer vers des enjeux de protection de l'environnement et particulièrement des zones humides. Cette progression de l'intérêt général permet de mieux apprécier sa distinction avec l'intérêt collectif. On constate ainsi que, d'une part, sur les marais littoraux atlantiques et particulièrement sur le Marais Poitevin, il y a toujours un souhait des ASA de rester dans une logique de dessèchement des marais et d'un espace productiviste. Mais d'autre part, cette logique diverge de celle portée par les politiques publiques de l'État, où le marais est plutôt considéré comme un espace de biodiversité. La protection de ces espaces étant considérée comme relevant de l'intérêt

¹⁵³ L. du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, avec laquelle l'État incite à la constitution de groupements de propriétaires pour l'entretien des marais et L. du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales qui leur reconnaît la personnalité morale.

¹⁵⁴ Objet similaire pour 24 statuts sur les 38 étudiés : « *L'association a pour objet l'exécution des travaux d'entretien, d'amélioration et de gestion des ouvrages du réseau hydraulique en vue de permettre la maîtrise des niveaux d'eau dans l'intérêt collectif des propriétaires associés. [...]* ».

¹⁵⁵ Statuts du Syndicat des Marais Mouillés de la Sèvre et du Mignon de la Charente Maritime, 2009, art. 2 [Marais Poitevin].

¹⁵⁶ THOMAS L., Dictionnaire des recherches en droit social de l'IRERP, « Intérêt collectif », précit.

général, elle peut parfois se heurter aux intérêts collectifs défendus par les ASA. Nous verrons plus tard¹⁵⁷ que cette divergence, et de manière plus générale, la diversification des usages dans le marais, est parfois source de tensions.

Finalement, cette divergence est l'occasion de mettre en lumière le rapport de force qui existe entre intérêt général et intérêt collectif au sein de l'ASA. C'est bien l'intérêt général qui encadre les missions de l'ASA et qui autorise l'exercice d'un intérêt collectif. Nous verrons plus tard que l'intérêt collectif de certains groupes d'agriculteurs peut opposer des résistances à l'intérêt général, avec par exemple des négociations de niveaux d'eau en leur faveur, dans le cadre de protocoles de gestion. Toutefois, l'intérêt général s'impose aux ASA, car là où la plupart de ces territoires ne possédaient pas de réelle gestion encadrée des niveaux d'eau, ils sont aujourd'hui, pour la plupart, soumis à des protocoles qui prennent en compte au mieux les divers usages du marais. L'intérêt général intervient donc comme protecteur « *des intérêts innomés ou non spécifiques c'est-à-dire autres que ceux reconnus expressément comme particuliers ou collectifs* »¹⁵⁸. Ainsi, si les statuts expriment une volonté collective, il serait peut-être plus juste d'affirmer qu'aujourd'hui la gestion des niveaux d'eau est faite dans l'intérêt général des propriétaires, car il n'y a plus une unique volonté collective émanant du groupe mais plusieurs¹⁵⁹.

Les ASA sont donc motivées par des intérêts collectifs, principalement de maintien des paysages et des pratiques agricoles. Mais elles remplissent avant tout des missions d'intérêt général et c'est ce qui a conduit, avec d'autres arguments que nous allons étudier, à les qualifier d'établissement public à caractère administratif.

I.2.2 Une qualification d'établissement public à caractère administratif se fondant sur des arguments législatifs et statutaires

La jurisprudence, par une décision du Tribunal des Conflits, a reconnu en 1899 que les ASA et ASCO sont des établissements publics à caractère administratif. Un établissement public est une personne morale de droit public chargée de la gestion d'une activité de service public dans le cadre limité de sa spécialité¹⁶⁰. La notion de service public est définie par R. Chapus, professeur de droit administratif, comme une activité d'intérêt général, assurée ou assumée

¹⁵⁷ Voir partie II.2

¹⁵⁸ GABA H., précit., p. 1106.

¹⁵⁹ Voir paragraphe II.2.1.

¹⁶⁰ BROUSSOLLE Y., « Fiche 42. L'établissement public » dans : *Fiches d'introduction au droit public*, Ellipse, 2019, p. 261-265, <https://www.cairn.info/fiches-d-introduction-au-droit-public--9782340032842-page-261.htm>

par l'administration¹⁶¹. Cette décision du Tribunal des Conflits est fondée sur le fait que les ASA possèdent des prérogatives de puissance publique, qui peuvent être définies comme des moyens juridiques exorbitants du droit commun qui placent l'administration dans une situation privilégiée par rapport aux administrés¹⁶². La nature juridique des ASA a par la suite été consacrée à l'article 2 de l'ordonnance de 2004 indiquant que « *les associations syndicales autorisées et constituées d'office ainsi que leurs unions sont des établissements publics à caractère administratif* »¹⁶³.

Pourtant cette qualification d'établissement public n'a pas toujours été évidente et a longtemps fait hésiter la doctrine sur la nature juridique des ASA. Bien que soutenue par certains dont Aucoc, une autre partie de la doctrine, dont Hauriou, Ducroq, Vedel ou encore Devolvé, estimait que les associations syndicales « *ne sont pas d'intérêt public mais seulement d'intérêt collectif* »¹⁶⁴. Or d'après la définition précédemment rappelée du service public, l'absence d'intérêt général les conduisait à refuser qu'une ASA puisse gérer un service public¹⁶⁵. En ce sens, ils voyaient tout au plus dans ces ASA un établissement d'utilité publique¹⁶⁶, puisqu'il peut être défini comme une personne morale de droit privé qui gère, non pas une activité de service public, mais une activité privée d'intérêt général, pour laquelle on lui reconnaît une utilité publique¹⁶⁷. Cette hésitation est d'ailleurs perceptible dans la loi de 1865 relative aux associations syndicales puisqu'elle ne se positionnait pas encore sur la nature juridique des ASA.

C'est avec le célèbre arrêt *Canal de Gignac* du 9 décembre 1899 que le Tribunal des Conflits tranche la question en indiquant que les ASA et les ASCO sont des établissements publics. Pour cette décision, le Tribunal de Conflits se fonde sur plusieurs éléments exorbitants du droit commun qui résultent de la loi du 21 juin 1865. Tout d'abord, les ASA disposent de prérogatives de puissance publique leur permettant de forcer les propriétaires récalcitrants à y adhérer, de lever des taxes, d'exproprier des immeubles. Ensuite, elles sont également soumises à des sujétions exorbitantes, puisqu'elles sont autorisées par arrêté préfectoral et

¹⁶¹ CHAPUS R., « Le service public et la puissance publique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1968, p. 239

¹⁶² BEAL A., « Fasc. 400-45 : Compétence administrative et judiciaire – Actes ou opérations se rattachant à une mission de service public comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique », *JurisClasseur Procédure civile*, 2018, §18

¹⁶³ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 2.

¹⁶⁴ HAURIOU M., « Caractère d'établissement public des Associations syndicales de propriétaires, Note sous Tribunal des conflits, 9 décembre 1899, Association syndicale du Canal de Gignac, S.1900.3.49 », *Revue générale du droit [en ligne]*, 2013, n°11062.

¹⁶⁵ CADART F.-X., précit., p. 162, à propos de Vedel et Devolvé.

¹⁶⁶ LIET-VEAUX G., *Les associations syndicales de propriétaires, op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁷ GAUDEMET Y., *Droit administratif - 24^e édition*, LGDJ, Manuel, 2022, p 432.

le préfet peut inscrire d'office à leurs budgets des dépenses obligatoires¹⁶⁸. Avec cet arrêt, le Tribunal des Conflits retient qu'un organisme serait ainsi un établissement public dès lors que la loi l'a doté d'un tel privilège¹⁶⁹. En effet, tant la loi que les statuts donnent des indices de ces privilèges. L'obligation d'adhésion sous peine de devoir délaisser son immeuble est adressée à l'article 14 de la loi de 1865. La capacité de lever les taxes est indiquée à l'article 15 de la même loi et des statuts de 1851 d'une ASA du marais Breton rappellent que « *le recouvrement des taxes délibérées par le syndicat et approuvées par le préfet sera fait par le percepteur des contributions directes* »¹⁷⁰. Enfin, un autre article des mêmes statuts souligne que « *dans le cas où il deviendrait nécessaire d'occuper quelques terrains pour l'établissement des canaux ou autres travaux de dessèchement [...] l'expropriation en sera poursuivie* »¹⁷¹. En ce qui concerne les sujétions exorbitantes auxquelles sont soumises les ASA, l'autorisation de l'ASA par arrêté préfectoral est inscrite à l'article 9 de la loi de 1865, et l'inscription d'office des dépenses par le préfet dans le budget des ASA a été introduite par l'article 58 du règlement du 9 mars 1894¹⁷². C'est ce dernier argument qui, pour le doyen Hauriou, entérine la qualification d'établissement public. Il expose dans un commentaire sur la décision du Tribunal des Conflits que par l'inscription d'office au budget à titre de dépense obligatoire, on appliquait aux associations syndicales le procédé de la voie d'exécution administrative et qu'elles cessaient ainsi d'être un débiteur civil au profit d'un débiteur administratif, pour qui la responsabilité devant la dette disparaît. Hauriou résumait cela en disant qu'« *un établissement privé marche librement, mais il court le risque d'être mis en liquidation par ses créanciers. S'il ne court plus ce risque, il devient un établissement public* »¹⁷³. Cette qualification a ensuite été confirmée par la jurisprudence¹⁷⁴, puis consacré par l'ordonnance de 2004¹⁷⁵.

Cependant, la question du service public n'ayant pas été précisée dans la décision du Tribunal des Conflits, la capacité de l'ASA à gérer un service public restait controversée.

¹⁶⁸ BRAIBANT G., DEVOLVE P., GENEVOIS B., LONG M., WEIL P., « Etablissement publics – Prérogatives de puissance publique, Tribunal des conflits, 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac* » dans : *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative 24^e édition*, Dalloz, Grands arrêts, 2023, p. 47-52.

¹⁶⁹ GAUDEMET Y., *Droit administratif - 24^e édition, op. cit.*, p 433.

¹⁷⁰ Statuts Société de dessèchement de St Jean de Monts, de Notre Dame de Monts et du Perrier, 1851, art 21 [Marais Breton].

¹⁷¹ *Idem*, art 32.

¹⁷² Règlement d'administration publique du 9 mars 1894 relatif à l'organisation des associations syndicales.

¹⁷³ HAURIOU M., « Caractère d'établissement public des Associations syndicales de propriétaires, Note sous Tribunal des conflits, 9 décembre 1899, *Association syndicale du Canal de Gignac*, S.1900.3.49 », précit.

¹⁷⁴ CE, 3 février 1933, *Sieurs Picard, Lambert, Ratier, Davy et Demoiselle Briçon*, Rec. Lebon 1933, p. 156 ; CE, 21 février 1958, *Guibert*, Rec. Lebon 1958, p. 117.

¹⁷⁵ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 2.

Par la suite, l'arrêt *Narcy* du Conseil d'État rendu le 28 juin 1963¹⁷⁶ a dégagé les critères cumulatifs permettant de reconnaître une activité comme un service public. Cette activité doit assurer une mission d'intérêt général, être sous le contrôle de l'administration et être dotée de prérogatives de puissance publique¹⁷⁷. Des auteurs tels que E. Ayoub ou F.-X. Cadart ont ainsi pu confirmer, en s'appuyant sur les critères dégagés, que le but de l'ASA serait bien d'assumer la gestion d'un service public. En effet, d'une part, l'arrêt *Canal de Gignac* a reconnu que l'ASA disposait de prérogatives de puissance publique, d'autre part, la tutelle de l'administration est très présente dans les textes : inscription d'office au budget, travaux soumis à l'autorisation du préfet¹⁷⁸, contrôle et pouvoir de modification des actes¹⁷⁹, etc. En ce qui concerne l'intérêt général, et c'est tout l'objet de l'opposition d'une partie de la doctrine à la qualification d'établissement public, il s'agit d'une notion très évolutive¹⁸⁰ sans définition objective¹⁸¹. Ainsi, Mme Ayoub expliquait, à la fin du XXe siècle, que les propos du doyen Hauriou reposaient sur « *une conception de l'intérêt public limité à l'ordre public et à quelques besoins essentiels* »¹⁸² propre à son époque, tandis que pour elle, « *l'intérêt public est actuellement aussi bien concerné par les préoccupations d'hygiène ou de sécurité publiques que par celles de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'amélioration foncière* »¹⁸³. Les éléments développés dans la partie précédente participent également à affirmer que les associations syndicales remplissent une mission d'intérêt général, ce qui valide le dernier critère de la jurisprudence *Narcy* du Conseil d'État ; l'ASA gère donc un service public. Cependant, Y. Gaudemet, professeur de droit public, propose une lecture un peu différente. Selon lui, les missions accomplies par les ASA ne sont pas à proprement parler des services publics, mais des œuvres d'intérêt public collectif, et il ajoute qu' « *on aurait pu voir dans ces institutions un cas intéressant d'activité privée d'intérêt général, bénéficiant des prérogatives du service public* »¹⁸⁴. Toujours d'après Y. Gaudemet, le caractère d'établissement public a donc été reconnu de manière exceptionnelle aux ASA

¹⁷⁶ CE, 28 juin 1963, *Sieur Narcy*, n°43834.

¹⁷⁷ BEAL A., « Fasc. 400-45 : Compétence administrative et judiciaire – Actes ou opérations se rattachant à une mission de service public comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique », précit.

¹⁷⁸ L. du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales, art. 9, al. 2.

¹⁷⁹ D. n°2006-504 du 3 mai 2006, précit., art. 40.

¹⁸⁰ CE, 7 avril 1916, *Astruc et Société Théâtre Champs-Élysées c/ Ville Paris*, Lebon, p 163. Le théâtre n'est pas une activité d'intérêt général. CE, 27 juill. 1923, *Gheusi*, Lebon, p. 639. Le théâtre est reconnu comme activité d'intérêt général.

¹⁸¹ BEAL A., précit.

¹⁸² AYOUB E., *op. cit.*, p. 23.

¹⁸³ Idem. E. Ayoub fait ces commentaires sur l'intérêt général en 1984, tandis que les propos d'Hauriou datent de 1899. Les arguments de chacun sont à remettre dans le contexte de leur période d'écriture, parallèlement au développement du droit administratif au XIXe et XXe siècles.

¹⁸⁴ GAUDEMET Y., *Droit administratif* - 24^e édition, *op. cit.*, p 431.

par le Tribunal des Conflits, car ce dernier, lorsqu'il a dû statuer sur leur nature juridique, a été marqué par les nombreuses prérogatives de puissance publique que le législateur leur avait attribuées¹⁸⁵. On souligne, à nouveau, avec ces divergences d'opinion sur la question du service public, la difficulté d'appréhender les notions d'intérêt général et collectif.

Malgré cela, on constate que la nature d'établissement public s'avère particulièrement adaptée pour trouver l'équilibre entre intérêts collectifs et généraux au sein des ASA de marais. En effet, J.-M. Pontier rappelle que « *l'existence d'un intérêt public détermine l'intervention, ou une certaine intervention, de la puissance publique. Celle-ci doit préserver l'intérêt public qui est en jeu, mais elle doit laisser également une marge de manœuvre suffisante à l'association, faute de quoi il n'y aurait plus cette conjonction, mais seulement un intérêt public* »¹⁸⁶. Or, l'établissement public se définit par son caractère d'organisme public mais aussi par son caractère décentralisé¹⁸⁷. Sa qualité d'organisme public lui permet la protection de l'intérêt général, notamment grâce aux prérogatives de puissance publique qui lui sont attribuées. En parallèle, l'établissement public est un organisme décentralisé, ce qui permet une gestion plus autonome du service public, contrairement à une gestion en régie. La régie est la gestion directe du service par la collectivité publique dont il dépend sans que lui soit conférée une personnalité juridique distincte¹⁸⁸. C'est donc l'octroi de la personnalité morale qui permet ce système de décentralisation. L'établissement public bénéficie ainsi d'une certaine autonomie de décision car elle possède ses propres organes directeurs, même s'ils sont soumis au contrôle de l'administration. Y. Gaudemet ajoute que lorsque ces organes dirigeants sont élus par les bénéficiaires du service public, le caractère de décentralisation est encore plus accentué¹⁸⁹. C'est le cas des ASA de marais, où les propriétaires réunis en assemblée élisent le syndicat. Cela explique, en partie, que les intérêts collectifs prennent une part aussi considérable au sein de l'ASA, à la différence d'un établissement public où les organes dirigeants seraient nommés. En plus de l'autonomie de décision, l'établissement public permet une certaine autonomie d'action puisqu'il est caractérisé par un budget autonome, même s'il est là aussi contrôlé par l'administration, et alimenté par des ressources qui lui sont propres¹⁹⁰. Les ASA peuvent emprunter et toucher

¹⁸⁵ GAUDEMET Y., *Droit administratif - 24^e édition*, op. cit., p 431.

¹⁸⁶ PONTIER J.-M., « Collectivités territoriales : Un instrument renouvelé : les associations syndicales de propriétaires », précit., p. 409.

¹⁸⁷ GAUDEMET Y., op. cit., p 431.

¹⁸⁸ GAUDEMET Y., op. cit., p 428.

¹⁸⁹ GAUDEMET Y., op. cit., p 434.

¹⁹⁰ GAUDEMET Y., op. cit., p 435.

des subventions, mais surtout elles perçoivent des redevances, ce qui leur donne une meilleure autonomie d'action. Ainsi, l'ASA est certes une personne morale de droit public, mais avec un caractère décentralisé assez avancé qui permet l'expression des intérêts collectifs.

On peut enfin préciser qu'il s'agit d'un établissement public à caractère administratif (EPA). En effet, le Tribunal des Conflits a indiqué dans une décision du 20 novembre 1961 que « *les ASA ne réalisent pas de bénéfices en argent, [...] leurs ressources sont essentiellement des subventions [...] et des taxes, elles n'ont pas de compte d'exploitation mais un budget prévisionnel, leur gestion financière est soumise aux règles de la comptabilité publique* »¹⁹¹. Il en ressort que les ASA gèrent un service public administratif (SPA) et non industriel et commercial (SPIC) et qu'elles obéissent donc aux règles du droit administratif¹⁹². Ainsi, la qualification d'établissement public à caractère administratif permet la coexistence des intérêts au sein de l'ASA, et nous allons voir qu'elle garantit aussi l'exécution des missions statutaires dans le temps, expliquant par la même occasion leur longévité.

I.2.3 Des prérogatives de puissance publique et un caractère réel garants de l'entretien des marais dans le temps

La qualification d'établissement public et le caractère réel de l'association sont des garanties nécessaires à l'exécution de ses missions. Ces garanties, qui sont rappelées dans les statuts, permettent certes la bonne réalisation des missions d'intérêt collectif, mais elles servent avant tout à protéger l'intérêt général.

Tout d'abord, nous avons vu que la qualification d'EPA tenait en partie aux prérogatives de puissance publique qui étaient à la disposition des ASA telles que la perception des taxes ou la capacité à exproprier. La capacité à lever les taxes est primordiale pour les ASA ; il s'agit d'ailleurs de la raison pour laquelle les sociétés de dessèchement puis les ASA s'étaient formées, c'est-à-dire pour obliger financièrement tous les propriétaires dans les travaux du marais. La plupart des statuts indiquent que « *les redevances syndicales sont établies annuellement et réparties entre les membres* »¹⁹³. La redevance syndicale est considérée

¹⁹¹ T. Confl., 20 novembre 1961, *Dame Gimbert de Fallois*, cité dans AYOUB E., *op. cit.*, p. 28-29. Cette argumentation se base sur le critère juridique dégagé par un arrêt du CE du 16 novembre 1956 *Union syndicale des industries aéronautiques*. Cette décision pose un principe de présomption de caractère administratif du service public et elle donne 3 critères cumulatifs permettant de renverser la présomption : l'objet du service, l'origine des ressources, les modalités de fonctionnement.

¹⁹² T. Confl., 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'ouest africain*, n°00706, Rec. Lebon 1921, p. 91.

