

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
D'ORLEANS**

**N° 2300302**

---

M. B...

---

Mme Pauline Bernard  
Rapporteuse

---

Mme Armelle Best-De Gand  
Rapporteuse publique

---

Audience du 19 mars 2026  
Décision du 2 avril 2026

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif d'Orléans

2<sup>ème</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 27 janvier 2023, 23 septembre 2024 et 16 décembre 2025, M. A... B..., représenté par la SCP KPL Avocats, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 octobre 2022 du préfet de Loir-et-Cher relatif au classement du barrage en classe C de l'étang du moulin le Comte situé sur la commune de Saint-Romain-sur-Cher ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, d'une part, en ce qu'il ne vise pas les observations qu'il a présentées sur le premier projet d'arrêté du préfet, d'autre part, en ce que les motifs de sa désignation comme unique exploitant du barrage ne sont pas précisés et qu'une motivation par référence au courrier du 4 août 2022 ne saurait être acceptée et, enfin, en ce qui concerne les éléments ayant conduit au classement en classe C selon les dispositions de l'article R. 214-112 du code de l'environnement ;

- il est entaché d'un vice de procédure, en ce qu'il n'a pas été mis à même de présenter des observations dans le cadre d'une procédure contradictoire ni n'a été informé qu'il pouvait se faire représenter par un conseil ou un mandataire de son choix ;

- il est entaché d'une erreur d'appréciation, dès lors que le classement n'est étayé d'aucune mesure préalable de la hauteur du barrage et de volume de la retenue d'eau et que les habitations considérées ne peuvent être regardées comme situées à l'aval du barrage aux sens des dispositions de l'article R. 214-122 du code de l'environnement et de l'arrêté du 17 mars 2017, en l'absence d'enjeux particuliers en termes de sécurité ;

- c'est à tort que le préfet n'a pas désigné la commune comme co-exploitante du barrage ni déterminé les actions qu'elle doit mener à ce titre concernant la sécurité et l'entretien du barrage ;

- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions des articles R. 214-122 à R. 214-132 du code de l'environnement, dès lors qu'il met à sa charge en tant qu'exploitant des travaux d'étude, d'entretien et de surveillance qui incombent au propriétaire du barrage et prévoit l'engagement de la responsabilité de l'autre gestionnaire en cas de défaillance du premier ;

- il est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur de fait dès lors qu'il appartenait au préfet de préciser les obligations et prescriptions pesant sur la commune de Saint-Romain-sur-Cher en tant que co-exploitante du barrage du fait de l'usage de la voie communale ;

- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il fixe un délai insuffisant pour la mise en place d'un système de vidange fonctionnel et régulièrement entretenu conforme aux dispositions de l'article 16 de l'arrêté ministériel du 9 juin 2021 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau.

Par des mémoires enregistrés les 19 août 2024 et 7 octobre 2024, le préfet de Loir-et-Cher conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par M. B... ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à la commune de Saint-Romain-sur-Cher, qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'environnement ;
- l'arrêté ministériel du 17 mars 2017 précisant les modalités de détermination de la hauteur et du volume des barrages et ouvrages assimilés aux fins du classement de ces ouvrages en application de l'article R. 214-112 du code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bernard, rapporteure,
- les conclusions de Mme Best-De Gand, rapporteure publique,
- les observations de M. B..., requérant,
- et les observations de Mme C..., représentant le préfet de Loir-et-Cher.

Considérant ce qui suit :

1. M. B... est propriétaire sur le territoire de la commune de Saint-Romain-du-Cher (Loir-et-Cher) d'un ensemble de terrains comprenant une parcelle cadastrée section OD n° 2134 correspondant à un étang, dénommé « l'étang du moulin le Comte », les eaux de cet étang étant retenues par un barrage qui supporte la voie communale VC n°16 dénommée « route du petit village ». Par un arrêté du 18 octobre 2022, le préfet de Loir-et-Cher a désigné M. B... et la commune de Saint-Romain-sur-Cher respectivement comme exploitant et propriétaire du barrage de l'étang du moulin le Comte, a fixé les prescriptions au titre de la sécurité des ouvrages hydrauliques et a prononcé le classement de ce barrage en classe C, en application des dispositions de l'article R. 214-112 du code de l'environnement. Par sa requête, M. B... demande l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : *« Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; (...). »*