¹⁹³ Formulation reprise dans plusieurs statuts étudiés.

comme la rémunération d'un service rendu¹⁹⁴. Cette qualification a pour conséquence que « *le bien-fondé et le montant de la cotisation réclamée au propriétaire ne puissent être remis en cause en alléguant la mauvaise exécution des travaux* »¹⁹⁵ étant donné qu'il y a bien existence d'un service. Par ailleurs, « *un propriétaire ne peut obtenir la décharge de la taxe syndicale qu'à la double condition que l'association syndicale n'exécute aucun travail et que cette inexécution résulte d'une faute lourde* »¹⁹⁶. Ces précautions visent d'une certaine manière à assurer la continuité du service rendu par les ASA, un des trois principes fondamentaux du service public français, avec l'égalité et la mutabilité, connus sous le nom des « lois de Rolland »¹⁹⁷. Ce principe impose que l'administration doit disposer des moyens permettant d'assurer la continuité de son action¹⁹⁸. Or la capacité à lever les taxes est bien un moyen nécessaire à l'ASA pour engager des travaux dans le cadre de ses missions. Ensuite, la qualification d'établissement public apporte un certain nombre de conséquences. Tout d'abord, la juridiction administrative est compétente pour trancher les litiges liés à la constitution, au fonctionnement ou à la dissolution de l'ASA¹⁹⁹. Ensuite les travaux entrepris par l'ASA ont le caractère de travaux publics²⁰⁰, même s'ils ne profitent qu'à un seul bénéficiaire. En effet, le Tribunal des Conflits, dans une décision du 28 septembre 1998, a statué que des « *travaux réalisés par une personne publique pour l'exécution même de sa mission de service public [et qu'ils] doivent [donc] être regardés comme des travaux publics, alors même que M. X. en serait le seul bénéficiaire* »²⁰¹. La qualité de travaux publics explique que la plupart des statuts rédige un article concernant les appels d'offre, dans lequel il est mentionné que « *les modalités et le fonctionnement des commissions d'appel d'offres sont fixés par les articles 22 et 23 du Code des Marchés Publics*²⁰² applicables aux communes de - de 3500 habitants, l'association étant un établissement public local »²⁰³. L'objectif est bien de garantir toute transparence dans les travaux engagés et de s'assurer qu'ils ne répondent pas à un intérêt particulier. L'autre avantage dans la

¹⁹⁴ CE, 28 juillet 1993, *Bernadet*, cité dans BOULISSET P., *op. cit.*, p. 73.

¹⁹⁵ MUNOZ F. cité dans BOULISSET P., *op. cit.*, p. 73.

¹⁹⁶ CE, 15 oct. 1982, *ASA pour le curage du ruisseau le Moutat et de ses affluents*, n°22633, cité dans BOULISSET P., *op. cit.*, p. 80.

¹⁹⁷ VALETTE J.-P., « Chapitre 1. Les principes communs aux services publics » dans *Droit des services publics*, Ellipses, Hors collection, 2020, p. 149-172, <https://www.cairn.info/droit-des-services-publics--9782340038110-page-149.htm>

¹⁹⁸ VALETTE J.-P., précit., p. 149-172.

¹⁹⁹ BOULISSET P., *op. cit.*, p. 19.

²⁰⁰ T. Confl., 15 déc. 1980, *SA Bourragers c/ Ass. Syndicale des propriétaires du lotissement Guynemer*, n°02179.

²⁰¹ T. Confl., 28 sept. 1998, *Ribeiro c/ Ass. Syndicale autorisée pour le développement de l'irrigation des côteaux du Vaucluse*, n°3041.

²⁰² Le Code des Marchés Publics est devenu le Code de la Commande Publique le 1^{er} avril 2019.

²⁰³ Formulation reprise dans plusieurs statuts étudiés, à l'article « Commission d'appel d'offres ».

qualité de personne publique est que, dans le cas où une partie du réseau tertiaire n'est pas entretenue par le propriétaire, les statuts prévoient que « *le syndicat pourra en faire réaliser le curage après le refus des propriétaires consécutif à une mise en demeure, moyennant une participation financière supplémentaire de ceux-ci correspondant aux frais engagés* »²⁰⁴. Il s'agit là aussi d'assurer en toutes circonstances l'entretien des marais, et de rappeler le propriétaire à ses obligations grâce à la puissance publique. Ces dispositions rappellent la hiérarchie observée entre les intérêts au sein de l'ASA ; autrement dit, l'intérêt collectif et l'intérêt général s'imposent aux intérêts particuliers.

En plus de la qualification d'établissement public, le caractère réel de l'ASA assure son bon fonctionnement car les droits et obligations sont attachés à la propriété des terrains²⁰⁵. Ce caractère est rappelé à l'article 3 de l'ordonnance de 2004 ainsi que dans les statuts avec un 1^{er} article qui mentionne que « *sont réunis en association syndicale autorisée régie par l'ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004 les propriétaires d'immeubles situés à l'intérieur du périmètre [...]* »²⁰⁶. Le caractère réel de l'association implique une adhésion d'office de tous les propriétaires inclus dans le périmètre comme nous l'avons vu précédemment, et seul « *le défaut manifeste et définitif d'intérêt aux travaux habilite le propriétaire intéressé à exiger la distraction de ses parcelles du statut syndical* »²⁰⁷. La distraction d'une parcelle du périmètre de l'ASA peut être prononcée par l'autorité administrative avec un acte publié et notifié, après délibération favorable de l'assemblée des propriétaires ou des membres du syndicat²⁰⁸. Les personnes interrogées sur les marais littoraux atlantiques s'accordent dans l'ensemble pour dire que cette disposition est peu utilisée par les ASA de marais. En effet, le défaut d'intérêt manifeste et définitif est tout de même peu évident en pratique²⁰⁹ car ces zones de marais ont un fonctionnement d'ensemble. Les périmètres des ASA ayant été définis selon une logique de casiers hydrauliques, les parcelles incluses participent d'une manière ou d'une autre à l'écosystème d'ensemble. Il s'agit donc d'une sécurité supplémentaire pour empêcher les intérêts particuliers (souhaitant se soustraire à la taxe par exemple) d'aboutir à un démantèlement du périmètre d'origine, supposé cohérent.

²⁰⁴ Formulation reprise dans les statuts étudiés, à l'article « Nature et exécution des travaux de curage et de faucardement ».

²⁰⁵ CE, 18 janvier 1885, *Compagnie du Canal Saint Martory*, cité dans BOULISSET P., *op. cit.*, p. 25.

²⁰⁶ Formulation reprise dans les statuts étudiés, à l'article « Constitution ».

²⁰⁷ LIET-VEAUX G., « Fasc 280 : Associations syndicales de propriétaires », *JurisClasseur Géomètre Expert - Foncier*, 2006, §19, à propos de l'arrêt suivant : CE, 17 nov. 1982, *Ass. Syndicale canal de Crillon*, n°13485.

²⁰⁸ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 38.

²⁰⁹ Entretien mené le 03/04/2024, Directeur de la société ASA info.

Ce caractère réel de l'association implique une transmission des obligations entre les propriétaires successifs d'un bien. Sur ce point, P. Boullisset cite B. Grimonprez, professeur en droit rural et environnemental, pour qui « *le vendeur doit informer son cocontractant, [...] de la situation juridique de la propriété [... et] Au notaire, il incombe de décrire dans le détail la chose vendue* »²¹⁰. Dans les faits, les présidents d'ASA interrogés affirment tous que cette publicité est souvent mal réalisée, et que nombreux sont les propriétaires qui n'ont pas connaissance de leurs obligations ou du rôle de l'ASA²¹¹. De même les mutations sont rarement notifiées au président de l'ASA, qui n'en a connaissance que lors de l'envoi des courriers de convocation pour la réunion d'assemblée ou pour le paiement des redevances²¹². Enfin, l'ordonnance de 2004 prévoit que « *les créances de toute nature d'une association syndicale de propriétaires à l'encontre d'un de ses membres sont garanties par une hypothèse légale sur les immeubles de ce membre compris dans le périmètre de l'association* »²¹³ toujours dans un objectif d'assurer la pérennité de ses missions. À ce sujet, l'article 220 de la loi du 22 août 2021 a modifié l'ordonnance de 2004 pour préciser que les biens du domaine public ne peuvent faire l'objet d'une hypothèque en raison du principe d'inaliénabilité du domaine public²¹⁴. Cette modification est intervenue à la suite de deux décisions prises par le Conseil d'État²¹⁵ qui jugeaient l'hypothèque légale incompatible avec le régime des biens du domaine public. Ces décisions ont remis en cause l'intégration des parcelles du domaine public dans le périmètre de l'ASA que les différents acteurs considéraient acquise à la lecture de la circulaire d'application de l'ordonnance de 2004²¹⁶. Un arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Lyon du 25 octobre 1994²¹⁷ avait d'ailleurs statué « *qu'aucune disposition ne fait obstacle à ce qu'une dépendance du domaine public soit comprise dans le périmètre d'une association syndicale* »²¹⁸. C'est donc l'intervention du législateur qui a permis de résoudre la situation. Il n'a cependant donné aucune précision sur le sujet du domaine privé des personnes publiques. En effet, la circulaire d'application

²¹⁰ BOULLISSET P., *op. cit.*, p. 26.

²¹¹ Entretiens avec les présidents d'ASA des différents territoires de marais.

²¹² Entretien mené le 26/04/2024, Président de l'ASA de Genouillé Treize Prises [Marais de Rochefort].

²¹³ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 6.

²¹⁴ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 6, al. 2, modifié par la L. n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (JO n°0196 du 24 août 2021), art. 220, III.

²¹⁵ CE, 23 janvier 2020, *Société JV Immobilier*, n° 430192 et CE, 10 mars 2020, *ASP de la cité Boigues*, n°432555.

²¹⁶ Circulaire du 11 juillet 2007, fiche n°8, « Les interventions des associations syndicales autorisées », ministère de l'Intérieur, de l'outremer et des collectivités, « *Les dispositions de l'article 6 O sur l'hypothèque légale sur les biens des membres des ASA ne sont pas applicables aux biens du domaine public d'une personne publique car ceux-ci sont insaisissables suivant une jurisprudence constante* ».

²¹⁷ CAA Lyon, 25 oct. 1994, *Ass. Syndicale autorisée des arrosants de Cabannes*, n°93LY00914.

²¹⁸ BOULLISSET P., *op. cit.*, p. 23.

de 2007 mentionne l'impossibilité d'une hypothèque car les biens privés des personnes publiques sont eux aussi insaisissables²¹⁹, la question est donc toujours d'actualité. Ces dispositions rappellent que l'unité du périmètre de l'association est indispensable pour avoir une gestion cohérente de l'eau dans les marais et pour faire face au morcellement de la propriété²²⁰.

La qualification d'établissement public et le caractère réel de l'ASA sont donc des garanties de l'exécution de ses missions de gestion de l'eau dans les marais. Cela explique bien pourquoi la forme d'association syndicale autorisée a pu traverser les époques.

Nous avons vu que les ASA des marais littoraux atlantiques sont des institutions anciennes qui remplissent des missions d'intérêts collectifs telles que l'entretien du réseau hydrographique ou la gestion des niveaux d'eau. On attache un certain particularisme à ces associations en ce que leurs missions suivent des usages propres. Malgré cela, le statut d'établissement public reconnaît aux ASA une fonction d'intérêt général pour les services qu'elles rendent et auxquels l'État devrait normalement pourvoir, comme la prévention contre les inondations ou la préservation des ressources. Les prérogatives de puissance publique et le caractère réel de l'association sont autant de moyens qui ont permis d'impliquer les propriétaires dans l'entretien du marais depuis longtemps. La forme juridique d'ASA est belle et bien fonctionnelle et trouve toute sa place dans le paysage de la gouvernance de l'eau dans les marais. Cependant, nous allons voir que cette gouvernance de l'eau a été remaniée depuis quelques années. Or, les changements apportés questionnent l'avenir des ASA de marais, qui doivent s'intégrer dans un jeu d'acteurs plus large et avec une formalisation juridique à adapter.

²¹⁹ Circulaire du 11 juillet 2007, fiche n°8, précit., « [...] De la même manière, les biens du domaine privé d'une personne publique (État, collectivité territoriale, établissement public même s'il est à caractère industriel et commercial), même s'ils sont aliénables, restent cependant insaisissables et ne peuvent de même faire l'objet d'une hypothèque. ».

²²⁰ L'impact laissé par le manque de précision du législateur sur les ASA est difficile à estimer. Les ASA peuvent intégrer dans leur périmètre des parcelles appartenant au domaine privé d'une personne publique, mais concrètement, le nombre de parcelles concernées par ce problème n'est pas réellement identifié. Les annexes des statuts peuvent éventuellement indiquer qu'une personne publique, par exemple une commune, est propriétaire sans pour autant indiquer la domanialité de la parcelle concernée.

II Des statuts à préciser, dans le cadre d'une diversification des enjeux au sein des marais et d'une gouvernance locale de l'eau renouvelée

L'introduction de la compétence de « Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » dite GEMAPI, établie dans le cadre de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 dite de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles²²¹ (loi MAPTAM), a attribué un certain nombre de missions obligatoires au bloc intercommunal dans le domaine de la gestion de l'eau et des risques hydrographiques. Cette compétence est venue questionner l'articulation à adopter entre le bloc intercommunal, que l'on nomme aussi « gemapien » ou « autorité gemapienne », et les ASA. En effet, les gemapiens sont reconnus comme gestionnaires compétents sur la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations, tandis que les ASA sont, elles, reconnues comme gestionnaires historiques des ouvrages de protection des marais et des zones humides qu'elles valorisent.

Sur le volet de la défense contre les inondations et contre la mer, le décret n°2015-526 du 12 mai 2015²²², dit décret Dignes, relatif aux systèmes d'endiguement a donné aux institutions gemapiennes la capacité de devenir gestionnaires d'ouvrages dans le cadre de la constitution des systèmes d'endiguement, leur permettant ainsi de pallier des gestions défailtantes. Les systèmes d'endiguement se composent d'une ou plusieurs digues conçues pour défendre une zone protégée contre les inondations et/ou submersions et cela jusqu'à un niveau d'évènement précis nommé le « niveau de protection »²²³. La capacité gestionnaire de l'ASA sur ses ouvrages de défense contre les inondations et la mer est donc sérieusement remise en cause par la constitution des systèmes d'endiguement dans le cadre de la compétence GEMAPI (II.1).

Toutefois, sur le volet de la gestion des niveaux d'eau, l'ASA conserve sa qualité de gestionnaire. Il y a cependant une réflexion à apporter vis-à-vis de la rédaction de leurs statuts ; en effet l'ASA n'a plus une maîtrise exclusive de l'eau dans les marais mais bien

²²¹ L. n°2014-58 du 27 janvier 2014 précit.

²²² D. n°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (JO n°0111 du 14 mai 2015).

²²³ France Dignes, « Qu'est-ce qu'un système d'endiguement ? », [consulté le 26/06/2024], <https://www.france-dignes.fr/les-dignes/quest-ce-quun-systeme-dendiguement/>

une maîtrise partagée avec d'autres acteurs de l'eau et cela doit se traduire dans leurs documents (II.2).

II.1 La défense contre les inondations et la mer : une mission statutaire des ASA de marais questionnée par la GEMAPI

Les ASA sont souvent considérées comme gestionnaire historique des digues en tant que propriétaires des ouvrages. Cependant cette mission est exigeante en moyens techniques et financiers, ce qui la rend complexe à assumer pour les associations de marais (II.1.1). En parallèle, dans le cadre de la constitution des systèmes d'endiguement, le gemapien est amené à y intégrer des ouvrages appartenant aux ASA. Dans ce contexte, on assiste à un transfert de la mission de défense contre la mer des ASA vers le gemapien ; transfert accueilli favorablement et qui permet une clarification des responsabilités dans les statuts (II.1.2). Toutefois, le transfert de gestion des ouvrages de défense contre les inondations ne rencontre pas toujours le même consensus car certaines ASA refusent cette perte de compétences (II.1.3).

II.1.1 La défense contre les inondations et contre la mer dans les marais, une mission exigeante, souvent complexe à assumer pour les ASA

Les ASA sont reconnues comme les gestionnaires historiques des digues fluviales et maritimes qu'elles ont construites pour drainer et cultiver les marais. Pour rappel, une digue est un ouvrage en surélévation construit ou aménagé pour prévenir les inondations et les submersions²²⁴. En pratique, cette qualité de gestionnaire n'est pas toujours clairement définie dans les statuts. De plus, l'entretien des digues, de même que les responsabilités à tenir en cas de dommages liés à une rupture de digue, représentent une charge financière conséquente que les ASA peinent à supporter. Ces éléments interrogent ainsi sur leur capacité à continuer d'exercer la mission de défense contre les inondations et contre la mer, et donc sur la légitimité de leur qualité de gestionnaire.

En effet, cette qualité de gestionnaire est historique, elle leur est reconnue depuis qu'elles ont hérité de la propriété des digues construites par les sociétés de dessèchement, pour drainer et poldériser les marais²²⁵. De manière générale, l'association syndicale est

²²⁴ C. env., art. L. 566-12-1.

²²⁵ Voir paragraphe I.1.1.

propriétaire des ouvrages qu'elle réalise en qualité de maître d'ouvrage dans le cadre de son objet statutaire et, à ce titre, en assure l'entretien²²⁶. La propriété de l'ouvrage suppose que l'ASA en est le gestionnaire, et à ce titre elle est présumée responsable du respect de la réglementation relative aux digues et doit assumer les conséquences liées à sa méconnaissance ou aux défaillances de l'ouvrage²²⁷. En d'autres termes, la responsabilité de l'ASA peut être engagée envers les tiers pour faute au titre de l'article 1240 du Code Civil, pour négligence, imprudence ou manque d'entretien au titre des articles 1241 et 1244 du Code Civil, ou même sans faute, du seul fait des choses qu'elle a sous sa garde au titre de l'article 1242 alinéa 1^{er} du même code. L'ASA est aussi le plus souvent propriétaire de l'assiette foncière supportant la digue, et donc même si le cas se présentait d'un ouvrage dont le maître d'ouvrage n'aurait pas été identifié, elle serait l'unique responsable de la digue car la propriété de l'assiette entraîne la propriété de l'ouvrage, selon les articles 551 et suivants du Code civil. Cependant, bien que les ASA aient la gestion et la propriété de ces ouvrages, celles-ci ne sont pas toujours indiquées clairement dans les statuts²²⁸. À titre d'illustration, seuls les statuts de l'ASA de Bouin²²⁹ dans le Marais Breton et de l'ASA Vallée du Lay²³⁰ dans le Marais Poitevin, parmi ceux étudiés, explicitent une gestion sur les digues de front de mer dans l'objet des statuts, mais ne mentionnent pas la gestion des digues fluviales. La plupart des autres ASA de marais donnent des indices dans leurs statuts quant à leur qualité de gestionnaire, à travers l'objet de « *prévention contre les risques naturels* », ou encore avec un article indiquant que « *les travaux concernent également [...] les ouvrages de protection des territoires syndiqués, les digues, les ouvrages de franchissement du réseau syndical* »²³¹. Cependant, la mission de défense contre les inondations et contre la mer n'est pas explicitée clairement dans les statuts, de même que la propriété des digues est très peu mise en évidence dans les annexes des statuts²³². Que cela soit volontaire ou non, l'ASA reste responsable de ses ouvrages, du moins tant que le gestionnaire gemapien n'est pas intervenu, comme nous le verrons plus tard²³³. Cette mission n'est donc pas toujours évidente, et même dans le cas de l'ASA Vallée du Lay (ASVL) où la mention était explicite,

²²⁶ Ord. n°2004-632 du 1er juillet 2004 précit., art. 29. Également mentionné dans les statuts étudiés.

²²⁷ CEPRI, « Les digues de protection contre les inondations – L'action du maire dans la prévention des ruptures », 2008, p.22, https://www.cepri.net/tl_files/pdf/guidediguesweb.pdf

²²⁸ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

²²⁹ Statuts de l'ASA de Bouin [Marais Breton], 2019.

²³⁰ Statuts de l'ASA Vallée du Lay [Marais Poitevin], 2008.

²³¹ Article « Ouvrages » dans la catégorie travaux des statuts.

²³² Entretien mené le 25/06/2024, Chargée de mission de l'EPMP [Marais Poitevin].

²³³ Voir II.1.2 et II.1.3.

elle n'était pas suffisamment claire, puisque dans une décision du 10 décembre 2019, la Cour administrative d'appel de Nantes²³⁴ a souligné que « *le rôle respectif des deux associations syndicales [ASVL et ASMF] autorisées ne ressortait pas clairement de leurs statuts qui tous deux, prévoyaient des interventions sur la digue Est* »²³⁵. Il en ressort ainsi un manque de clarification des responsabilités, mais aussi le sentiment d'un certain délaissement de la gestion des digues par les ASA.

Ce délaissement est le résultat d'une incapacité technique et surtout financière des ASA à faire face aux travaux d'entretien des digues. Aujourd'hui « *le renforcement ou la construction d'une digue coûte de 1 à 2 millions d'euros par kilomètre* »²³⁶, ces budgets dépassent très largement ceux dont disposent les ASA. Les ASA prélèvent une taxe entre 10 et 20€/ha pour la plupart. Avec des surfaces allant d'une centaine d'hectares jusqu'à quelques 10000 ha pour les plus grandes, les budgets restent plus qu'insuffisants même avec des subventions²³⁷. Par ailleurs, les ASA ne font cotiser que la propriété foncière agricole, alors que les digues protègent aujourd'hui de nombreuses habitations²³⁸. En effet les périmètres d'ASA comprennent une majorité de terres agricoles, et pour les plus petites parcelles²³⁹, très souvent l'ASA ne réclame pas la redevance car le coût de l'envoi des courriers est plus élevé que la somme perçue. Les ASA se retrouvent ainsi avec des moyens trop souvent limités pour subvenir à l'entretien des digues, et le manque de travaux conduit au délaissement et à la dégradation d'un certain nombre d'ouvrages²⁴⁰. Il y a donc une réelle difficulté des ASA à assumer leur qualité de gestionnaire, tant dans l'entretien que dans leur capacité à assumer les responsabilités évoquées plus tôt. Sur ce point, l'exemple de l'ASA Vallée du Lay est très évocateur : suite à la tempête Xynthia et à la rupture d'une digue à la Faute-sur-Mer, l'ASVL a été condamnée à indemniser les familles des victimes avec l'État et la commune²⁴¹, mais l'ASA n'étant pas en capacité de payer, l'État a avancé le montant de l'indemnisation et l'ASA peine encore à se relever de son endettement²⁴². Ces difficultés risquent de persister car les digues de front de mer ont en partie été fragilisées par la tempête

²³⁴ CAA Nantes, 2^e chambre, 10 décembre 2019, n°18NT02730.