3. Le requérant soutient que l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé en fait, dès lors qu'il n'expose pas les motifs, d'une part, pour lesquels il a été désigné comme unique exploitant du barrage du moulin le Comte et, d'autre part, pour lesquels le barrage a fait l'objet d'un classement en classe C. Toutefois, l'arrêté contesté du 18 octobre 2022 comporte les considérations de droit et de fait qui le fondent. Il vise, en particulier, les dispositions applicables du code de l'environnement, et notamment ses articles L. 214-112, L. 214-120 et R.214-122 à R. 214-132, et les dispositions applicables du code civil portant sur la responsabilité de propriétaire d'un ouvrage. Est également visé le compte-rendu de la visite sur site effectuée le 9 mai 2022, communiqué à la commune de Saint-Romain-sur-Cher et au requérant. Par ailleurs, l'arrêté contesté retient que M. B... est propriétaire de l'étang du moulin le Comte dont les eaux sont retenues par le barrage sur lequel passe la voie communale n°16. Enfin, l'arrêté contesté indique que les caractéristiques du barrage et du plan d'eau, lesquelles sont précisées, justifient leur classement en catégorie C. Par suite, M. B... n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté attaqué serait insuffisamment motivé.

4. En deuxième lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : *« Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable. »*

5. M. B... soutient que l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance du principe du contradictoire, dès lors que s'il a été consulté sur le projet d'arrêté initial, aucun nouveau projet ne lui a été soumis alors que la désignation du propriétaire et de l'exploitant du barrage a été modifiée dans la version définitive de l'arrêté litigieux. Toutefois, il résulte de l'instruction que le requérant a été informé de l'intention d'un classement en classe C du barrage de l'étang du moulin le Comte par courrier du préfet de Loir-et-Cher du 14 octobre 2021, et que l'intéressé a

fait valoir ses observations, comme il y était invité, par courrier du 30 octobre 2021. M. B... a ensuite été destinataire d'un projet d'arrêté adressé par la direction départementale des territoires de Loir-et-Cher le 29 mars 2022, sur lequel il a également formé des observations par courrier du 12 avril 2022, ces observations ayant entraîné une visite des services de la direction départementale des territoires sur site, le 9 mai 2022, dont le compte-rendu a été communiqué également à la commune et au requérant et sur lequel ce dernier a également formé des observations le 11 mai 2022.

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. (...).* »

7. Si les dispositions de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoient la possibilité pour les administrés, en cas de procédure contradictoire obligatoire, de se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de leur choix, elles n'imposent pas pour autant que l'administration en informe expressément les intéressés. Par suite, le moyen tiré du défaut de procédure contradictoire doit être écarté en toutes ses branches.

En ce qui concerne la légalité interne de l'arrêté :

S'agissant du classement du barrage en classe C :

8. Aux termes de l'article R. 214-112 du code de l'environnement, relèvent de la classe C des barrages de retenue et ouvrages assimilés, les « *a) Ouvrage non classé en A ou B et pour lequel  $H \geq 5$  et  $H^2 \times V^{0,5} \geq 20$  / b) Ouvrage pour lequel les conditions prévues au a ne sont pas satisfaites mais qui répond aux conditions cumulatives ci-après : i)  $H > 2$  ; ii)  $V > 0,05$  ; iii) Il existe une ou plusieurs habitations à l'aval du barrage, jusqu'à une distance par rapport à celui-ci de 400 mètres (...)* ». Ce même article précise que : « *on entend par : " H ", la hauteur de l'ouvrage exprimée en mètres et définie comme la plus grande hauteur mesurée verticalement entre le sommet de l'ouvrage et le terrain naturel à l'aplomb de ce sommet ; " V ", le volume retenu exprimé en millions de mètres cubes et défini comme le volume qui est retenu par le barrage à la cote de retenue normale. Dans le cas des digues de canaux, le volume considéré est celui du bief entre deux écluses ou deux ouvrages vannés (...)* ». Selon l'article 4 de l'arrêté du 17 mars 2017 précisant les modalités de détermination de la hauteur et du volume des barrages et ouvrages assimilés aux fins du classement de ces ouvrages en application de l'article R. 214-112 du code de l'environnement : « *I. - Le volume retenu par le barrage, au sens du paramètre désigné par " V " dans l'article R. 214-112 susvisé, est le volume retenu (y compris les éventuels dépôts naturels ou non) par le barrage à la cote de retenue normale correspondant au niveau maximum normal d'exploitation hors crue en supposant un plan d'eau horizontal (...)* ».

9. En premier lieu, pour classer le barrage de l'étang du moulin le Comte, le préfet de Loir-et-Cher a estimé qu'il relevait du b) de l'article R. 214-112 cité au point précédent, en évaluant à environ 80 000 mètres cubes le volume du barrage et à 5 mètres la hauteur du barrage au-dessus du terrain naturel. Pour contester le volume et la hauteur ainsi retenus, le requérant soutient qu'aucune mesure n'a été réalisée sur site. Toutefois, s'il ressort des échanges contradictoires avec la direction départementale des territoires que le requérant estime impossible de mesurer le volume d'eau de l'étang en raison de son envasement, et s'il ressort du compte-rendu de la visite sur site du 9 mai 2022 qu'aucune vidange de l'étang n'a été pratiquée

depuis 1954 ou 1955, le requérant n'apporte aucun élément pour contredire sérieusement l'arrêté attaqué sur ces points.