²³⁵ Idem.

²³⁶ CAMPHUIS N.-G. cité dans D'ARMAGNAC B., « En France, la gestion des digues est un véritable casse-tête », Le Monde [en ligne], 3 mars 2010.

²³⁷ Entretiens avec les ASA et les structures gemapiennes.

²³⁸ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

²³⁹ Pour exemple : si on prend un tarif moyen de 5€ pour l'envoi d'un courrier recommandé, et que la cotisation annuelle s'élève à 15€/ha, les ASA ne réclament pas la redevance pour les parcelles de moins de 3000 m².

²⁴⁰ Entretiens avec les structures gemapiennes.

²⁴¹ CE, 31 mai 2021, n°434733.

²⁴² Entretiens menés le 14/03 et 03/04/2024, Directeur du SMLB, Président du SMLB et ancien président ASVL.

Xynthia. De plus, la montée du niveau de la mer suppose un rehaussement des digues ou la construction de digues de second rang²⁴³, autant de travaux conséquents et compliqués à supporter par les ASA uniquement.

Les ASA n'étant pas les seuls gestionnaires défaillants sur l'entretien des digues, et face au mauvais état général des digues sur le territoire national, l'État a souhaité complètement revoir la gouvernance de la gestion de l'eau et particulièrement celle de la prévention des inondations et des submersions. Le législateur a donc instauré la compétence GEMAPI et le décret dit « Digues », relatif aux systèmes d'endiguement, pour rénover cette gouvernance de l'eau. Ces dispositions successives donnent aux institutions gemapiennes la capacité de devenir gestionnaires d'ouvrages dans le cadre de la constitution des systèmes d'endiguement. Cela questionne alors l'articulation de la mission de défense contre les inondations et les submersions entre les autorités gemapiennes en question et les ASA.

II.1.2 La défense contre la mer des marais atlantiques, un transfert de gestion des ouvrages au gemapien et une clarification des statuts accueillis favorablement

Bien que la compétence GEMAPI ait pris en compte la légitimité des ASA en tant que gestionnaire historique, la constitution des systèmes d'endiguement imposée par le décret « Digues » de 2015 amène les gemapiens à reprendre la gestion des digues maritimes appartenant aux ASA. Comme expliqué précédemment, les digues de front de mer ont été fortement fragilisées par les événements climatiques ; on observe donc un transfert de gestion global des digues maritimes des ASA vers les gemapiens, sur les territoires de marais.

Pour rappel, la loi MAPTAM visait à éclaircir les compétences des collectivités territoriales dans un contexte de décentralisation. Elle a choisi d'attribuer la compétence GEMAPI aux EPCI-FP afin d'éviter toute digue « orpheline » ou mal gérée²⁴⁴. Cette compétence est définie par quatre missions obligatoires définies à l'article L.211-7 du Code de l'environnement : « (1°) *l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique; (2°) l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau; (5°) la*

²⁴³ Entretiens avec les ASA et les structures gemapiennes.

²⁴⁴ France Dignes, « Le cadre législatif et réglementaire », [consulté le 26/06/2024], <https://www.france-dignes.fr/les-dignes/le-cadre-reglementaire-et-legislatif/>

défense contre les inondations et contre la mer; (8°) la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines »²⁴⁵. Or, les ASA de marais réalisaient déjà en partie les actions contenues dans les objets précédents, particulièrement l'aménagement et l'entretien des cours d'eau, la prévention contre les risques naturels et la préservation des ressources naturelles²⁴⁶. La question qui se pose est celle des conséquences de l'instauration de la compétence GEMAPI sur les ASA et les territoires de marais littoraux : comment les relations se sont-elles ou vont-elles s'articuler entre autorités gemapiennes et ASA ? Il est important au préalable de clarifier ce que la compétence GEMAPI implique pour les ASA. À ce titre, les services de l'État ont apporté une réponse claire à la question suivante : « *Quelle est la capacité des ASA à exercer des missions relevant de la compétence GEMAPI ?* »²⁴⁷. D'une part, l'article L. 211-7 du Code de l'environnement a attribué les missions de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP de manière obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2018. D'autre part, l'article 59 de la loi MAPTAM affirme que « *Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent leur compétence prévue au I bis de l'article L.211-7 du code de l'environnement [...] sans préjudice [...] des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires prévues par l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.* »²⁴⁸.

Il résulte de la lecture de ces dispositions et de l'article 1^{er} de l'ordonnance de 2004 que les ASA peuvent continuer à assurer l'intégralité de leurs missions mêmes celles relevant de la GEMAPI, c'est-à-dire que « *la compétence GEMAPI n'emporte pas transfert de propriété des ouvrages des ASA au profit de la structure compétente, ni ne vaut reprise automatique de ces missions par cette dernière* »²⁴⁹. Autrement dit, l'ASA conserve la propriété et la gestion de ses ouvrages. Elle n'a pas d'obligation de mise à disposition de ses ouvrages au profit du gemapien²⁵⁰. En effet ce mécanisme de mise à disposition prévu à l'article L. 566-12-1 du code de l'environnement prévoit le classement de l'ouvrage d'une personne morale

²⁴⁵ C. env., art. L. 211-7, II.bis, 1. 2. 5. 8.

²⁴⁶ Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 précit., art. 1.

²⁴⁷ Ministère de la transition écologique et solidaire, Ministère de la cohésion des territoires, « Question 3-43 », dans : « Questions-réponses sur la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) – version du 20 novembre 2017 » [en ligne], 2017, [consulté le 22/02/2024]. https://rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/sierrm/files/content/migrate_documents/3-043_ASA_missions_GEMAPI.pdf

²⁴⁸ L. n°2014-58 du 27 janvier 2014 précit.

²⁴⁹ NAVARRO C., France Dignes, « Guide technique – Mise à disposition des ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations ou les submersions marines », 2020, p. 13, <https://www.france-dignes.fr/actualites/guide-france-dignes-mise-a-disposition-douvrages-transferts-et-conventions/#:~:text=Le%20guide%20Mise%20C3%A0%20disposition,situation%2C%20et%20de%20proposer%20un>

²⁵⁰ Mécanisme de mise à disposition obligatoire des ouvrages dont les communes, les départements, les régions, l'État et ses établissements publics ont la propriété, au profit du gemapien.

de droit public dans le domaine de l'EPCI-FP ou du syndicat gemapien²⁵¹. Cela suppose que le propriétaire n'est plus gestionnaire de son ouvrage. Ainsi, sans mise à disposition obligatoire, l'ASA peut continuer ses missions en tant que gestionnaire historique.

Toutefois, l'article L211-7 du Code de l'environnement expose que seules les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes sont habilités à exercer la GEMAPI, et par conséquent les seuls qui peuvent autoriser et gérer les systèmes d'endiguement. L'ASA ne peut pas être reconnue gestionnaire d'un système d'endiguement. Cela implique plusieurs choses. Tout d'abord, le gemapien ayant des niveaux de protection à respecter sur son territoire selon les densités de population, il va donc, la plupart du temps, récupérer la gestion des digues des ASA pour les intégrer dans son système d'endiguement. Dans ce cas, l'ASA n'est plus reconnue comme responsable de leur entretien. Elle doit faire évoluer ses statuts pour s'assurer que la prévention des inondations ne fait plus partie de ses missions ; c'est ce qui amène souvent les acteurs locaux à dire que « *la loi a supprimé la PI [Prévention des Inondations] des ASA* »²⁵².

Finalement, la loi a certes reconnu aux ASA une qualité de gestionnaire sur les marais, mais face aux difficultés financières qu'elles rencontrent, elle a prévu des dispositifs pour les soulager de cette mission. Ce transfert de gestion est effectivement apprécié dans le cas des digues maritimes ; il est engagé sur tous les territoires de marais étudiés. Le directeur d'un syndicat mixte explique qu'après la tempête Xynthia en 2010, les digues maritimes étaient pour la plupart en ruines et que la plupart des ASA ne souhaitaient plus s'en occuper et les financer car elles n'en avaient pas les moyens. Le cas le plus éclairant de l'impact de la constitution des systèmes d'endiguement est celui de l'ASA Vallée du Lay (ASVL) dans le Marais Poitevin. En 2008, lors de la mise en conformité de ses statuts avec l'ordonnance de 2004, l'ASVL détenait les missions de défense contre la mer dans ses statuts. Suite à la tempête Xynthia et la prise de compétence des gemapiens, la propriété des digues de front de mer a été transférée à l'euro symbolique au syndicat mixte en charge de ce territoire, et ce dernier « *a récupéré quelques mois plus tard les parcelles qui étaient à l'ASA Vallée du Lay et qui étaient dessous [l'ouvrage]* »²⁵³. Le syndicat gemapien s'est donc retrouvé propriétaire et gestionnaire de l'ouvrage et de son assiette foncière. L'ASVL a récemment mis ses statuts en conformité²⁵⁴ pour retirer la gestion des digues maritimes de son objet :

251 NAVARRO C., France Dignes, précit., p. 10.

252 Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

253 Entretien mené le 14/03/2024, Directeur du SMLB [Marais Poitevin].

254 Statuts de l'ASA Vallée du Lay [Marais Poitevin], 2024.

« l'association n'exerce aucune responsabilité dans la lutte contre les submersions marines »²⁵⁵. Elle n'est donc plus compétente pour gérer la prévention des submersions. Ce choix était évident puisqu'il s'agit de la même ASA qui avait été condamnée suite à la tempête Xynthia. Ce cas de mise à jour des statuts est le seul rencontré pour le moment.

En ce qui concerne les autres ASA, il n'y a pas de référence explicite à la submersion marine dans l'objet de leurs statuts ; cependant elles sont nombreuses à citer l'intervention sur digues dans le cadre des travaux à effectuer. Cet article en particulier mériterait d'être mis à jour pour retirer la mention « digues » afin d'éviter toute confusion quant à ses responsabilités. Toutefois, il est clair que beaucoup d'ASA n'envisageront pas de mise en conformité de leurs statuts, la démarche étant longue et coûteuse. Reste à savoir si les ASA concernées pourraient quand même être tenues responsables en cas de dommages. La défense contre les submersions et les inondations n'étant pas une mission explicitée dans l'objet, rien n'indique donc qu'elles sont effectivement gestionnaires. Mais c'est surtout la formalisation du transfert de gestion qui indiquera que l'ASA n'est plus gestionnaire : soit la propriété est transférée, soit la gestion est transférée par une convention de mise à disposition ou par une servitude MAPTAM comme nous le verrons dans le paragraphe suivant.

La gestion des digues maritimes a certes été retirée officiellement de l'exercice des ASA, toutefois il reste une collaboration informelle entre ASA et gemapien. Le directeur du SMVSA témoigne : « *De manière officieuse, le monde agricole est quand même très présent sur place et nous alerte à chaque fois qu'il y a un problème. Nous avons eu une crue le 11 janvier dernier, on a eu des déversements sur digue. Nous, 150 km de digues, on n'est pas capable d'être partout en même temps. Donc l'ASA m'a appelé, une demi-heure plus tard j'étais sur site, on commande les pelles et on bouche l'endroit où c'est en train de partir* »²⁵⁶.

Dans le cas des digues maritimes, la constitution des systèmes d'endiguement a eu pour vocation de clarifier les responsabilités en faveur du gemapien, malgré des statuts qui ne sont pas toujours mis en conformité. Les ASA se sont vu ôter d'un fardeau financier considérable, ce qui ne les empêche pas de collaborer avec les gemapiens pour assurer la protection du territoire. Cependant nous allons voir que le transfert de compétence des ASA vers le gemapien n'est pas toujours aussi évident en ce qui concerne les digues fluviales.

²⁵⁵ Statuts de l'ASA Vallée du Lay [Marais Poitevin], 2024, art.4.

²⁵⁶ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

II.1.3 La défense contre les inondations dans les marais, un transfert de gestion des ouvrages au gemapien et une clarification des statuts moins unanimes

Les ASA de marais assument, en plus de la défense contre les submersions marines, la mission de défense contre les inondations. Elles ont la propriété et la gestion d'un certain nombre de digues dites fluviales ou agricoles. Celles-ci protègent à la fois les biens et les personnes des crues. Nous l'avons vu, les ASA sont principalement constituées de propriétés agricoles, cette mission de défense contre les inondations a donc son importance, particulièrement sur les zones de marais desséchés qui accueillent de la céréaliculture. Le transfert de compétence vers le gemapien est donc parfois moins évident qu'il ne peut l'être pour les digues maritimes, lorsqu'il y a des enjeux économiques. Dans la plupart des cas, la reprise des digues fluviales par le gemapien ne pose pas de problèmes, et les remarques faites dans le paragraphe précédent sur les digues maritimes s'appliquent de la même manière aux digues fluviales. Toutefois, dans le cas où le transfert de gestion est source de tension, on peut s'interroger sur le rôle tenu par les statuts pour clarifier les responsabilités.

Il s'agit d'abord d'expliquer pourquoi ces tensions peuvent apparaître. Les zones de marais mouillés sont moins concernées par ces tensions car, d'une part, elles sont moins endiguées et d'autre part, les activités d'élevage peuvent s'accommoder plus facilement, dans une certaine mesure, des crues hivernales par exemple. Ce sont plutôt les marais desséchés et les marais intermédiaires, anciens marais mouillés asséchés pour les cultures, dans lesquels apparaissent des tensions sur la gestion des digues²⁵⁷. En effet, les crues sont rapidement fatales à tous types de cultures céréalières. C'est pourquoi les ASA tiennent particulièrement à ces digues fluviales et agricoles qui leur permettent de protéger les terres.

Cependant, les autorités gemapiennes décident des digues à intégrer dans leurs systèmes d'endiguement et du niveau de protection à leur attribuer en fonction du nombre de personnes protégées par la digue en question²⁵⁸. Quelques auteurs ont souligné à ce titre que *« par le biais du classement, les institutions reconnaissent une utilité supérieure des digues urbaines, qui justifie des moyens financiers importants alloués à leur gestion. Au contraire, l'entretien des digues en mauvais état d'un espace agricole en déprise économique,*

²⁵⁷ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du Syndicat Mixte Vendée Sèvre Autize (SMVSA) [Marais Poitevin].

²⁵⁸ C. env., art. R214-113, I.

n'apparaît plus aussi légitime »²⁵⁹. Cette logique a pu générer une inquiétude des territoires rétro-littoraux qui se verraient ainsi délaissés et condamnés à une dégradation des marais. L'étude menée sur les marais littoraux atlantiques, et principalement sur le Marais Poitevin, montre une trajectoire un peu différente, propre à ce territoire. Concrètement, les digues dans le Marais Poitevin font autant l'objet de récupération par le gemapien que les digues littorales. Cela s'explique notamment car il y a un « *habitat dispersé assez dense [...] on a 1500 personnes en habitat dispersé* »²⁶⁰ dans le Marais Poitevin, et il incombe au syndicat gemapien d'assurer des niveaux de protection par rapport à la population présente. Le directeur d'un syndicat mixte évoque une digue non récupérée car il n'y avait qu'une seule habitation sur un îlot de 3500 ha, mais qu'« *il y a très peu de secteurs où il n'y a pas d'habitations* »²⁶¹. Il fait allusion au fait que selon le nombre d'habitations en présence, et donc de la classe de la digue, les mesures pour assurer le niveau de sécurité pourront varier. Le classement des digues dans le marais empêche un délaissement complet des terres agricoles, mais les choix de travaux par le gemapien se feront en fonction des intérêts des populations plutôt que des intérêts agricoles. C'est sur ce point que des tensions peuvent naître car les ASA peuvent vouloir un niveau de protection plus important que celui assuré par le gemapien. Le niveau de protection est la hauteur maximale que peut atteindre l'eau sans que la zone protégée soit inondée en raison du débordement, du contournement, ou de la rupture des ouvrages du système²⁶².

Ces tensions peuvent poser des difficultés au gemapien car, comme nous l'avons vu, la mise à disposition des ouvrages des ASA n'est pas automatique, et il est donc plus complexe de créer un système d'endiguement sans l'accord de l'ASA. En effet, si l'ASA s'oppose à un transfert de gestion, l'ouvrage ne rentre pas dans un système d'endiguement, et la loi considère alors que « *là où il n'y a pas de système d'endiguement, la zone est considérée comme inondable* »²⁶³. Concrètement, si la digue n'est pas incluse dans le système d'endiguement, elle ne bénéficie plus de la qualification de « digue » au sens du I de l'article L. 566-12-1. L'ASA reste alors responsable de son ouvrage, mais celui-ci ne peut plus faire

²⁵⁹ RICH F., DOUILLARD T., PETIT-BERGHEM Y., ROBINET N., JOLLY G., LEMPERIERE G., « Trajectoire paysagère des digues fluviales confrontées aux risques côtiers : le cas des marais de la Dives (Calvados, France) », *Géocarrefour*, 2022, n°96, <https://journals.openedition.org/geocarrefour/18044>

²⁶⁰ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

²⁶¹ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

²⁶² France Dignes, « Qu'est-ce qu'un système d'endiguement ? », précit.

²⁶³ Idem.

l'objet d'une autorisation au titre de la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature IOTA²⁶⁴ ; il est désaffecté. L'autorisation dont bénéficiait la digue est réputée caduque, et il revient à l'ASA de neutraliser l'ouvrage²⁶⁵. L'ouvrage doit être géré au regard du droit commun ou de la loi sur l'eau, et une action physique (mise en transparence par création de brèches dans l'ouvrage par exemple) peut s'avérer nécessaire si on considère que sa rupture est de nature à aggraver la dynamique de l'inondation. En pratique, cette mise en transparence est quasi-inexistante sur les territoires de marais et les ouvrages sont gardés en l'état car ils participent à la protection des terres agricoles²⁶⁶. L'autorité gemapienne a tout de même plusieurs possibilités pour éviter la situation décrite ci-dessus : elle peut acquérir la propriété avec la cession de l'ouvrage ; elle peut s'entendre avec l'ASA par voie conventionnelle pour que les ouvrages de l'association soient mis à sa disposition, c'est-à-dire qu'elle récupère la gestion mais pas la propriété ; ou elle peut mettre en place la servitude d'utilité publique (SUP) définie à l'article L.566-12-2 du Code de l'environnement, dite servitude MAPTAM, qui lui donne d'office la qualité de gestionnaire²⁶⁷. Cette servitude permet au gemapien de réaliser des travaux sur l'ouvrage et ses accès sans en avoir la propriété.

Le directeur d'un syndicat mixte du Marais Poitevin explique les choix faits sur son territoire : « *Nous sommes en train de déclarer le système d'endiguement, les digues les plus abimées, les plus risquées, les ASA nous les cèdent. Les digues qui sont plutôt en bon état, les ASA les conservent, mais en perdent la gestion via la SUP* »²⁶⁸. Si la plupart des ASA laissent la gestion de leurs digues au gemapien, certaines s'y opposent car elles souhaitent pouvoir prendre leurs propres décisions de gestion, pour assurer la protection contre les inondations (décision de rehaussement de la digue par exemple). Il ajoute que la Fédération des Syndicats de Marais du Marais Poitevin proposait d'établir à l'amiable une convention de gestion avec certaines ASA sur les digues fluviales, mais il explique que le syndicat a refusé car « *si on rentre en conflit avec un président d'ASA, il dénonce la convention : il n'y a plus de SE [système d'endiguement] et plus personne n'est protégé [...] ce n'est pas sécurisé juridiquement [...] si une digue rompt, comment ça se passe, qui est responsable de quoi ?*

²⁶⁴ C. env., art. R. 214-1. La nomenclature IOTA définit les installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques, et qui, pour cette raison, sont susceptibles d'être soumis à déclaration ou autorisation environnementale pour un certain nombre d'opérations. La rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature IOTA concerne les « *ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions : système d'endiguement [...] et] aménagement hydraulique* »

²⁶⁵ C. env., art R 562-1 VI.

²⁶⁶ Entretien menés avec les ASA et les structures gemapiennes.

²⁶⁷ NAVARRO C., France Dignes, précit., p.14.

²⁶⁸ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

[...] A partir du moment où il y a une SUP, il n'y a plus de contentieux possible »²⁶⁹. La servitude d'utilité publique est effectivement plus sécurisante que la convention de gestion pour le gemapien, car elle institue un droit réel plutôt qu'un droit personnel.

Des conflits apparaissent également sur le foncier à proximité de ces digues, car le gemapien souhaite souvent en acquérir pour pouvoir reconstruire les digues : *« sur les 5 Abbés on est en train d'acheter une bande de 35 m avec l'accord des exploitants agricoles, à l'amiable. Mais sur un autre secteur, ils ne veulent céder aucun foncier, et ils demandent un remembrement »²⁷⁰ évoque un directeur de syndicat mixte du Marais Poitevin. Face à l'incapacité financière de répondre à une telle demande, et puisque selon lui, l'expropriation n'est pas l'outil approprié car elle engagerait dans une succession de contentieux trop longue, il explique qu'« il est possible qu'on conserve des niveaux de protection faibles, ce ne seront pas des vraies digues mais des merlons, et puis ce sera tout »²⁷¹. Ce manque de consensus aboutirait à une gestion minimale qui n'est souhaitable pour aucune des parties. Si l'acquisition ou l'expropriation semblent, selon lui, difficiles à mettre en place, il serait intéressant de voir dans quelle mesure la SUP MAPTAM pourrait être mobilisée afin d'intervenir sur une assiette foncière suffisamment large permettant la reconstruction des ouvrages.*

Dans ce type de situation conflictuelle, la clarification des missions dans les statuts des ASA ne peut être que souhaitable, mais semble peu probable. On peut donc s'interroger sur les conséquences de la rédaction actuelle des statuts et s'ils peuvent remettre en question la légitimité du gestionnaire désigné. La loi semble suffisamment claire sur le fait que le gemapien est le seul gestionnaire autorisé dès lors que l'ouvrage est à sa disposition. Or la SUP MAPTAM peut assez facilement permettre d'atteindre cela, même en cas de conflit. La seule mention d'interventions sur digues dans les statuts ne saurait remettre en cause cette notion. À l'inverse, si la digue n'est pas retenue par le gemapien, l'absence de la mission de prévention des inondations dans l'objet des statuts des ASA n'implique pas que le gemapien puisse être tenu responsable des dommages causés par l'ouvrage, c'est bien la responsabilité de l'association en tant que propriétaire qui est engagée²⁷².

Ainsi, le transfert de gestion des digues fluviales et agricoles vers le gemapien constitue pour la majorité des ASA un allègement bienvenu. Les quelques cas conflictuels rencontrés sur

²⁶⁹ Idem.

²⁷⁰ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

²⁷¹ Idem.

²⁷² C. civ., art. 1242, al. 1^{er}.

le Marais Poitevin sont liés à une divergence d'objectifs, le gemapien agissant avant tout pour la sécurité publique, tandis que les ASA défendent la protection des biens dans une finalité économique. Dans tous les cas, la clarification des responsabilités de chacun dans les statuts ne peut être qu'encouragée.

Les cas étudiés sur les marais littoraux atlantiques, et particulièrement sur le Marais Poitevin, ont montré que la mission de défense contre les inondations et contre la mer a été retirée aux ASA, au profit des autorités gemapiennes. Les ASA sont jugées trop fragiles pour supporter cette compétence. Ce transfert a clarifié les responsabilités de chacun, et les statuts ne doivent plus présenter cette compétence. On constate donc une perte de pouvoir pour les ASA dans le domaine de la prévention des inondations. Cependant l'entretien régulier du marais reste bien de leur ressort. Cet entretien se voit tout de même limité par le poids des différents acteurs de l'eau dans le marais.

II.2 De la nécessité d'adapter les statuts d'une maîtrise exclusive à une maîtrise partagée de l'eau dans les marais littoraux atlantiques

La gestion de l'eau est une mission inscrite dans les statuts des ASA de marais depuis longtemps. Si elle s'avérait déjà délicate par le passé, certains enjeux, parmi lesquels la diversification des usages ou l'intégration de facteurs climatiques défavorables, rendent cette gestion encore plus complexe (II.2.1). Face à ces défis, les ASA se retrouvent au centre d'un jeu d'acteurs de plus en plus large. Les interactions entre acteurs se formalisent à travers divers types de contrats tels que les contrats de marais ou contrats de territoire pour une gestion plus intégrée des territoires (II.2.2). Les ASA doivent également s'interroger sur la rédaction de leurs documents internes de gestion, statuts et règlements intérieurs, pour tendre vers une gouvernance plus efficace et ainsi leur permettre de conserver un véritable rôle dans la gestion des marais (II.2.3).

II.2.1 La gestion de l'eau dans les marais atlantiques : une mission statutaire complexe confrontée à une diversification des usages et à des facteurs climatiques défavorables

On peut rappeler que les ASA des marais littoraux atlantiques ont traditionnellement pour objet de maîtriser les niveaux d'eau²⁷³ dans l'intérêt collectif de leurs propriétaires. Cependant les ASA doivent prendre en compte de plus en plus de facteurs extérieurs physiques pour mener à bien leurs missions. En effet, la conjonction de la montée du niveau de la mer et des inondations plus récurrentes pose, pour les ASA, de réelles difficultés d'évacuation de l'eau. Elles doivent également prendre en compte le fait que les propriétaires fonciers ont des besoins en eau différents. La multiplication des usages est donc parfois source de tensions et conflits au sein de l'ASA.

Comme indiqué, un certain nombre de statuts étudiés ont pour objet d'obtenir « *des niveaux d'eau optimum en fonction des saisons, des caractéristiques altimétriques des territoires concernés, des conditions climatiques, des exigences liées à l'exploitation des terrains regroupés [...], dans un objectif de valorisation des agricole du territoire et dans le meilleur respect des conditions de préservation de la biodiversité* »²⁷⁴. Or, l'objet décrit par les statuts rappelle toute la complexité que représente la gestion de l'eau dans le marais.

Il s'agit d'abord d'une complexité liée à la topographie très plate des marais qui ne favorise pas l'évacuation des eaux. La densité du réseau hydraulique rend également plus difficile l'appréhension des réactions des cours d'eau aux conditions météorologiques. À ces contraintes de gestion s'ajoutent d'autres enjeux. D'une part, la montée du niveau de la mer rend plus difficile l'évacuation de l'eau des marais : « *lorsqu'on a parfois une marée entière pour pouvoir évacuer l'eau, demain on aura peut-être qu'une demi-marée. Il faudra accepter d'avoir plus d'eau en hiver et moins de rapidité d'évacuation parce qu'on n'a plus le choix* »²⁷⁵ explique le directeur d'un syndicat mixte. D'autre part, l'urbanisation et l'artificialisation accélèrent l'acheminement de l'eau du bassin versant vers les marais, ce qui a pour conséquence d'augmenter le risque d'inondation. Les volumes à évacuer sont plus importants qu'ils ne l'étaient par le passé, or les ouvrages d'évacuation à la mer sont souvent

²⁷³ Voir ANRAS L., CHASTAING C., Fascicule « Vivre en marais » - Ouvrages hydrauliques et gestionnaires en marais atlantiques, <https://forum-zones-humides.org/les-fascicules-vivre-en-marais/>. Les ASA sont chargées de manœuvrer des ouvrages hydrauliques pour réguler les niveaux d'eau et les débits des ensembles hydrauliques. Les niveaux d'eau sont ajustés pour protéger les marais des inondations et submersions, ainsi que pour assurer la répartition de la ressource dans le marais.

²⁷⁴ Formulation reprise dans plusieurs statuts étudiés.

²⁷⁵ Entretien mené le 15/04/2024, Directeur du SMCA [Marais de Rochefort et Brouage].

vétustes et ne sont plus dimensionnés pour les quantités actuelles à évacuer²⁷⁶. Le dérèglement climatique fait survenir des sécheresses et des inondations plus intenses²⁷⁷, face auxquelles les ASA se retrouvent en difficulté. Le vice-président de l'Union des marais de la Charente-Maritime (UNIMA) explique que certaines ASA mettent en place des stations de pompage pour aider à l'évacuation de l'eau, et que face aux coûts de l'énergie, elles se rapprochent parfois des communes concernées pour obtenir une aide financière fondée sur le motif de la solidarité des territoires²⁷⁸. Ces facteurs extérieurs physiques viennent donc complexifier la gestion des niveaux, auxquels il faut ajouter des pratiques et des usages divers dans les marais, parfois sources de tensions. D'après les entretiens réalisés, il est possible d'établir une typologie des usagers du marais et de leurs besoins (Tableau 3).

Catégorie d'utilisateur	Besoin en niveaux d'eau	Objectif
Céréaliculture	Bas en hiver Assez haut en été et au printemps	Irrigation / drainage
Polyculture élevage	Haut toute l'année	Abreuvement et clôture pour le bétail / Qualité fourragère
Chasse	Haut au mois de septembre	Remplissage des tonnes de chasse
Pêche	Régime naturel mais préférence pour des niveaux hauts	Frai du poisson
Associations de protection de la nature	Régime naturel mais préférence pour des niveaux hauts	Valorisation écologique
Habitants / touristes	Régime naturel mais préférence pour des niveaux hauts	Cadre de vie

Tableau 3 - Typologie des usagers dans le marais et de leurs besoins en eau
Source : production personnelle à partir des entretiens réalisés²⁷⁹

Les éléments présentés ci-dessus permettent de rappeler qu'il existe tout d'abord « *une concurrence entre éleveurs et cultivateurs* »²⁸⁰ depuis longtemps, car ils ne suivent pas les mêmes régimes d'eau : les cultivateurs cherchent à évacuer l'eau de leurs fossés le plus rapidement possible tandis que les éleveurs sont dans une logique de stockage de l'eau²⁸¹. Quelques éleveurs isolés pratiquent l'installation de batardeaux afin de retenir l'eau autour des prairies et ainsi avoir une gestion déconnectée de celle du reste de l'ASA²⁸². Ces pratiques témoignent de la difficulté à fixer des niveaux d'eau qui satisfassent chacune des

²⁷⁶ Entretien mené le 18/04/2024, Présidents d'ASA du Marais Poitevin.

²⁷⁷ PPRI Sud Est Vendée et rivière Yon, « Débat – Le changement climatique peut-il couler le Marais ? », Juin 2023, [consulté le 08/04/2024], Vidéo, <https://ppri-sudest-vendee.fr/la-concertation/journees-risque-inondation/>

²⁷⁸ Entretien mené le 26/04/2024, Président de l'ASA de Genouillé Treize Prises [Marais de Rochefort].

²⁷⁹ Particulièrement : entretien mené le 22/03/2024, Chargé pôle eau et écosystèmes du Forum des Marais Atlantiques.

²⁸⁰ Entretien mené le 22/03/2024, Chargé pôle eau et écosystèmes du Forum des Marais Atlantiques.

²⁸¹ BILLAUD J.-P., « L'État Nécessaire ? Aménagement et Corporatisme Dans Le Marais Poitevin. », art. précité, p. 80.

²⁸² Entretien mené le 12/04/2024, équipe de recherche du projet MAVI, à propos des Paysans de nature.

pratiques agricoles, sachant qu'aucune d'elle ne suit vraiment le régime naturel de l'eau²⁸³. En parallèle des usages de l'eau liés à l'agriculture, d'autres activités trouvent un intérêt dans les marais et impliquent une gestion particulière de l'eau. En effet, « *les attentes de la société évoluent. Si la raison d'être du marais, qui a fait son histoire, est bien la production agricole, ce sont, en revanche, d'autres aspects (paysage, faune, tourisme), qui en font aujourd'hui la notoriété* »²⁸⁴. Cette diversification des usages amène de nouveaux sujets de crispations. Par exemple le président et le vice-président d'une fédération des marais sur le Marais Poitevin expliquent qu'ils sont favorables à l'économie créée par le tourisme, mais ils déplorent une gestion des niveaux d'eau plus chaotique liée à l'ouverture des écluses pour le passage des bateaux électriques²⁸⁵. De même, sur le sujet de l'urbanisation, le président d'une ASA du Marais Breton témoigne du fait que les communes ne respectent pas les servitudes prévues dans leurs statuts près des réseaux hydrographiques²⁸⁶, et autorisent des constructions qui viennent empêcher l'entretien du réseau par l'ASA²⁸⁷. Il explique que l'ASA s'est tournée vers les communes concernées pour trouver une solution et leur rappeler leurs dispositions statutaires qui ne sont pas inscrites dans le PLU ; l'ASA subit en quelque sorte cette situation. Le clivage entre les zones urbaines et rurales des marais se lit également dans la définition des zones d'expansion de crues. Celles-ci jouent un rôle important pour protéger les territoires urbanisés. Historiquement, l'ensemble des zones de marais mouillés ont été envisagées pour recevoir les excédents d'eau douce afin de protéger les habitations mais surtout les marais desséchés. Les problématiques liées à ces zones se retrouvent sur les marais intermédiaires, d'anciens marais mouillés qui sont cultivés, mais qui se retrouvent parfois sous l'eau aujourd'hui. Une agente de l'EPMP explique que ce sont des sujets qui reviennent très souvent avec les ASA qui portent la voix des agriculteurs. Si certains acceptent la situation, d'autres demandent des indemnités pour les pertes de récolte, notamment auprès des gemapiens qui ont la gestion de ces zones. Ainsi la priorisation des enjeux urbains sur les enjeux ruraux est aussi source de crispations.

²⁸³ Entretien mené le 22/03/2024, Chargé pôle eau et écosystèmes du Forum des Marais Atlantiques.

²⁸⁴ ROUSSEL P., « Agriculture, élevage et maintien de la biodiversité dans le Marais Poitevin », *Responsabilité & Environnement*, Octobre 2006, n°44, p.30, <https://annales.org/edit/re/2006/re44/Roussel.pdf>

²⁸⁵ Entretien mené le 18/04/2024, président et vice-président de la Fédération des Syndicats de Marais du Marais Poitevin (FSMMP).

²⁸⁶ Statuts de l'ASA Marais de Monts [Marais Breton], 2008, art. 22 – Servitudes statutaires « *Il est interdit de planter des arbres ou des arbustes, de construire (bâti, clôture en dur, assainissement...) à moins de 15 mètres des taillées (réseau primaire) et 7 mètres des écours (réseau secondaire) (Délibération de l'Association Syndicale, du 15 novembre 1958, approuvée par le Sous-préfet des Sables d'Olonne le 2 janvier 1959), une carte est annexée aux présents statuts* ».

²⁸⁷ Entretien mené le 25/04/2024, Président de l'ASA Marais de Monts [Marais Breton].

Enfin, la protection de la biodiversité, particulièrement de celle des zones humides, étant devenue un sujet majeur, des tensions entre les ASA et des associations de protection de l'environnement émergent. Des institutions telles que la Ligue Protectrice des Oiseaux (LPO) développent des programmes d'acquisition du foncier²⁸⁸, avec l'objectif de les convertir en prairies permanentes pour leur forte valeur environnementale. Ces acquisitions peuvent entrer en concurrence avec le besoin de certains agriculteurs et créer des tensions sur le marché foncier²⁸⁹, d'autant que la restauration de prairies permanentes, dans le cadre de ces acquisitions, ne signifie pas automatiquement un développement de l'élevage en parallèle. En effet, l'activité n'est pas économiquement viable aujourd'hui pour ces éleveurs, selon Pierre Roussel, chef de l'inspection générale de l'environnement, au ministère de l'écologie et du développement durable²⁹⁰. Il s'agit d'un premier sujet de crispation autour des pratiques environnementales.

On peut ajouter que nombre d'actions et de travaux des ASA de marais n'ont pas pour objet direct de préserver la biodiversité et peuvent même se retrouver à y nuire : les opérations de curage ont inévitablement pour effet de bouleverser les écosystèmes en place ; les variations brusques de niveaux d'eau, par exemple pour évacuer rapidement l'eau des champs, a pour conséquence de déstabiliser la structure des berges²⁹¹. De manière générale, « *la progression des terres cultivées fait pression sur les modes de gestion hydraulique et menace la préservation des zones humides* »²⁹². Au premier abord, il semble que préservation de la biodiversité et stratégie économique des ASA soient difficiles à concilier, mais cela n'est pas étonnant. Comme l'explique G. Leray, professeur en droit privé, l'objectif des ASA est bien de « *permettre à des propriétaires de soumettre leurs fonds à un impératif de gestion commun, en lien, parfois avec la gestion de la nature sise sur ceux-ci, mais jamais pour la protection de l'environnement* »²⁹³. Il ajoute d'ailleurs qu' « *il n'est pas rigoureux de voir [...] [dans l'ordonnance de 2004] des finalités environnementales au sens du droit positif* »²⁹⁴. Il va même plus loin en rappelant un arrêt du Conseil d'État à propos de travaux de coupe d'arbres dans un espace naturel sensible, qui « *illustre les oppositions parfois frontales entre l'intérêt de la gestion de l'association syndicale et l'objectif de protection de*

²⁸⁸ Notamment sur les marais intermédiaires, c'est-à-dire des terres cultivées sur d'anciens marais mouillés.

²⁸⁹ Entretien mené le 12/04/2024, équipe de recherche du projet MAVI.

²⁹⁰ ROUSSEL P., « Agriculture, élevage et maintien de la biodiversité dans le Marais Poitevin », art. précité, p.32.

²⁹¹ Entretien mené le 22/03/2024, Chargé pôle eau et écosystèmes du Forum des Marais Atlantiques.

²⁹² Idem.

²⁹³ LERAY G., « Associations syndicales de propriétaires et protection de l'environnement », *Droit et Ville*, 2020/2, n°90, p. 54-55, <https://www.cairn.info/revue-droit-et-ville-2020-2-page-53.htm>

²⁹⁴ Idem. A propos des finalités environnementales, se référer aux manuels de droit de l'environnement.

l'environnement »²⁹⁵. Cependant il explique également que, de manière inconsciente ou non, « *l'ordonnance [...] ancre les associations syndicales de propriétaires à la marche du droit de l'environnement* »²⁹⁶. Il voit dans celles-ci « *un cadre structuré pour gérer et renforcer les utilités communes des biens* »²⁹⁷, notamment quand « *l'organisation foncière du territoire à protéger est éparse et complexe* »²⁹⁸, ce qui est bien le cas dans les marais. L'ASA est selon lui un outil ponctuel de gestion des communs intéressant : certaines assurent, par exemple, des missions environnementales telles que la lutte contre les espèces envahissantes²⁹⁹. Ce propos est à nuancer car cela reste peu pratiqué par les ASA étudiées dans les marais littoraux atlantiques. De plus, l'arrivée de la compétence GEMAPI a eu tendance à leur ôter cette mission : « *la lutte contre les espèces aquatiques envahissantes, dans les cas où les espèces portent atteintes aux écosystèmes aquatiques, peut entrer dans le 8° du I de l'article L211-7.* »³⁰⁰. L'ASA est moins l'institution ciblée que le syndicat gemapien pour la production de services environnementaux et la poursuite de l'intérêt général dans ces territoires de marais atlantiques. Cependant, nous allons voir que des acteurs de l'environnement ont la possibilité de contractualiser avec les ASA pour permettre à ces dernières de réaliser des travaux et actions favorables à l'environnement en échange de subventions. Ainsi pour G. Leray, les ASA ont au moins le mérite « *de permettre la poursuite d'activités économiques qui soient durables et compatibles avec les exigences de conservation des habitats et des espèces* »³⁰¹.

La diversité des usages et pratiques sur les marais sont donc sources de tensions au sein des ASA sur le sujet de la gestion de l'eau : « *pour tous ces usagers, l'espace de négociation, c'est l'AS. Il y a des tensions dans les AS, des espaces de discussion, des coups de fil, des réunions pour essayer de faire s'entendre les uns et les autres* »³⁰² témoigne un chargé de biodiversité du Forum des Marais Atlantiques. Pour les agriculteurs, et particulièrement les cultivateurs, la propriété et le système censitaire sont réellement des moyens d'orienter la gestion de l'eau vers leurs besoins. Cette même personne ajoute que les ASA « *ne sont pas*

²⁹⁵ CE, 14 juin 2006, *Association syndicale du canal de Gervonde*, n°294060, dans LERAY G., « Associations syndicales de propriétaires et protection de l'environnement », précit., p. 55.

²⁹⁶ LERAY G., précit., p. 55.

²⁹⁷ LERAY G., précit., p. 61.

²⁹⁸ Idem.

²⁹⁹ LERAY G., précit., p. 63.

³⁰⁰ Ministère de la transition écologique et solidaire, Ministère de la cohésion des territoires, « Questions-réponses sur la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) – version du 27 mai 2019 », 2019, p 17, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019_05_27_FAQ_Gemapi_mise_en_ligne-Vweb.pdf

³⁰¹ LERAY G., précit., p. 62.

³⁰² Entretien mené le 22/03/2024, Chargé pôle eau et écosystèmes du Forum des Marais Atlantiques.

des instances démocratiques. Les AS c'est de la cooptation »³⁰³. Même s'il ne s'agit pas d'une généralité, il y a souvent une prise de pouvoir au sein de l'ASA par les agriculteurs, éleveurs ou cultivateurs selon la dominante agricole du territoire. Dans cette même idée, l'acquisition foncière devient un levier important dans la gestion de l'eau et des milieux. Sur les secteurs de marais étudiés, il n'y a pas d'ambition affichée de la part des institutions telles que la LPO, le Conservatoire du Littoral, etc., de « prendre le pouvoir » à proprement dit au sein des ASA. Cependant, la qualité de propriétaire leur offre au moins la possibilité d'ouvrir la discussion et d'affirmer leurs besoins, en ayant une représentation au sein de l'assemblée des propriétaires.