10. En second lieu, le requérant fait valoir que son habitation principale est positionnée au-dessus des plus hautes eaux de l'étang, que la seconde habitation n'est pas sujette à un risque d'inondation en cas de rupture du barrage dès lors qu'elle est située sur le côté par rapport au lit naturel de la rivière, qu'elle se trouve protégée par une structure en béton armé de 15 mètres de large et 60 mètres de long et n'est plus exploitée comme gîte depuis 2025, de sorte qu'il n'existe plus d'enjeu de sécurité des personnes. Toutefois, l'article R. 214-112 précité fixe comme critère l'existence d'une habitation au moins située à moins de 400 mètres à l'aval du barrage, sans exclure les habitations dont le terrain d'assiette se situerait à un niveau supérieur à celui des plus hautes eaux, ni aucune des circonstances avancées par M. B... Les deux habitations concernées constituent donc des habitations au sens du iii) du b) de cet article.

11. Il suit de là que l'article 2 de l'arrêté attaqué a pu, sans erreur de droit ni erreur d'appréciation prononcer le classement du barrage de l'étang du moulin le Comte en classe C.

S'agissant des obligations assignées à M. B... :

12. D'une part, aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : « *Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : 1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides (...)* ». Ces dispositions, qui fixent les objectifs à prendre en compte pour assurer la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, permettent à l'autorité administrative d'imposer au titulaire d'une autorisation, au titre de la législation sur l'eau et les milieux aquatiques, de nouvelles prescriptions ou des travaux.

13. D'autre part, aux termes de l'article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques (...) qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable.* »

14. Enfin, aux termes de l'article R. 214-122 du code de l'environnement : « *I.- Le propriétaire ou l'exploitant de tout barrage ou le gestionnaire de digues organisées en système d'endiguement au sens de l'article R. 562-13 établit ou fait établir : / 1° Un dossier technique regroupant tous les documents relatifs aux ouvrages permettant d'avoir une connaissance la plus complète possible de leur configuration exacte, de leur fondation, de leurs ouvrages annexes, de leur environnement hydrologique, géomorphologique et géologique ainsi que de leur exploitation depuis sa mise en service. Pour un système d'endiguement, le dossier technique comprend également, le cas échéant, les notices explicatives relatives aux ouvrages de régulation des écoulements hydrauliques ; / 2° Un document décrivant l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation du barrage ou la gestion du système d'endiguement, son entretien et sa surveillance en toutes circonstances, notamment les vérifications et visites techniques approfondies, le dispositif d'auscultation, les moyens d'information et d'alerte de la survenance de crues et de tempêtes conformes aux prescriptions fixées par l'arrêté préfectoral autorisant l'ouvrage et, le cas échéant, les arrêtés complémentaires ; / 3° Un registre sur lequel sont inscrits les principaux renseignements relatifs aux travaux, à l'exploitation, à la surveillance, à l'entretien de l'ouvrage et de son dispositif d'auscultation, aux conditions météorologiques et hydrologiques exceptionnelles et à l'environnement de l'ouvrage ; / 4° Un rapport de surveillance périodique comprenant la synthèse des renseignements figurant dans le*

*registre prévu au 3° et celle des constatations effectuées lors des vérifications et visites techniques approfondies. Dans le cas d'un système d'endiguement, ce rapport concerne l'ensemble des ouvrages qui composent ce système, y compris ses éventuels dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques ; / 5° Si l'ouvrage est un barrage doté d'un dispositif d'auscultation, le rapport correspondant établi périodiquement par un organisme agréé conformément aux dispositions des articles R. 214-129 à R. 214-132. Le contenu de ces éléments est précisé par l'arrêté du ministre chargé de l'environnement prévu par l'article R. 214-128. / II.- Le propriétaire ou l'exploitant ou le gestionnaire tient à jour les dossier, document et registre prévus par les 1°, 2° et 3° du I et les conserve de façon à ce qu'ils soient accessibles et utilisables en toutes circonstances et tenus à la disposition du service de l'Etat chargé du contrôle ». Selon l'article R. 214-124 du même code : « Tout barrage est doté d'un dispositif d'auscultation permettant d'en assurer une surveillance efficace. Toutefois, un ouvrage peut ne pas être doté de ce dispositif, sur autorisation du préfet, lorsqu'il est démontré que la surveillance de l'ouvrage peut être assurée de façon efficace en l'absence dudit dispositif. L'autorisation prescrit les mesures de surveillance alternatives. » Selon l'article R. 214-25 de ce code : « Tout événement ou évolution concernant un barrage ou un système d'endiguement ou leur exploitation et mettant en cause ou susceptible de mettre en cause, y compris dans des circonstances différentes de celles de leur occurrence, la sécurité des personnes ou des biens est déclaré, dans les meilleurs délais, par le propriétaire ou l'exploitant ou par le gestionnaire du système d'endiguement au préfet. (...) En outre, une visite technique approfondie est effectuée à l'issue de tout événement ou évolution déclaré en application du premier alinéa et susceptible de provoquer un endommagement de l'ouvrage. ». L'article R. 214-126 de ce code prévoit la périodicité de l'établissement et de la transmission des rapports de surveillance et du rapport d'auscultation prévus aux articles précités.*