Finalement, l'objet des statuts relate bien la complexité des missions de l'ASA et des interactions entre ses membres. Dans la pratique, définir des niveaux d'eau répondant aux besoins de chacun est difficile, d'autant que certaines catégories d'usagers peuvent prendre le dessus dans la gestion des ASA. Toutefois, les ASA ne pourront continuer à exercer leurs missions que par des solutions trouvées collectivement avec l'ensemble des acteurs du marais. De plus, nous avons vu que les associations syndicales des marais littoraux atlantiques ne sont pas le cadre principal de l'expression d'un intérêt environnemental. Cependant, l'ASA pourrait être un levier intéressant pour concilier activité économique agricole et autres activités, notamment la protection de l'environnement.

II.2.2 Contrats de travaux et contrats de marais : une formalisation externe aux statuts pour une gestion de l'eau plus intégrée dans les marais atlantiques

Les statuts étant des documents propres aux ASA, les interactions avec les autres acteurs de l'eau se matérialisent en parallèle et le plus souvent sous la forme de contrats de territoire. Les ASA peuvent être des parties prenantes à un contrat. En effet, l'article 1128 du Code civil fait de la capacité à contracter une des conditions nécessaires à la validité d'un contrat³⁰⁴ ; or l'article 1145 du même code donne expressément cette capacité aux personnes morales³⁰⁵. Les statuts d'une ASA du Marais de Brouage confirment cette capacité en indiquant que le syndicat de l'ASA peut délibérer sur des contrats ou conventions de toute nature avec des personnes publiques ou privées, prévoyant notamment une contribution

³⁰³ Idem.

³⁰⁴ C. civ., art. 1128, « Sont nécessaires à la validité d'un contrat : 1° Le consentement des parties ; 2° Leur capacité de contracter ; 3° Un contenu licite et certain. ».

³⁰⁵ C. civ., art. 1145, « La capacité des personnes morales est limitée par les règles applicables à chacune d'entre elles ».

financière³⁰⁶. Ainsi, ces contrats de territoire inscrivent les ASA de marais dans des programmes d'actions définis à des échelles plus larges. Si leur intégration dans ces contrats se fait parfois avec réticence, elle permet une gestion plus coordonnée entre les différents acteurs.

En effet, les acteurs de la gestion de l'eau dans les marais sont nombreux : ASA, UNIMA, syndicats mixtes gemapiens, Parc Naturel Régional (PNR), Fédération de pêche, Conservatoire des Espaces Naturels³⁰⁷, etc. pour n'en citer que quelques-uns. Chacun d'eux peut être amené à réaliser des travaux ou mener des actions sur le marais ; il y a donc un besoin de coordination entre ces différents protagonistes. C'est pourquoi les territoires de marais se dotent peu à peu d'outils contractuels : sur le Marais Poitevin cette coordination est faite par l'Etablissement Public du Marais Poitevin (EPMP) selon le triptyque « Contrat Territorial Cadre » (CT Cadre), « Contrat Territorial opérationnel » ou « CT Eau » et « Contrat de Marais » (Figure 5). Sur le Marais de Brouage, le Syndicat Mixte Charente Aval (SMCA) mène un Contrat de Progrès Territorial.

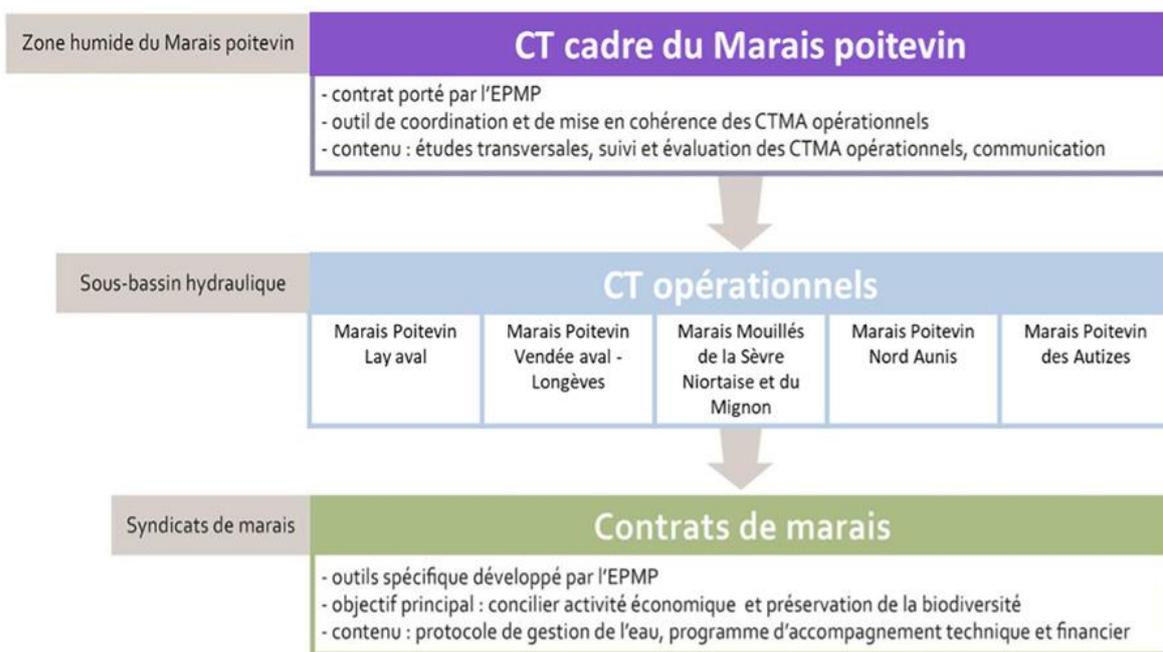


Figure 5 - Schéma des outils contractuels créés par l'EPMP sur le Marais Poitevin pour la coordination des programmes de travaux à différentes échelles. Source : Site Internet du SMVSA

³⁰⁶ Statuts de l'ASCO des marais de St Agnant St Jean d'Angle [Marais de Brouage], art 13, « Doté d'une compétence générale, le syndicat délibère notamment sur : [...] les contrats de toute nature à conclure avec des personnes publiques ou privées en vue de faciliter la réalisation de l'objet de l'association autres que ceux soumis à la réglementation des marchés publics et les accords ou conventions unissant l'association et des partenaires publics ou privés prévoyant une contribution financière de ces derniers au profit de l'association ».

³⁰⁷ Exemples de maîtres d'ouvrage cités dans un contrat de territoire.

Dans le cas du Marais Poitevin, le CT Cadre a vocation à coordonner les CT Eau et veille à l'articulation des missions à l'échelle du Marais Poitevin. Les CT Eau portent les travaux en faveur du rétablissement des fonctionnalités du marais à des échelles de sous-bassin hydrauliques. Il s'agit d'un outil technique et financier qui associe les maîtres d'ouvrages tels que les Syndicats mixtes, les ASA, etc. et les financeurs tels que la région, le conseil départemental et l'Agence de l'Eau³⁰⁸. Les ASA peuvent inscrire un certain nombre de travaux à réaliser dans ce contrat en tant que maître d'ouvrage, ce qui leur permettra de toucher des subventions. Un CT Eau étudié montre que la demande de subventions est conditionnée à l'établissement d'un certain nombre de documents, dont « *un dossier suffisamment détaillé et argumenté sur le plan technique [...] et sur le plan environnemental (impacts environnementaux pressentis, mesures d'évitement ou de réduction des impacts)* »³⁰⁹. Cela implique une prise en compte des enjeux environnementaux dans les travaux. D'ailleurs le directeur d'un syndicat mixte explique qu'avec « *le contrat de territoire, on essaye [de former les ASA], de les sensibiliser à faire des travaux de curage qui respectent la faune et la flore, c'est-à-dire qu'on ne fait pas ça au printemps, [...], on fait des curages en eau [...] on a des techniciens de rivière qui les accompagne dans le respect de ce cahier des charges* »³¹⁰. Enfin, l'EPMP a mis en place des contrats de marais qui visent à concilier enjeux liés à l'agriculture et à l'environnement, et sont définis à l'échelle des périmètres d'ASA. Le contrat de marais est un contrat administratif signé entre l'EPMP et une (ou plusieurs) ASA dans lequel cette dernière s'engage à respecter des niveaux d'eau établis en concertation avec l'EPMP. En contrepartie, la signature du contrat ouvre droit au bénéfice de subventions publiques (EPMP, Agence de l'eau) pour tout ou partie du programme d'actions et de travaux inclus dans le contrat de marais³¹¹. Ces contrats font au préalable l'objet d'un diagnostic hydraulique, agricole et environnemental. Il permet de définir les deux composantes du contrat, à savoir, un protocole de gestion des niveaux d'eau qui définit un fuseau de gestion selon les différentes saisons, ainsi qu'un protocole d'accompagnement sur les volets hydrauliques, génie écologique et foncier³¹². Les protocoles de gestion de l'eau ont particulièrement pour objectif de laisser une trace écrite

³⁰⁸ Site internet du SMVSA.

³⁰⁹ Extrait d'un contrat territorial engagé sur un territoire du Marais Poitevin.

³¹⁰ Entretien mené le 14/03/2024, Directeur du SML [Marais Poitevin].

³¹¹ Protocole de gestion de l'eau dans les marais de Luçon, 202, art 8.

³¹² MANSON J., « Les contrats de marais dans le marais poitevin », *La lettre des marais atlantiques « forum »*, Septembre 2015, n°31, p. 11, <https://forum-zones-humides.org/wp-content/uploads/2021/08/Lettre-FMA-31.pdf>

d'une gestion empirique transmise par voie orale dans un contexte où les usages se complexifient et les intervenants se multiplient ³¹³.

Des groupes de travail sur ces outils ont été mis en place à partir de 2013 par l'EPMP, et le premier contrat de marais a été signé en 2016 sur l'ASA de Champagné les Marais. Ce contrat de marais a financé des réalisations telles que l'amélioration et la réhabilitation des ouvrages hydrauliques, ce qui permet d'obtenir une gestion plus douce des montées et baisses de niveaux d'eau afin de protéger les berges³¹⁴. Il a également rendu possible le déplacement de cultures topographiquement basses vers d'autres secteurs plus élevés³¹⁵. De plus, des travaux de génie écologique et hydrauliques sur les polders ont permis d'implanter des îlots de nidification et des roselières tout en évacuant l'eau des espaces cultivés³¹⁶. Les contrats de marais s'avèrent, de cette manière, un outil intéressant pour impliquer les ASA dans des démarches environnementales, car celles-ci sont très souvent en besoin de financements pour réaliser leurs missions : *« lorsqu'il y a des travaux programmés à faire, on recherche des subventions par exemple pour les curages, pour refaire des barrières, des passages pour les tracteurs. Après il y a les MAE qui viennent s'ajouter pour ceux qui le veulent. Et sinon c'est la taxe du syndicat »*³¹⁷ explique le président d'une ASA du marais de Brouage. Le directeur d'un syndicat ajoute que les ASA réalisent leurs travaux *« beaucoup en autofinancement, et très peu en emprunt »*³¹⁸. La taxe est donc la recette principale et les subventions sont nécessaires pour mener à bien les programmes de travaux. L'intégration des enjeux de biodiversité dans les missions des ASA de marais se fait finalement un peu de force, soit car certaines subissent lourdement le changement climatique, soit pour d'autres du fait de leur besoin de subventions. Certains programmes, comme les CT Eau évoqués plus tôt, conditionnent d'ailleurs l'apport de subventions à la signature d'un contrat de marais. Cette condition est assez stricte pour les ASA du Marais Poitevin qui se voient donc dans l'obligation de suivre les préconisations environnementales portées par l'EPMP si elles souhaitent poursuivre leurs programmes de travaux avec des financements suffisants. Cependant, les résultats sont intéressants puisqu'une grande partie des ASA du Marais Poitevin se trouve aujourd'hui engagée dans des contrats de marais (Figure 6). L'écriture du fonctionnement des casiers hydrauliques et d'une ligne de conduite

³¹³ Idem.

³¹⁴ Idem.

³¹⁵ MANSON J., précit., p. 12.

³¹⁶ Idem.

³¹⁷ Entretien mené le 26/04/2024, Président de l'ASA de St Agnant St Jean d'Angle [Marais de Brouage].

³¹⁸ Entretien mené le 18/04/2024, Directeur du SMVSA [Marais Poitevin].

à tenir dans le cadre de ces contrats permet d'avoir une gestion plus cohérente à l'échelle de tout le Marais Poitevin, là où la gestion était plus anarchique auparavant.

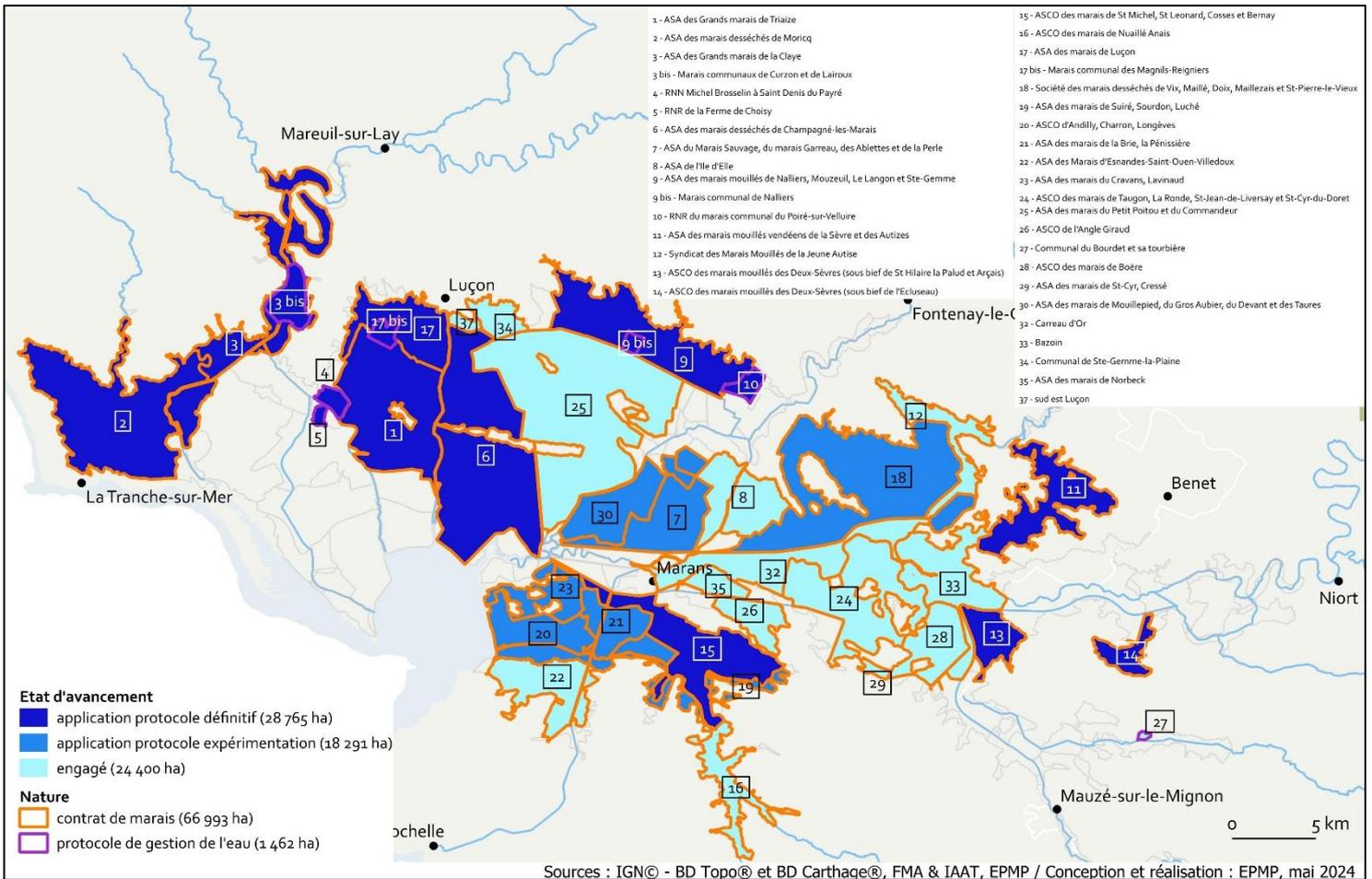


Figure 6 - Contrats de marais sur la zone humide du Marais Poitevin
 Source : site internet de l'EPMP

Ces contrats sont signés pour une durée de 10 ans reconductible. Ils prévoient qu'« en cas de non-respect des dispositions du présent protocole, l'EPMP pourra demander le remboursement des sommes perçues par l'association syndicale [...] dans le cadre du contrat de marais »³¹⁹, ce qui donne théoriquement une garantie intéressante pour que les parties respectent le contrat. En pratique, une agente de l'EPMP précise qu'il peut y avoir des dérives sur les niveaux d'eau fixés, et que l'établissement réalise souvent des rappels à l'ordre lors des réunions de suivi. Elle ajoute que l'EPMP pourrait éventuellement faire remonter le non-respect des engagements auprès des financeurs, mais une demande de remboursement ne serait pas constructive car elle pourrait aboutir sur une résiliation du contrat et donc un retour en arrière sur le travail effectué. Si le respect des obligations par

³¹⁹ Protocole de gestion de l'eau dans les marais de Champagné-les-Marais, 2016, art. 5.

les parties paraît encore fragile, les contrats de marais semblent tout de même être une solution plutôt aboutie pour concilier agriculture et environnement. J. Manson, chef de projet zone humide de l'EPMP soulignait à ce titre en 2015 que des « *premiers éléments de réponse écologique du milieu [étaient] déjà perceptibles* »³²⁰. Ces actions sont assez facilement acceptées dans les marais mouillés où l'élevage est plus facilement compatible avec des mesures environnementales, mais cela est un peu moins vrai sur les zones de polder. L'équipe de recherche du projet MAVI³²¹ rapportait que lors de ses entretiens avec une ASA du Marais Poitevin, il y avait la volonté de concentrer les obligations liées au contrat de marais sur la zone humide plutôt que sur la zone de polders et qu'elle souhaitait continuer une gestion des niveaux relativement indépendante, sans être contrainte par des cotes de niveau d'eau à respecter³²². Une agente de l'EPMP explique que les diagnostics réalisés par la structure sur les territoires du Marais Poitevin permettent de définir des fuseaux de gestion qui soient le plus optimums possible pour les divers usages et la protection de ces milieux humides. Toutefois elle ajoute que ces fuseaux de gestion font ensuite l'objet de négociations lorsqu'ils sont présentés aux ASA, ces négociations étant orientées vers une gestion agricole³²³. Ces compromis montrent une réception plus difficile des ASA des marais littoraux desséchés aux mesures environnementales.

L'ensemble de ces éléments met finalement en évidence le passage d'une gestion relativement exclusive et pratiquée depuis longtemps par les syndicats de marais en tant que gestionnaire historique, vers une maîtrise partagée du territoire, entre les différents acteurs. Les ASA se voient inscrites plus ou moins d'office dans une gouvernance plus large par des acteurs qui ont pour la plupart des objectifs de valorisation environnementale, mais qui se voient dans l'obligation de s'appuyer sur les ASA pour gérer ces territoires complexes.

On peut encore l'illustrer avec le Contrat de Progrès Territorial de Brouage, qui s'apparente plus ou moins aux CT Eau du Marais Poitevin et dans lesquels les ASA réalisent des travaux en tant que maître d'ouvrage avec l'apport de subventions. Le second contrat a été signé en 2023 et a identifié 7 axes de travail dont « *la restauration de l'infrastructure hydraulique* », « *le soutien et développement de l'élevage extensif* » ou encore « *l'adaptation du marais aux changements climatiques* ». Les travaux réalisés par les ASA sont donc inscrits dans une logique globale de gestion du territoire. Finalement, face aux enjeux que rencontrent les

³²⁰ MANSON J., « Les contrats de marais dans le marais poitevin », précit., p. 12.

³²¹ Projet « Maintenir des marais vivants face au changement climatique »

³²² Entretien mené le 12/04/2024, équipe de recherche du projet MAVI.

³²³ Entretien mené le 25/06/2024, Chargée de mission de l'EPMP [Marais Poitevin].

ASA, dans leur fonctionnement, dans l'appréhension du changement climatique ou dans la conciliation des usages, il peut être intéressant de voir quels sont les outils et les pistes d'évolution à leur disposition et d'identifier comment cela peut se traduire dans leurs statuts et règlements.

II.2.3 Quelle rédaction des statuts et règlements intérieurs des ASA pour une gouvernance plus efficace des marais littoraux atlantiques ?

La gouvernance de l'eau dans les marais se restructure fortement depuis la mise en œuvre de la compétence GEMAPI et les acteurs sont à la recherche d'une meilleure efficacité dans leurs actions. A travers leurs missions, les ASA peuvent contribuer à une gouvernance plus efficace des marais ; pour cela, elles nécessitent encore des ajustements. S'il y a bien sûr des ajustements techniques ou financiers à prendre en compte, les statuts et règlements peuvent déjà, dans leur rédaction, donner des pistes intéressantes d'évolution.

Tout d'abord, nous avons souligné à plusieurs reprises le besoin de clarification dans les statuts, des missions effectuées, des ouvrages gérés ou encore des responsabilités qui incombent aux ASA. La compétence GEMAPI impose que les missions soient bien délimitées entre gemapien et ASA. Nous avons déjà indiqué l'importance de retirer la compétence de gestion des digues dans les statuts dans le cas où celle-ci serait reprise par le gemapien. Sur la compétence des milieux aquatiques, la plupart des statuts semblent assez clairs sur le fait qu'il s'agit d'une gestion des niveaux d'eau, de la manipulation d'ouvrages et de travaux tels que les curages ou élagages, autrement dit des missions distinctes de celles du gemapien.

La compétence GEMAPI a aussi eu pour conséquence de créer une distinction nette entre la propriété et la gestion des ouvrages (digues ou ouvrages hydrauliques). Les annexes des statuts ne présentent souvent qu'un plan de repérage des ouvrages syndicaux³²⁴, mais il serait intéressant d'avoir une mention explicite du propriétaire et du gestionnaire des divers ouvrages, tant pour faciliter leur gestion quotidienne que pour clarifier les responsabilités de chacun en cas de dommages. Cet exercice a été réalisé au sein des contrats de marais pour quelques ASA du Marais Poitevin³²⁵ ; cependant ces documents pouvant être résiliés,

³²⁴ Le contenu des annexes de la plupart des statuts étudiés est : « *Liste des parcelles incluses dans le périmètre, plan de repérage des parcelles, plan de repérage des ouvrages syndicaux, règlement de service* ».

³²⁵ Protocole de gestion de l'eau dans le marais de Vix, 2022, annexe 3.

l'annexion aux statuts aurait l'avantage d'être plus pérenne. La clarification des responsabilités de chacun est sécurisante pour les ASA et ne peut que faciliter les interactions entre acteurs. Il est à noter que les ASA étant de plus en plus amenées à contracter avec d'autres acteurs, les statuts doivent expliciter cette possibilité pour elles.

Toujours dans l'objectif d'éclairer le fonctionnement des ASA, le règlement intérieur semble un outil intéressant à mobiliser plus souvent. Le règlement est plus facilement manipulable puisqu'il fait l'objet d'une simple transmission au préfet pour contrôle³²⁶, tandis qu'une modification statutaire doit être transmise à l'autorité administrative pour être autorisée par acte publié³²⁷. Ainsi, ce que les ASA appellent pour la plupart un « règlement de service », ne comprend bien souvent que les servitudes mises en place sur le territoire, alors que le décret de 2006 propose d'intégrer les sujets liés au recrutement et aux missions des employés, ce qui pourrait être un premier ajout intéressant³²⁸. Le règlement intérieur d'une ASA d'un territoire hors marais, l'ASA Ile Saint Aubin (Angers, Maine-et-Loire) éclaire sur des possibilités de rédaction et le préambule donne même pour objectif au document de « définir les atouts et faiblesses du site, ceci dans le but de pérenniser sa vocation agricole tout en permettant des valorisations régulées de l'île »³²⁹. Il est tout à fait possible de faire du règlement intérieur un document engagé et investi des objectifs de l'ASA pour son territoire. On donne ci-dessous quelques extraits du règlement de l'ASA Ile Saint Aubin (Tableau 4) :

Art. 8	« Les propriétaires délèguent au syndicat la destruction d'animaux classés nuisibles [...] »
Art. 26	« En période de maintien d'immersion, entre l'issue du pacage et jusqu'au 15 avril au plus tard, les parcelles les plus basses resteront submergées au seuil correspondant à la côte 14.65m. [...] »
Art. 28	« Une digue située au sud de l'île entre le Port Champ Bas et la Mayenne [...] Le syndicat assure l'entretien de la digue avec l'accord du propriétaire. »
Art. 33	« Les cheminements de desserte des prés clos et des prés communs reconnus d'utilité collective sont entretenus par l'association, les autres chemins sont entretenus par les propriétaires concernés »

Tableau 4 - Extraits d'articles du règlement intérieur de l'ASA Ile Saint Aubin

Les exemples ci-dessus ont l'avantage de poser clairement la propriété et la gestion de chacun des acteurs (art. 8 et 28). L'article 33 pourrait tout à fait être transposé aux ASA de marais, et il serait intéressant de rappeler cette même classification dans le cas des réseaux hydrauliques sur lesquels interviennent les ASA (primaire d'intérêt collectif, secondaire,

³²⁶ D. n°2006-504 du 3 mai 2006 précit., art. 40, 7°.

³²⁷ Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 précit., art. 37, III et art. 39.

³²⁸ D. n°2006-504 du 3 mai 2006 précit., art. 33.

³²⁹ Règlement de l'ASA Ile Saint Aubin [Maine et Loire], 2021, préambule.

voire tertiaire dans certains cas), même s'ils peuvent être représentés en annexes des statuts. L'article 26 donne des périodes et des cotes ; c'est tout l'objet des protocoles de niveaux d'eau signés par les ASA. On pourrait éventuellement intégrer les grandes lignes directrices de gestion dans le règlement intérieur, mais cela reste questionnable car le changement climatique risque de modifier très souvent les définitions des niveaux à suivre.

Le règlement pourrait être l'occasion, si l'ASA en a la volonté, d'intégrer des mentions sur la prise en compte des enjeux environnementaux dans les travaux (curages en eaux et alternatifs, pêche préventive³³⁰, etc.). Il peut avoir une vraie vocation à exprimer un projet de territoire et à redonner une sorte de « légitimité » aux ASA, que certaines ont eu l'impression de perdre avec l'arrivée de la compétence GEMAPI³³¹.

Une autre difficulté soulevée dans ce travail est le suivi laborieux, pour les ASA et les ASCO, des mutations de propriété dans leur périmètre, et par conséquent du prélèvement de la taxe syndicale. Or, ce revenu est essentiel à leur fonctionnement. Pour cela, il peut être intéressant que les statuts rappellent de manière plus systématique les principes fondamentaux concernant le périmètre syndical, à savoir « *les propriétaires membres ont l'obligation d'informer : les acheteurs éventuels de parcelles engagées dans l'ASCO des charges et droits attachés à ces parcelles [...] Toute mutation de propriété d'un immeuble inclus dans le périmètre doit également être notifiée au président de l'ASCO par le notaire qui en fait le constat. Tout propriétaire ayant omis de déclarer ou de faire déclarer dans les formes susvisées, avant le 1er janvier de l'année en cours, conservera la qualité de membre de l'ASCO pour le paiement des redevances syndicales de la dite année* »³³², et de les faire appliquer concrètement. En effet, même si la mutation n'était pas connue, très souvent les présidents ne mettent pas la cotisation à la charge de l'ancien propriétaire, et s'attachent à rechercher le nouveau propriétaire³³³. On peut ajouter que le rôle du notaire est important dans l'information des propriétaires de leurs obligations et qu'une sensibilisation accrue des ASA auprès de ces acteurs pourrait être envisagée. Sur ce sujet, un rapport gouvernemental intitulé « Rapport de mission sur les Associations Syndicales Autorisées (ASA) en hydraulique agricole » rédigé en 2015, soulevait la même problématique et faisait la recommandation suivante : « *étudier la possibilité de faire figurer au cadastre*

³³⁰ Entretien mené le 22/03/2024, Chargé pôle eau et écosystèmes du Forum des Marais Atlantiques.

³³¹ Entretiens avec les ASA et les structures gemapiennes.

³³² Statuts du Syndicat des marais mouillés de la Sèvre et du Mignon de la Charente-Maritime [Marais Poitevin], 2009, art 1.

³³³ Entretien mené le 26/04/2024, Président de l'ASA de Genouillé Treize Prises [Marais de Rochefort].

l'appartenance de la parcelle à un périmètre irrigué et inciter les ASA à faire publier au fichier immobilier de la publicité foncière les servitudes conventionnelles »³³⁴. Ces dispositions auraient l'avantage de faciliter les démarches d'information auprès des divers acteurs.

Les remarques précédentes s'attachent particulièrement aux statuts mais de manière plus générale, une gouvernance plus efficace des ASA peut passer par des procédés d'unions et/ou de fusions d'ASA. Ainsi, « *pour faciliter leur gestion ou en vue de l'exécution ou de l'entretien de travaux ou d'ouvrages d'intérêt commun, les associations syndicales autorisées ou constituées d'office peuvent se grouper en unions* »³³⁵ ou bien « *deux ou plusieurs associations syndicales autorisées ou constituées d'office peuvent être autorisées, à leur demande ou à la demande de toute personne ayant capacité à la création d'une association syndicale autorisée, à fusionner en une association syndicale autorisée* »³³⁶. Les fusions d'ASA sont intéressantes car elles permettent d'établir des ASA plus grandes. Le directeur d'un syndicat mixte explique à propos des ASA de Brouage : « *L'avantage, quand vous avez 3 AS qui font entre 3000 et 5000 hectares chacune, c'est que les présidents ne travaillent pas que pour eux, mais ils travaillent vraiment pour le bien commun. Ce qui n'est pas toujours le cas quand on avait des petites AS* »³³⁷. Cette procédure a lieu ponctuellement entre de très petites ASA, qui une fois fusionnées, peuvent encore peiner à assumer leurs missions, mais ce sont des procédés qui prennent du temps. D'ailleurs, les ASA gèrent ce qu'on appelle des Unités Hydrauliques Cohérentes (UHC), ou unités de gestion, ce sont des espaces délimités physiquement par des digues ou autres exhaussements. Les UHC sont des compartiments dans lesquels les niveaux d'eau sont gérés de manière effective et maîtrisée par les acteurs locaux³³⁸. L'évolution des périmètres doit donc aussi prendre en compte ces UHC : « *il y a 2 siècles, il y avait 119 UHC. Lorsqu'on a repris la gestion du marais il y a 5-6 ans, il y en avait quasiment plus que 3, parce que rien ne fonctionnait très bien et là on est reparti vers 19* »³³⁹ témoigne le directeur d'un syndicat mixte. Il s'agit donc de mettre en

334 BAUDEQUIN D., BOIZARD P., COMMANDRE R., GROSCLAUDE J.-Y., ROCCHI J.-F., « Rapport de mission sur les Associations Syndicales Autorisées (ASA) en hydraulique agricole », Décembre 2015, Proposition n°12, p. 65, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/164000187.pdf>. Pour rappel, une servitude conventionnelle doit être publiée pour être opposable aux tiers, voir D. n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, art. 28 et 30-1.

335 Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 précit., art. 47.

336 Ord. n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 précit., art. 48.

337 Entretien mené le 15/04/2024, Directeur du SMCA [Marais de Rochefort et de Brouage].

338 AMAND M., ANRAS L., BARRE N., CAESSTEKER P., SINGLARD CAUSSE D., « Protocole d'identification et de délimitation des unités hydrauliques cohérentes dans les marais littoraux », 2021, <https://veille-eau.com/files/pdf/identification-delimitation-marais-littoraux.pdf>

339 Idem.

cohérence ces UHC avec les périmètres des ASA selon une logique hydraulique. L'union quant à elle, permet aux ASA de mutualiser leurs moyens, tout en gardant leur identité propre : elles peuvent faire appel à des services de secrétariat, employer un technicien plus facilement, faire une demande groupée pour des subventions ou des marchés de travaux, etc. Les syndicats gemapiens sont très favorables à ces unions : « *Le fait d'avoir regroupé l'ensemble du curage par l'union et non par AS, même si chaque AS décide bien entendu [...] on arrive à être ambitieux dans le programme de restauration [...] cela permet d'avancer [...] et d'aller dans le même sens* »³⁴⁰. C'est aussi l'occasion de travailler plus vite dans un contexte de montée du niveau de la mer qui dépasse très rapidement les projections annoncées.

Ainsi, sur le Marais de Rochefort où les ASA sont encore particulièrement en difficulté, il est prévu un travail conséquent de gouvernance et de découpage sur 2024 et 2025 pour les inciter à se restructurer et essayer de tendre vers une gestion plus efficace du marais³⁴¹.

Les ASA ont ainsi leur rôle à jouer dans le projet de territoire porté par les pouvoirs publics, non seulement sur la question de l'eau, mais aussi sur la mise en valeur de l'agriculture et surtout de l'élevage. À ce titre, une association foncière pastorale (AFP) a été constituée sur le marais de Brouage par arrêté préfectoral en 2019. Les AFP appartiennent à la famille des ASP ; instaurées par la loi pastorale de 1972³⁴², elles sont décrites à l'article L. 135-1 du Code rural et de la pêche maritime³⁴³. Ces associations sont principalement prévues pour des espaces de montagne ; il s'agit ici de la première expérimentation en zone humide. L'AFP se donne deux objets principaux, ceux de « *réaliser des travaux d'amélioration et de protection des sols et, d'autre part, de gérer les fonds à finalité pastorale* »³⁴⁴. Sur le premier objet les statuts précisent qu'il appartient à l'AFP « *de procéder à des opérations de débroussaillage, de création, de réfection et d'entretien de voies d'accès, de parcs de contention et/ou de tri, de points d'abreuvement, de clôtures (fossés, barrières), de ponts...* »³⁴⁵. L'AFP étant nouvelle sur la zone humide, il s'agit dans un premier temps de tester ces différentes missions, mais elles pourraient tout à fait être intégrées à terme dans

³⁴⁰ Entretien mené le 15/04/2024, Directeur du SMCA [Marais de Rochefort et de Brouage].

³⁴¹ Idem.

³⁴² L. n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale.

³⁴³ Code rural et de la pêche maritime, art. 135-1 à 135-12.

³⁴⁴ GILARDEAU J.-M., « Les associations foncières pastorales : un atout au service du maintien de territoires d'élevage en milieu humide », *La lettre des marais atlantiques « forum »*, Septembre 2017, n°35, p. 6, https://forum-zones-humides.org/wp-content/uploads/2021/08/Lettre-FMA-N-35-_06-2017.pdf

³⁴⁵ Modèle de statuts d'une AFP rédigé suite à l'expérimentation de l'AFP de Brouage, art. 5, disponible sur le site du Forum des Marais Atlantiques.

les statuts d'une ASA de marais, sous condition de mise à jour des statuts bien entendu, car elles peuvent être facilement assimilées à l'objet de mise en valeur des propriétés de l'ordonnance de 2004. En plus de ces missions, C. Origlia, responsable administratif et financier de l'AFP des marais de Brouage explique que l'AFP serait un moyen de réaliser l'entretien du réseau tertiaire, relevant normalement du propriétaire mais souvent défaillant : « *Quand il a été question de l'entretien et de la gestion du foncier du réseau tertiaire, on s'est demandé s'il ne fallait pas tout simplement étendre la compétence aux syndicats [ASA], mais il est vite apparu qu'il était compliqué de tout mélanger [...] les syndicats ont pu par exemple mener des opérations ponctuelles et localisées de curetage dans les marais, dans la limites de leurs compétences législatives. Le statut de l'association pastorale va nous permettre de mettre en place une vraie politique d'entretien régulier du réseau tertiaire* »³⁴⁶. Ces propos corroborent ceux recueillis lors d'un autre entretien : « *Cela n'a jamais été dans les statuts de d'aller vers le tertiaire de la part des AS. C'est vraiment du ressort de chaque particulier* »³⁴⁷. Mais face au constat que le tertiaire représente près de 80% du linéaire, et qu'un mauvais entretien peut rapidement conduire à l'envasement du marais « *la puissance publique s'est proposée par moment de rendre éligible au financement l'entretien du tertiaire. Et c'est le cas sur le Marais Poitevin à titre exceptionnel [...] l'Agence de l'Eau a consenti à ce que le tertiaire du marais mouillé soit classifié en tertiaire d'intérêt général* »³⁴⁸. L'entretien du tertiaire relève de la responsabilité du particulier, et non de l'intérêt collectif; il est donc moins évident pour l'ASA d'intervenir de manière systématique dessus, hormis pour quelques cas exceptionnels comme expliqué précédemment. L'intérêt de l'AFP est que ses statuts prévoient explicitement qu'elle puisse « *faire assurer par toute personne physique ou morale de son choix, la mise en valeur des terrains à vocation pastorale dont la gestion lui est confiée. Chaque propriétaire a le choix entre les options suivantes : procéder personnellement à la mise en valeur des biens lui appartenant ; transférer directement à un tiers la jouissance des biens lui appartenant ; confier à l'association la gestion des biens lui appartenant* »³⁴⁹. Avec ce dernier point, l'association devient légitime pour intervenir sur le réseau tertiaire des propriétaires qui le souhaitent.

³⁴⁶ ORIGLIA C., cité dans Aqui !, Durif A.-L., « Marais de Brouage : les avancées du plan de sauvegarde », [consulté le 13/06/2024], <https://aqui.fr/article/marais-de-brouage-les-avancees-du-plan-de-sauvegarde/>

³⁴⁷ Entretien mené le 22/03/2024, Chargé pôle eau et écosystèmes du Forum des Marais Atlantiques.

³⁴⁸ Idem.

³⁴⁹ Modèle de statuts d'une AFP rédigé suite à l'expérimentation de l'AFP de Brouage, art. 5, disponible sur le site du Forum des Marais Atlantiques.

C'est cela qui fait toute la spécificité de l'AFP par rapport à une ASA de marais, car « *les parcelles dont la gestion est confiée à l'association par l'intermédiaire d'un mandat écrit sont mises à la disposition d'un ou plusieurs éleveurs au moyen d'un bail rural soumis au statut de fermage ou d'une convention pluriannuelle de pâturage* ». Ainsi, « *l'association, en fédérant plusieurs terrains de faible superficie détenus par des propriétaires distincts, dispose du moyen de constituer des lots attractifs pour les possesseurs de troupeaux* »³⁵⁰, argument indispensable pour attirer de nouveaux agriculteurs et éviter l'enfrichement des prairies permanentes du marais³⁵¹. La gestion locative du foncier offre la possibilité à l'AFP de servir d'intermédiaire à des échanges de terres en location, entre propriétaires consentants.

Même s'il y a encore peu de recul sur la mise en place de cette institution, elle offre des possibilités intéressantes de gestion intégrée³⁵² des marais, et donne une vraie capacité d'action à l'échelon très local qu'est celui de l'ASP. Le périmètre de l'AFP de Brouage se superpose aux périmètres des ASA de marais³⁵³, et ces deux types d'association ont vocation à se compléter. Toutefois il sera intéressant d'observer avec le temps l'articulation entre les deux institutions, son efficacité et de voir si les autres territoires de marais mouillés (Marais Poitevin, Marais Breton) s'en saisissent.

Les ASA de marais ont doucement évolué d'une gestion exclusive vers une gestion partagée de l'eau. Si la transition ne se fait pas sans rencontrer des situations conflictuelles liées aux divers usages et au changement climatique, l'ASA s'inscrit peu à peu dans un jeu d'acteurs et un projet de territoire pour les marais. La multiplication des enjeux et des acteurs impose que les ASA précisent la rédaction de leurs statuts. En plus de cela, nous avons pu identifier que des documents tels que le règlement intérieur ou les contrats de territoire nécessitent une attention particulière car ils participent à clarifier le projet et la place des ASA dans le marais.

³⁵⁰ GILARDEAU J.-M., « Les associations foncières pastorales : un atout au service du maintien de territoires d'élevage en milieu humide », art. précité, p. 6.

³⁵¹ GILARDEAU J.-M., cité dans Aqui !, Durif A.-L., « Marais de Brouage : les avancées du plan de sauvegarde », [consulté le 13/06/2024], <https://aqui.fr/article/marais-de-brouage-les-avancees-du-plan-de-sauvegarde/>

³⁵² Les définitions du concept d'intégration environnementale sont nombreuses et larges. Par exemple, S. CAUDAL le définit comme « *la prise en compte des exigences environnementales dans l'ensemble des politiques, décisions, actions* » (voir S. CAUDAL, « Intégration environnementale » dans COLLART DUTILLEUL F., PIRONON V., VAN LANG A. (dir.), Dictionnaire juridique des transitions écologiques, Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 466-467). Plus spécifiquement sur la gestion intégrée des ressources en eau, le Partenariat Mondial pour l'Eau (GWP) propose la définition suivante : « *un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux* » (voir GWP, « La gestion intégrée des ressources en eau », 2000, p.24).

³⁵³ ASA de St Agnant St Jean d'Angle et ASCO du Grand Syndicat des Marais de Brouage Marennes.

Conclusion

Les marais littoraux atlantiques étaient historiquement réputés pour leur insalubrité et leurs terres inhabitables. Ils sont pourtant devenus l'objet d'un intérêt croissant de la part des populations mais aussi des politiques publiques. Cet intérêt envers les marais s'est d'abord manifesté pour la capacité de production des terres agricoles, puis plus récemment, pour l'intérêt écologique qu'ils représentent et leur capacité à rendre des services (séquestration du carbone, stockage de l'eau, protection du trait de côte, richesse faunistique et floristique, etc). Ces marais sont caractérisés par des réseaux hydrauliques très denses qui nécessitent un entretien particulier, et ce sont donc les ASA qui sont chargées de cette mission. Les ASA sont des institutions anciennes, les premières sont apparues sur le Marais Poitevin au XVII^e siècle. Aujourd'hui encore, elles sont particulièrement actives sur leurs territoires respectifs. Face à de forts enjeux tant économiques, sociaux qu'environnementaux et à une gouvernance de l'eau renouvelée, la question du devenir des ASA et ASCO dans les marais littoraux atlantiques se pose. Les statuts et les règlements intérieurs des ASA donnent un certain nombre d'indices sur leur capacité à s'adapter à ces enjeux et à s'intégrer en tant qu'acteur local dans des jeux d'acteurs plus larges.

L'étude des statuts des ASA a permis dans un premier temps de mettre en évidence que ces institutions sont un échelon de gestion local pertinent. Elles ont une capacité d'action à des échelles très fines et leurs connaissances des marais sont poussées grâce à un historique long. Cet historique leur confère une légitimité en tant que gestionnaire, reconnue par la loi elle-même³⁵⁴. De plus, la qualification d'établissement public à caractère administratif est une forme juridique qui semble appropriée pour ces institutions. Son caractère décentralisé relativement poussé apporte une autonomie d'action et de décision permettant l'expression des intérêts collectifs des propriétaires intéressés. Cependant son caractère public assure la protection de l'intérêt général, reconnu dans les ASA. Cette qualification s'accompagne de prérogatives de puissance publique et d'un caractère réel qui assurent l'implication des propriétaires dans l'entretien des marais.

On attend des ASA de marais, en tant qu'établissement de l'administration, qu'elles suivent et portent les politiques publiques de l'administration à travers leurs missions. Cela s'illustre bien dans l'évolution des missions des ASA selon les préoccupations de chaque époque, et

³⁵⁴ Notamment L. n°2014-58 du 27 janvier 2014, art. 59, VII, dite loi MAPTAM.

auxquelles elles doivent se tenir en raison de leur principe de spécificité. Avec l'évolution du contenu des missions de ces ASA de marais, on a pu mettre en évidence que lorsque les intérêts collectifs ne s'alignaient plus tout à fait sur l'intérêt général défendu par l'administration, des tensions pouvaient apparaître. Ces tensions, notamment entre ASA et gemapiens, se manifestent tant sur la constitution des systèmes d'endiguement que sur la gestion des niveaux d'eau. La diversification des usages dans le marais suppose effectivement que la gestion de l'eau et la protection des territoires ne soient plus envisagés uniquement dans une perspective agricole. Malgré des tensions observées entre agriculteurs et protecteurs de l'environnement en particulier, les ASA s'avèrent un moyen intéressant pour concilier les activités économiques agricoles et la protection des enjeux environnementaux. C'est dans ce contexte, qu'elles se retrouvent impliquées, de manière plus ou moins contrainte, dans des contrats de territoire ou des contrats de marais. Les acteurs intervenant sur les marais sont ainsi de plus en plus nombreux. Sur ce point nous avons montré que les statuts des ASA nécessitent d'explicitier les responsabilités de chacun des intervenants sur les ouvrages (gestionnaire, propriétaire). Il pourrait également être intéressant que les ASA s'appuient davantage sur le caractère opposable de leurs statuts à l'égard des propriétaires. De même, les textes législatifs et les statuts offrent la possibilité de créer des unions ; les ASA ont tout intérêt à se saisir de cette opportunité pour faciliter leur gestion interne mais aussi pour rendre la gouvernance de l'eau dans les marais plus efficace. En pratique il est clair que les statuts sont des documents plus difficiles à mobiliser car leur modification demande des démarches plus conséquentes. C'est pourquoi le règlement intérieur peut s'avérer pertinent pour préciser le projet des ASA.

Enfin, l'intégration des enjeux environnementaux dans les pratiques des ASA, leur capacité de communication avec les autres acteurs des marais, dont les gemapiens, ainsi qu'une rédaction plus précise de leurs documents de gestion, seront des éléments clés pour la perpétuation des ASA de marais. Il semblerait que si les ASA parviennent à tendre vers ces objectifs, elles s'avéreront des institutions précieuses pour faire face au défi du changement climatique qui menace particulièrement les territoires de marais.

L'ASA étant identifiée comme un échelon de gestion adapté, on peut s'interroger sur l'étendue des moyens que l'on pourrait lui attribuer pour favoriser une gestion durable des marais. L'Association Foncière Pastorale donne un premier aperçu de la possibilité offerte à une association syndicale d'intervenir dans la gestion du foncier à vocation pastorale. D'autre part, le législateur a créé avec la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête

de la biodiversité, de la nature et des paysages³⁵⁵ les obligations réelles environnementales (ORE). Ces ORE permettent à tout propriétaire d'un bien immobilier de mettre en place, sous la forme d'un contrat librement consenti et passé avec un cocontractant, une protection environnementale attachée à son bien³⁵⁶. Ces cocontractants peuvent être une collectivité publique, une personne morale de droit privé ou un établissement public. Bien que l'ASA ne défende pas d'intérêts environnementaux au premier abord, on peut se demander si elle peut avoir vocation à accompagner un propriétaire dans la mise en place de ces ORE, en tant qu'établissement public. On peut aussi s'interroger sur l'intérêt pour l'ASA d'attacher des obligations réelles environnementales sur ses biens immobiliers en tant que propriétaire. Cependant les ASA possèdent un patrimoine foncier très souvent limité, qui correspond aux emprises des ouvrages dont elles ont la propriété. Ce constat conduit vers une autre réflexion qui serait : les ASA ont-elles vocation à être plus propriétaires qu'elles ne le sont aujourd'hui ? Il est évident qu'aujourd'hui la plupart des ASA n'ont pas les moyens techniques et financiers de gérer des propriétés foncières. Toutefois, l'idée peut mériter réflexion car l'ASA propriétaire de biens ne permettrait-elle pas une meilleure réalisation de la fonction sociale de la propriété, comme Mme Munoz l'évoquait, par rapport au particulier ? Les associations syndicales pourraient en tout cas être propices à l'expérimentation de techniques juridiques diversifiées pour une gestion plus durable des marais littoraux atlantiques.

³⁵⁵ L. n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (JO n°0184 du 9 août 2016).

³⁵⁶ Cerema, « ORE, le guide : 1. Qu'est-ce qu'une obligation réelle environnementale ? », 2018, <https://www.cerema.fr/fr/actualites/ore-guide-1-qu-est-ce-qu-obligation-reelle-environnementale>

Bibliographie

I. Ouvrages

AYOUB E., *Les associations syndicales de propriétaires*, Que sais-je ?, 1984, 128 p.

BOULISSET P., *Guide des associations syndicales autorisées – (Après l’ordonnance du 1^{er} juillet 2004)*, Edilaix, Point de droit, 2004, 181 p.

BRAIBANT G., DEVOLVE P., GENEVOIS B., LONG M., WEIL P., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative 24^e édition*, Dalloz, Grands arrêts, 2023, 1250 p.

GAUDEMET Y., *Droit administratif – 24^e édition*, LGJD, Manuel, 2022, 682 p.

GOELDNER-GIANELLA L., *La dépoldérisation, un mouvement en plein essor en Europe... dans : Dépoldériser en Europe occidentale : Pour une géographie et une gestion intégrée du littoral* [en ligne], Editions de la Sorbonne, 2013, p. 21-57, <https://books.openedition.org/psorbonne/104225>

GUINCHARD S., DEBARD T., *Lexique des termes juridiques 2023-2024*, Dalloz, 2023, 1200 p.

LE TERME C.-E., *Règlement général et notice sur les marais de l’arrondissement de Marennnes et discours prononcé par le S.-Préfet de Marennnes*, Réédition L.O.C.A.L., 1987, 320 p.

LIET-VEAUX G., *Les associations syndicales de propriétaires*, Recueil Sirey, Les cahiers administratifs, 1947, 248 p.

VALETTE J.-P., « Chapitre 1. Les principes communs aux services publics » dans *Droit des services publics*, Ellipses, Hors collection, 2020, p. 149-172, <https://www.cairn.info/droit-des-services-publics--9782340038110-page-149.htm>

VERGER F., *Zones humides du littoral français*, Belin, Hors collection Histoire et géographie, 2009, 448 p.

II. Thèse

CADART F.-X., *Les wateringues, une association syndicale forcée de propriétaires*, Thèse de doctorat en droit public, 2004, Lille 2, 704 p.

III. Articles de revues et périodiques scientifiques ou universitaires

III.1. Encyclopédies juridiques

BEAL A., « Fasc. 400-45 : Compétence administrative et judiciaire – Actes ou opérations se rattachant à une mission de service public comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique », *JurisClasseur Procédure civile*, 2018, [lexisnexis.com](https://www.lexisnexis.com)

LIET-VEAUX G., « Fasc 280 : Associations syndicales de propriétaires », *JurisClasseur Géomètre Expert - Foncier*, 2006, [lexisnexis.com](https://www.lexisnexis.com)

III.2. Articles de revues

BILLAUD J.-P., « L'État Nécessaire ? Aménagement et Corporatisme Dans Le Marais Poitevin. », *Études Rurales*, Janvier-Juin 1986, n°101-102, p. 73–111, <http://www.jstor.org/stable/20111624>

BILLAUD J.-P., « Les conflits pour l'aménagement du Marais Poitevin, ou : à qui appartient le local ? », *Economie rurale*, 1985, n°168, p. 21-24, https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1985_num_168_1_3172

BROCHET A., RENOY Y., « La sécurisation du risque inondation comme « commun-communauté » : colonisation institutionnelle et résistances pratiques dans la plaine grenobloise », *Flux*, 2021/2-3, n°124-125, p. 41-58, <https://www.cairn.info/revue-flux-2021-2-page-41.htm>

DOUILLARD T., GOELDNER-GIANELLA L., CARRE C., GRANCHER D., CHENET M., BOULIER J., « Les digues littorales à l'heure de la GEMAPI : une opportunité de gestion intégrée face au risque de submersion ? Le cas de l'estuaire de la Dives et de la Baie des Veys », *Bulletin de l'association de géographes français*, 2021, n°98-3/4, p. 589-604, <https://journals.openedition.org/bagf/8823>

GABA H., « Les intérêts général, collectif et individuel : coexistence, opposition formelle, dynamique interne, interaction, interdépendance et complémentarité », *Revue de la Recherche Juridique – Droit prospectif*, 2020, 2019-3, p. 1055-1120, <https://hal.science/hal-02398967/document>

GALLET S., HURUGEN A., BITEAU B., GAUCHERAND S., « La restauration des zones humides, enjeu majeur du XXI^e siècle », *Sciences Eaux & Territoires*, 2017/3, n°24, p. 3-5, <https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2017-3-page-3.htm>

GIACUZZO J.-F., « Si familières, si méconnues : les associations syndicales de propriétaires », *Droit et Ville*, 2020/2, n°90, p. 7-11, <https://www.cairn.info/revue-droit-et-ville-2020-2-page-7.htm>

HAURIOU M., « Caractère d'établissement public des Associations syndicales de propriétaires, Note sous Tribunal des conflits, 9 décembre 1899, Association syndicale du Canal de Gignac, S.1900.3.49 », *Revue générale du droit [en ligne]*, 2013, n°11062, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=11062

INGOLD A., « Terres et eaux entre coutume, police et droit au XIXe siècle. Solidarisme écologique ou solidarités matérielles ? », *Tracés*, 2017/33, p. 97-126, <http://journals.openedition.org/traces/7011>

LADKI M., GARIN P., « Chapitre 8. La rétribution et la gestion collaborative de la multifonctionnalité des systèmes d'irrigation gravitaire : pourquoi, pour qui, et comment ? », dans BOULEAU G. (éd.), *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*, Éditions Quæ, Indisciplines, 2011, p. 153-175, <https://www.cairn.info/des-tuyaux-et-des-hommes--9782759216741-page-153.htm>

LERAY G., « Associations syndicales de propriétaires et protection de l'environnement », *Droit et Ville*, 2020/2, n°90, p. 53-64, <https://www.cairn.info/revue-droit-et-ville-2020-2-page-53.htm>

NORMAND T., « Impact de la GEMAPI sur les acteurs en charge des milieux aquatiques - Cas d'étude sur le bassin Seine-Normandie », *Sciences Eaux & Territoires*, 2018/2, n°26, p. 12-15, <https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2018-2-page-12.htm>

PONTIER J-M., « Associations – Des institutions mésestimées, les associations syndicales », *Droit Administratif*, Août-Septembre 2021, n°8-9, <https://www.lexis360intelligence.fr/home>

PONTIER J-M., « XIV. La prévention des inondations », dans *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, Droit et gestion des collectivités territoriales, Tome 30, 2010, p. 235-252, https://www.persee.fr/doc/coloc_2111-8779_2010_num_30_1_2148

PONTIER J-M., « Collectivités territoriales : Un instrument renouvelé : les associations syndicales de propriétaires », *La Revue administrative*, Septembre 2004, n°341, p. 406-417, <https://www.jstor.org/stable/40774095>

RICH F., DOUILLARD T., PETIT-BERGHEM Y., ROBINET N., JOLLY G., LEMPERIERE G., « Trajectoire paysagère des digues fluviales confrontées aux risques côtiers : le cas des marais de la Dives (Calvados, France) », *Géocarrefour*, 2022, n°96/, <https://journals.openedition.org/geocarrefour/18044>

RIVIERE-HONEGGER A., « Les associations syndicales autorisées en Languedoc Roussillon : Entre l'expérience ancestrale et une vocation de gestion concertée de la ressource (France) », dans SCHNEIER-MADANES G. (éd.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte, Recherches, 2010, p. 323-335., <https://www.cairn.info/l-eau-mondialisee--9782707154965-page-323.htm>

ROUSSEL P., « Agriculture, élevage et maintien de la biodiversité dans le Marais Poitevin », *Responsabilité & Environnement*, Octobre 2006, n°44, <https://annales.org/edit/re/2006/re44/Roussel.pdf>

SUIRE Y., « Les sociétés de dessèchement du Marais poitevin, gestionnaires d'un territoire depuis quatre siècles », *Entreprises et Histoire*, 2006/4, n°45, p. 135-141, <https://www.cairn.info/revue-entreprises-et-histoire-2006-4-page-135.htm>

IV. Mémoires

CARTIGNY C., *Les associations syndicales de propriétaires : quel rôle et quel devenir dans les espaces littoraux ? Application au marais poitevin*, [en ligne], Mémoire d'Ingénieur

spécialité Géomètre et Topographe, Ecole Supérieure d'Ingénieurs Géomètres et Topographes, 2020, <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03113485/document>

GUILMIN M., *Les associations syndicales de propriétaires en zone littorale : quelles évolutions institutionnelles récentes et quel devenir ? Comparaison du cas de la Baie de Somme*, Mémoire de Master, Sciences de l'environnement, Ecole Supérieure d'Ingénieurs Géomètres et Topographes, 2022

V. Rapports institutionnels

AMAND M., ANRAS L., BARRE N., CAESSTEKER P., SINGLARD CAUSSE D., « Protocole d'identification et de délimitation des unités hydrauliques cohérentes dans les marais littoraux », 2021, <https://veille-eau.com/files/pdf/identification-delimitation-marais-littoraux.pdf>

ASAinfo, Chambres d'Agriculture, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, « Réforme des Associations Syndicales : guide de mise en conformité et statuts types commentés », 2006, <http://www.asainfo.fr>

BAUDEQUIN D., BOIZARD P., COMMANDRE R., GROSCLAUDE J.-Y., ROCCHI J.-F., « Rapport de mission sur les Associations Syndicales Autorisées (ASA) en hydraulique agricole », Décembre 2015, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/164000187.pdf>

BOUSSETON M.-L., LANDEL J.-F., LECLERC B., TANDONNET M., « Financement des conséquences du recul du trait de côte – Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ? », 2023, <https://www.vie-publique.fr/rapport/293591-le-financement-des-consequences-du-recul-du-trait-de-cote-igedd-iga>

CEPRI, « Les ouvrages de protection contre les inondations – S'organiser pour exercer la compétence GEMAPI et répondre aux exigences de la réglementation issue du décret du 12 mai 2015 », 2017, https://cepri.net/wp-content/uploads/2022/09/Guide_gemapi_PI.pdf

CEPRI, « Les digues de protection contre les inondations – L'action du maire dans la prévention des ruptures », 2008, https://www.cepri.net/tl_files/pdf/guidedigeweb.pdf

Etablissement Public du Marais Poitevin, « Atlas du Marais Poitevin », 2015, <https://www.epmp-marais-poitevin.fr/atlas-marais-poitevin/>

GILARDEAU J.-M., MIOSSEC G., LUCOT R., SANSON B., CIZEL O., « La gestion des zones humides par les Associations Syndicales de Propriétaires – Guide de mise en conformité des statuts des Associations Syndicales de Propriétaires en zones humides », 2008, https://forum-zones-humides.org/wp-content/uploads/2022/10/ges_marais_3730_gestion_zh_associations.pdf

Ministère de la transition écologique et solidaire, Ministère de la cohésion des territoires, « Questions-réponses sur la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) – version du 27 mai 2019 », 2019, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019_05_27_FAQ_Gemapi_mise_en_ligne-Vweb.pdf

Ministère de la transition écologique et solidaire, Ministère de la cohésion des territoires, « Question 3-43 », dans : « Questions-réponses sur la compétence GEMAPI (gestion des

milieux aquatiques et prévention des inondations) – version du 20 novembre 2017 », 2017, https://rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/sierm/files/content/migrate_documents/3-043_ASA_missions_GEMAPI.pdf

NAVARRO C., France Dignes, « Guide technique – Mise à disposition des ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations ou les submersions marines », 2020, <https://www.france-dignes.fr/actualites/guide-france-dignes-mise-a-disposition-douvrages-transferts-et-conventions/#:~:text=Le%20guide%20Mise%20%C3%A0%20disposition,situation%2C%20et%20de%20proposer%20un>

VI. Articles de revues professionnelles ou généralistes

BOTREL E., « Des structures au service des biens communs », *Géomètre*, Septembre 2023, n°2216, p. 36-39, <https://www.geometre-lemag.fr/lire/125/c043f8aa33eefb9f8dc1f2eb51ff54b5>

BOTREL E., « Gestion de l'eau et Gemapi : les ASP dans le flou », *Géomètre*, Septembre 2023, n°2216, p. 40-41, <https://www.geometre-lemag.fr/lire/125/c043f8aa33eefb9f8dc1f2eb51ff54b5>

GILARDEAU J.-M., « Les associations foncières pastorales : un atout au service du maintien de territoires d'élevage en milieu humide », *La lettre des marais atlantiques « forum »*, Septembre 2017, n°35, p. 6, <https://forum-zones-humides.org/wp-content/uploads/2021/08/Lettre-FMA-N-35--06-2017.pdf>

LORENT C., ORIGLIA C., « Retour sur la signature du deuxième contrat de progrès territorial du marais de Brouage : l'élevage extensif au cœur des ambitions ! », *La lettre des marais atlantiques « forum »*, Janvier 2024, n°48, p. 9-12, <https://forum-zones-humides.org/wp-content/uploads/2024/01/Lettre-FMA-N%C2%B048--12-2023-B.def..pdf>

MANSON J., « Les contrats de marais dans le marais poitevin », *La lettre des marais atlantiques « forum »*, Septembre 2015, n°31, p. 11-12, <https://forum-zones-humides.org/wp-content/uploads/2021/08/Lettre-FMA-31.pdf>

VII. Textes constitutionnels, législatifs et réglementaires

VII.1. Codes

Code civil
Code de l'environnement
Code rural et de la pêche maritime

VII.2. Textes législatifs

Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (JO n°0196 du 24 août 2021), art. 220, III

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM (JO n°0023 du 28 janvier 2014), art 56 à 59

Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (JO n°0046 du 24 février 2005)

Loi n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale

Loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales

Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais

Loi du 14 floréal an XI pour les associations destinées à curer les cours d'eau non navigables ni flottables

Loi du 4 pluviôse an VI relative à l'entretien des marais desséchés dans les départements de la Vendée, des Deux-Sèvres et de la Charente-Inférieure

Loi du 14-17 juin 1791 relative aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession, dite Loi Chapelier

VII.3. Ordonnance

Ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires (JO n°152 du 2 juillet 2004)

VII.4. Décrets

Décret °2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques (JO n°0111 du 14 mai 2015)

Décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires (JO n°105 du 5 mai 2006)

Décret du 18 décembre 1927, portant règlement d'administration publique pris pour l'exécution de la loi du 21 juin 1865 modifiée sur les associations syndicales.

VII.5. Circulaire

Circulaire du 11 juillet 2007, Les associations syndicales de propriétaires : principes généraux et typologie, Ministère de l'Intérieur, de l'outremer et des collectivités

VIII. Jurisprudences

VIII.1. Tribunal des Conflits

T. Confl., 28 sept. 1998, *Ribeiro c/ Ass. Syndicale autorisée pour le développement de l'irrigation des côteaux du Vaucluse*, n°3041

T. Confl., 15 déc. 1980, *SA Bourragers c/ Ass. Syndicale des propriétaires du lotissement Guynemer*, n°02179

T. Confl., 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'ouest africain*, n°00706, Rec. Lebon 1921, p. 91

T. Confl., 9 déc. 1899, *Association Syndicale du Canal de Gignac*, n°00515

VIII.2. Ordre administratif

VIII.2.i. Conseil d'État

CE, 31 mai 2021, n°434733

CE, 10 mars 2020, *ASP de la cité Boigues*, n°432555

CE, 23 janv. 2020, *Société JV Immobilier*, n° 430192

CE, 14 juin 2006, *Ass. Syndicale du canal de Gervonde*, n°294060

CE, 17 nov. 1982, *Ass. Syndicale du canal de Crillon*, n°13485

CE, 28 juin 1963, *Sieur Narcy*, n°43834

CE, 21 février 1958, *Guibert*, Rec. Lebon 1958, p. 117.

CE, 3 février 1933, *Sieurs Picard, Lambert, Ratier, Davy et Demoiselle Briançon*, Rec. Lebon 1933, p. 156

CE, 27 juill. 1923, *Gheusi*, n°66309, Rec. Lebon 1923, p. 639

CE, 7 avril 1916, *Astruc et Société Théâtre Champs-Élysées c/ Ville Paris*, n°59323, Rec. Lebon 1916, p 163

VIII.2.ii. Cour administrative d'appel

CAA Nantes, 2^e chambre, 10 décembre 2019, n°18NT02730

CAA Lyon, 25 oct. 1994, *Ass. Syndicale autorisée des arrosants de Cabannes*, n°93LY00914

VIII.2.iii. Tribunal administratif

TA Grenoble, 12 oct. 1990, *Gaz de France ; Syndicat de Pique Pierre à Roize*, n°8629905

IX. Statuts d'associations syndicales, règlements de service et documents contractuels

IX.1. Marais Breton

- Statuts

Nom de l'ASP	Année de mise en conformité des statuts
Société de dessèchement de St Jean de Monts, de Notre Dame de Monts et du Perrier	1851
Société syndicale des marais de Beauvoir-sur-Mer, Challans, Sallertaine, Saint-Gervais, Saint Urbain et La Barre de Monts	1864
ASA des Marais de Beauvoir-sur-Mer, La Barre de Monts, Saint-Urbain, Saint-Gervains, Sallertaine et Challans	2008
ASA des propriétaires de Bouin	2019
ASA des Marais de Monts	2008

IX.2. Marais Poitevin

- Statuts

Nom de l'ASP	Année de mise en conformité des statuts
Société des marais du Petit-Poitou	1646
ASA des Marais de la Pironnerie	2008
ASCO des Marais de Suiré, Sourdon, Luché	2008
ASA des Marais de Norbeck	2008
ASA de Chaix	2011
ASCO des Marais de l'Angle Giraud	2009
ASA des Marais de Cravans-Lavinaud	2008
ASA de Vouillé / La Taillée	2012
ASCO des Marais de Boëre	2008
ASA des prises de Triaize	2008
Syndicat des Marais Mouillés de la Sèvre et du Mignon de la Charente Maritime (ASCO)	2009
ASA Marais Mouillés Nalliers, Mouzeuil, Le Langon, Sainte Gemme	2011

ASA des Marais Desséchés de Champagné les Marais	2022
ASA des Marais desséchés de Vix, Maillé, Maillezais, Doix, Saint Pierre le Vieux	2008
ASA des Marais de Saint Michel en l'Herm	2008
ASA Rivière Vendée	2019
ASA des Marais Mouillés Vendéens, de la Sèvre et des Autizes	2014
ASA de la Vallée du Lay	2008
ASA de la Vallée du Lay	2024

- Règlement intérieur

Nom de l'ASP	Année de mise en conformité des statuts
ASCO des Marais de l'Angle Giraud	2009

- Protocole de gestion de l'eau

Protocole de gestion de l'eau dans les marais de Champagné-les-Marais, 2016, disponible sur le site internet de l'EPMP, <https://www.epmp-marais-poitevin.fr/contrats-marais/>

IX.3. Marais de Rochefort Nord

- Statuts

Nom de l'ASP	Année de mise en conformité des statuts
ASA des Marais de l'Aubonnière	2008
ASA Breuil Magné	2013
ASCO du Vieux Marais de Ciré-Ardillières	2008
ASA des Marais de Charras	2008
ASA des Marais de Fouras	2008
AS des marais de Treize Prises et Genouillé	1959
ASA des Marais de Treize Prises et Genouillé	2009
ASA du Marais de la Grande Motte	2008
ASA des Marais de Grand Prée Chartres	2008
ASCO des Marais de Loire les Marais	2008
ASA les Deux Marais de Muron	2013
Syndicat des Marais de Port Punay (ASA)	2009
ASA des Marais de Salles, Angoulins, Châtellaillon	2015
ASA du Marais de Saint Louis	2008
ASA des Marais de Saint Laurent de la Prée	2008
ASA des Marais de Villeneuve-Ardillières	2008
ASA de Voutron-Mouillepieds	2011
ASA des Marais de l'Anse de Fouras	2008

- Règlement intérieur

Nom de l'ASP	Année de mise en conformité des statuts
ASA des Marais de Breuil Magné	-

IX.4. Marais de Brouage

- Statuts

Nom de l'ASP	Année de mise en conformité des statuts
ASA des Marais de Moëze et Montportail	2019
ASCO des Marais de Saint Agnant – Saint Jean d'Angle	-
ASCO du Grand Syndicat des Marais de Brouage Marennes	2008
Modèle de statuts Association Foncière Pastorale (AFP) https://elevage.forum-zones-humides.org/actualites-ressources/resultats-de-lexperimentation-fiches-de-synthese/	2021

- Règlements intérieurs

Nom de l'ASP	Année de mise en conformité des statuts
ASA des Marais de Moëze et Montportail	2019
ASCO du Grand Syndicat des Marais de Brouage Marennes	2008

IX.5. Autres

- Règlement intérieur

Nom de l'ASP	Année de mise en conformité des statuts
ASA de l'Île Saint Aubin (Angers, 49)	2021

X. Travaux universitaires non publiés

BEATRIX C., FURNAL L., GARAUELLE C., « Analyse jurisprudentielle contentieuse du rôle et des compétences des associations syndicales de propriétaires tournées vers la gestion de l'eau », Projet Préprofessionnel, Ecole Supérieure d'Ingénieurs Géomètres et Topographes, 2022

BREGUET G., PHILIPPON A., WELKER E., « Quel devenir pour les associations syndicales de propriétaires en littoral ? Une analyse à partir des règlements des ASP en secteurs de marais et polders atlantiques », Projet Préprofessionnel, Ecole Supérieure d'Ingénieurs Géomètres et Topographes, 2024

XI. Entretiens

N°	Date	Structure	Qualité de l'interlocuteur	Prénom / Nom
1	23/02/2024	Syndicat mixte Ter'Bessin	Chargé de mission littoral	Gianni DUPONT
2	14/03/2024	Syndicat Mixte Bassin du Lay (SMBL)	Directeur du syndicat	Pascal MEGE
3	22/03/2024	Forum des Marais Atlantiques	Responsable pôle Eau et Ecosystèmes	Loïc ANRAS
4	29/03/2024	Union des Marais de Brouage – Forum des Marais Atlantiques – Association Foncière Pastorale	Juriste en droit rural	Jean-Marie GILARDEAU
5	03/04/2024	CC Océan Marais de Monts	Responsable de la gestion et protection des zones littorales	Jean MAGNE
6	03/04/2024	SARL ASAinfo	Directeur	Marc POLGE
7	03/04/2024	Association Syndicale Vallée du Lay / SMBL	Ancien président ASVL / Président du SMBL	Jannick RABILLE
8	08/04/2024	CC Aunis Atlantique	Responsable GEMAPI	Melissa BRADTKE
9	10/04/2024	DDTM Vendée	Responsable d'unité Service Eau et Nature	Francis HEASSIG
10	12/04/2024	Projet MAVI – TETRAE – St Laurent de la Prée	Ingénieurs d'études - Agronome	Vincent BOUTIFARD – Marion VENUAT – Raymond REAU
11	12/04/2024	Préfecture Vendée	Cheffe du bureau de l'intercommunalité et du contrôle budgétaire	Rozenn SOULARD
12	15/04/2024	Syndicat Mixte Charente Aval (SMCA)	Directeur	Jean-Eudes DU PEUTY
13	18/04/2024	Syndicat Mixte Vendée Sèvre Autize (SMVSA)	Directeur	Fabrice ENON
14	18/04/2024	Fédération des Syndicats de Marais du Marais Poitevin (FSMMP)	Président – Vice-président	Pascal JACQUET – Philippe MOUNIER
15	25/04/2024	ASA des Marais de Monts	Président	Alain PELLOQUIN

N°	Date	Structure	Qualité de l'interlocuteur	Prénom / Nom
16	26/04/2024	ASA de Genouillé – Treize Prises	Président	Bruno BESSAGUET
17	26/04/2024	ASA de St Agnant – St Jean d'Angle	Président	Bernard GIRAUD
18	05/06/2024	Sepia Conseil	Cheffe de projet gouvernance	Gaëlle CARRIER
19	19/06/2024	CC Challans Gois – Syndicat Mixte Baie de Bourgneuf (SMBB)	Maire de Beauvoir s/ Mer	Jean-Yves BILLON
20	25/06/2024	Etablissement Public du Marais Poitevin (EPMP)	Chargée de mission gestion opérationnelle des niveaux d'eau	Marie THIMOLEON

XII. Débats / Conférences

PPRI Sud Est Vendée et rivière Yon, « Débat – Le changement climatique peut-il couler le Marais ? », Juin 2023, [consulté le 08/04/2024], Vidéo, <https://ppri-sudest-vendee.fr/la-concertation/journees-risque-inondation/>

XIII. Sites internet

Aqui !, Durif A.-L., « Marais de Brouage : les avancées du plan de sauvegarde », [consulté le 13/06/2024], <https://aqui.fr/article/marais-de-brouage-les-avancees-du-plan-de-sauvegarde/>

ASAInfo, Département de la Gironde, « Les ASA et la GEMAPI – Comprendre leurs rôles actuels pour définir leurs places demain », [consulté le 22/02/2024], https://www.gironde.fr/sites/default/files/2023-02/Les%20ASA%20et%20la%20GEMAPI_presentation.pdf

CEREMA, « ORE, le guide : 1. Qu'est-ce qu'une obligation réelle environnementale ? », 2018, <https://www.cerema.fr/fr/actualites/ore-guide-1-qu-est-ce-qu-obligation-reelle-environnementale>

Chambre d'agriculture de la Marne, « Association syndicale autorisée », [consulté le 18/03/2024], <https://marne.chambre-agriculture.fr/territoires/amenagement-hydraulique/association-syndicale-autorisee/>

Conservatoire du littoral, « Marais Poitevin », [consulté le 22/02/2024], https://www.conservatoire-du-littoral.fr/TPL_CODE/TPL_UNITELITTORAL/PAR_TPL_IDENTIFIANT/60/125-les-paysages-fiche.htm

D'ARMAGNAC B., « En France, la gestion des digues est un véritable casse-tête », Le Monde [en ligne], 2010, <https://www.lemonde.fr/planete/article/2010/03/03/en-france-la-gestion-des-digues-est-un-veritable-casse->

[tete_1313765_3244.html#:~:text=En%20France%2C%20la%20gestion%20des%20digues%20est%20un,%20de%20riverains%20ou%20de%20communes%20aux%20moyens%20insuffisants.](#)

Etablissement public du Marais poitevin, « CT cadre – Contrat territorial cadre « Marais Poitevin » [consulté le 12/03/2024], <https://www.epmp-marais-poitevin.fr/ctma-cadre/>

Etablissement public du Marais poitevin, « Le Marais Poitevin » [consulté le 12/03/2024], <https://www.epmp-marais-poitevin.fr/marais-poitevin/>

France Dignes, « Quelle neutralisation pour les digues non incluses dans un système d'endiguement ? », 2021, [consulté le 04/03/2024], <https://www.france-dignes.fr/actualites/quelle-neutralisation-pour-les-digues-non-inclues-dans-un-systeme-dendiguement/>

France Dignes, « Associations syndicales autorisées (ASA) : se réinventer ou disparaître », 2020, [consulté le 14/02/2024], <https://www.france-dignes.fr/actualites/associations-syndicales-autorisees-asa-se-reinventer-ou-disparaitre/>

France Dignes, « Qu'est-ce qu'un système d'endiguement ? », [consulté le 26/06/2024], <https://www.france-dignes.fr/les-digues/quest-ce-quun-systeme-dendiguement/>

France Dignes, « Le cadre législatif et réglementaire », [consulté le 26/06/2024], <https://www.france-dignes.fr/les-digues/le-cadre-reglementaire-et-legislatif/>

PPRI du Sud Est Vendée, « Un marais façonné par l'homme », [consulté le 22/05/2024], <https://ppri-sudest-vendee.fr/le-territoire/specificites-du-marais/>

Services de l'État en Charente-Maritime, « Les marais de la Charente Maritime », [consulté le 26/02/2024], <https://www.charente-maritime.gouv.fr/Actions-de-l'État/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Milieux-Foret-et-Biodiversite/Marais-et-zones-humides/Les-marais-de-la-Charente-Maritime>

SMVSA, « Contrats territoriaux marais et rivière », [consulté le 13/06/2024], <https://www.smvsa.fr/contrats-territoriaux-marais-et-riviere/>

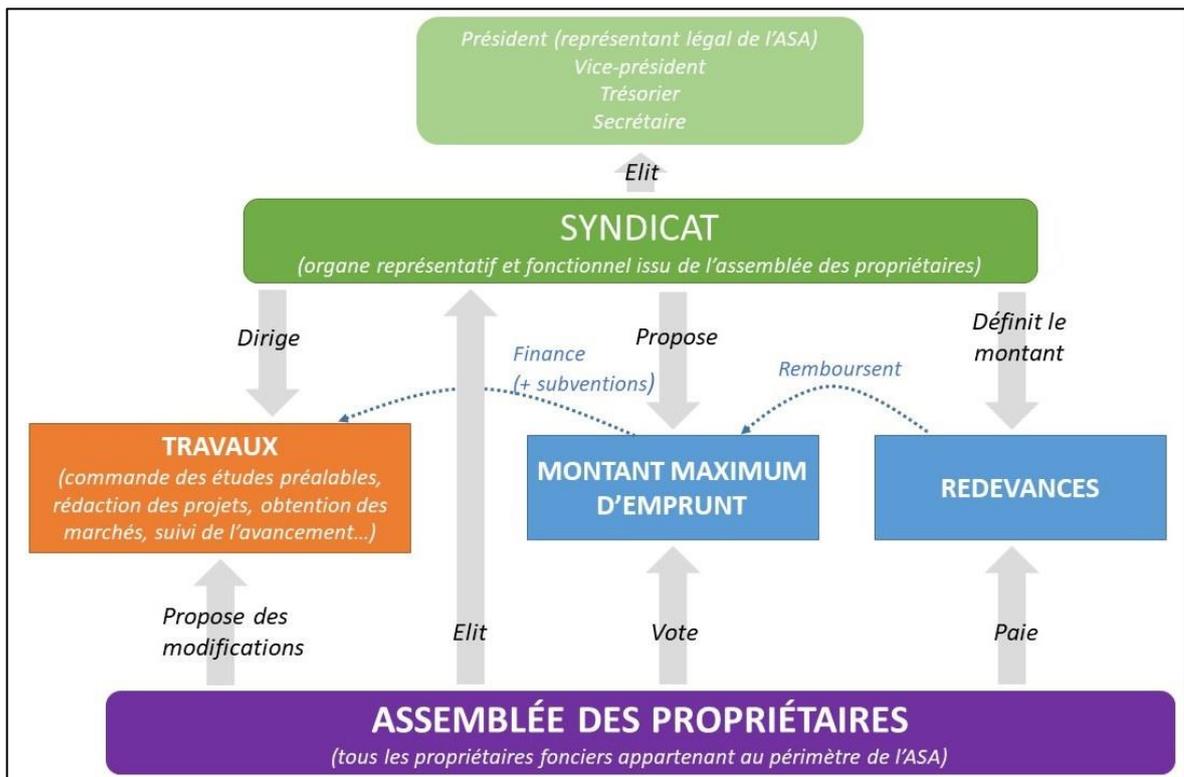
THOMAS L., Dictionnaire des recherches en droit social de l'IRERP, « Intérêt collectif », 2022, [en ligne], <https://drds-irerp.fr/interet-collectif-2/>

Tribunal des Conflits, « Quelques grands arrêts », [consulté le 22/03/2024], <http://www.tribunal-conflits.fr/decisions-quelques-grands-arrets.html>

Table des annexes

Annexe 1 : Fonctionnement institutionnel d'une ASA ou ASCO.....	92
---	----

Annexe 1 : Fonctionnement institutionnel d'une ASA ou ASCO



Source : Site internet de la Chambre d'agriculture de la Marne, <https://marne.chambre-agriculture.fr/territoires/amenagement-hydraulique/association-syndicale-autorisee/>

Remarques sur le schéma ci-dessus :

- L'assemblée des propriétaires est constituée des propriétaires fonciers appartenant au périmètre de l'ASA dans le respect des dispositions statutaires qui peuvent définir un seuil d'intérêt minimum permettant d'y siéger. D'après l'alinéa 10° de l'article 7 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006, la périodicité des réunions de l'assemblée des propriétaires est fixée par les statuts et ne peut être supérieure à deux ans. Lors de ces réunions l'assemblée peut délibérer sur des sujets tels que : les rapports d'activités, le montant des emprunts, les modifications statutaires ou les projets de fusion.
- Les membres du syndicat sont composés de titulaires et de suppléants (les suppléants assistent aux réunions et prennent les décisions nécessaires lorsque les titulaires sont absents). Le syndicat peut voter le budget annuel, les emprunts, le montant de la taxe et il gère les affaires courantes dont les travaux.
- Le président de l'ASA convoque et préside les réunions ; il administre les marchés et le personnel ; il tient à jour la liste des propriétaires.

Liste des figures

Figure 1 - Localisation des marais étudiés.....	13
Figure 2 - Périmètres des associations syndicales de marais.....	13
Figure 3 - Relation entre les acteurs.....	14
Figure 4 - Acteurs interrogés.....	14
Figure 5 - Schéma des outils contractuels créés par l'EPMP sur le Marais Poitevin pour la coordination des programmes de travaux à différentes échelles. Source : Site Internet du SMVSA	63
Figure 6 - Contrats de marais sur la zone humide du Marais Poitevin.....	66

Liste des tableaux

Tableau 1 - Classification des anciens objets de la loi de 1865 selon les objets définis dans l'ordonnance de 2004.....	21
Tableau 2 - Etude de quelques règles de fonctionnement des statuts de différentes ASP.	24
Tableau 3 - Typologie des usagers dans le marais et de leurs besoins en eau	58
Tableau 4 - Extraits d'articles du règlement intérieur de l'ASA Ile Saint Aubin.....	69

Quel devenir pour les associations syndicales de propriétaires en marais littoral ? Une analyse à partir des statuts et règlements des ASP en secteur de marais et polders atlantiques.

Mémoire d'Ingénieur C.N.A.M., Le Mans 2024

RESUME

Les associations syndicales de propriétaires (ASP) sont des groupements fonciers constitués en vue de réaliser des travaux d'amélioration ou d'entretien intéressant l'ensemble des propriétés. La création de ces institutions sur les marais littoraux atlantiques remonte au XVIIIe siècle. Malgré des difficultés à assumer les missions définies dans leurs statuts, elles sont, encore aujourd'hui, des parties prenantes incontournables de l'entretien des marais.

Toutefois, la diversité des usages dans les marais, les effets du changement climatique ainsi que l'instauration d'une nouvelle gouvernance de l'eau avec la compétence GEMAPI amènent à se questionner sur la place des ASA et ASCO dans la gestion des marais littoraux. Leur intégration dans un jeu d'acteurs de plus en plus complexe interroge également sur la rédaction à adopter dans leurs documents de gestion.

Mots clés : ASA, statuts, règlement intérieur, GEMAPI, système d'endiguement, gestion des niveaux d'eau, marais, action publique environnementale, foncier agricole

SUMMARY

Owner's union association (ASPs) are landowners' groups set up to carry out improvement or maintenance work affecting all properties. These institutions on the Atlantic coastal swamps were created in the 17th century. Despite difficulties in fulfilling the missions defined in their statutes, they are still essential stakeholders in swamp maintenance today.

However, the diversity of uses in the swamps, the effects of climate change, and the introduction of a new form of water governance with the GEMAPI competency, raise questions about the role of ASAs and ASCOs in the management of coastal swamps. That also raises questions about the wording of their management documents with more and more players taking action on the swamps.

Key words : ASA, statutes, internal rules, GEMAPI, levees system, water level management, swamps, environmental public policy, agricultural property