15. En premier lieu, il ressort des termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté contesté que le préfet, d'une part, a désigné la commune de Saint-Romain-sur-Cher comme propriétaire de la digue de l'étang du moulin le Comte et a désigné M. B... comme unique exploitant de cette digue. D'autre part, l'article 3 de l'arrêté attaqué a fixé les règles incombant au propriétaire ou à l'exploitant, ou incombant simultanément au propriétaire et à l'exploitant, en matière de sécurité et de sûreté de l'ouvrage. Chacun étant « responsable des obligations attachées respectivement à la qualité de propriétaire ou à celle d'exploitant du barrage », ces obligations tiennent d'abord à l'établissement et à la mise à jour d'un dossier technique, d'un document décrivant l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation de l'ouvrage, son entretien et sa surveillance, d'un registre d'enregistrement des travaux, d'un rapport de surveillance périodique et d'un rapport d'auscultation. Ces obligations tiennent aussi, « dans la limite de leurs qualités respectives de propriétaire et d'exploitant », à la surveillance et à l'entretien du barrage, l'entretien de ses dépendances étant imputé à l'exploitant. Ces obligations tiennent enfin à l'information communiquée aux services préfectoraux en cas d'événement ou d'évolution concernant le barrage et susceptible de mettre en cause la sécurité des personnes et des biens. Par ailleurs, l'article 4 de l'arrêté impose la mise en place et l'entretien, par l'exploitant du barrage, d'un système de vidange fonctionnel.

16. Il résulte de l'instruction que la digue formant le barrage supporte une voie communale dite n°16 ou « route du petit village », qu'elle est ainsi physiquement et fonctionnellement indissociable de la voie communale qu'elle soutient et dont elle constitue par conséquent l'accessoire indispensable. C'est donc à bon droit, et sans que ce soit d'ailleurs contesté dans la présente instance, que le préfet a désigné la commune de Saint-Romain-sur-Cher comme propriétaire de l'ouvrage. En revanche, si l'arrêté contesté pouvait désigner M. B... comme exploitant du barrage en sa qualité de propriétaire de l'étang du moulin le Comte dont les eaux sont retenues par le barrage, il est constant que celui-ci supporte une voie communale

ouverte à la circulation du public et non désaffectée. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que le préfet devait considérer la commune non seulement comme propriétaire du barrage mais également comme co-exploitante de celui-ci.

17. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 214-123 du code de l'environnement : « *Le propriétaire ou l'exploitant de tout barrage ou le gestionnaire des digues organisées en système d'endiguement surveille et entretient ce ou ces ouvrages et ses dépendances.* » Il résulte de ces dispositions que le propriétaire et l'exploitant peuvent être considérés comme débiteurs conjoints d'une obligation de surveillance et d'entretien de tout barrage ou digue, chacun étant responsable des obligations attachées respectivement à la qualité de propriétaire ou à celle d'exploitant du barrage.

18. L'arrêté contesté ne précise pas à qui incombe l'exécution de chaque prescription rappelée au point 15. Dès lors, le préfet de Loir-et-Cher doit être regardé comme ayant entendu mettre les obligations litigieuses à la charge conjointe de M. B... et la commune de Saint-Romain-sur-Cher, chacun devant prendre les mesures nécessaires relevant de sa responsabilité et en informer le préfet. Le préfet peut, le cas échéant, en cas d'inexécution des prescriptions, prendre un nouvel arrêté précisant les tâches incombant à chacune des parties. Dans ces conditions, le préfet de Loir-et-Cher a pu, sans commettre d'erreur de droit, mettre à la charge conjointe de M. B... et de la commune les prescriptions relatives à la sécurité de ce barrage, sur le fondement des articles R. 214-122 à R. 214-126 du code de l'environnement.

19. En dernier lieu, le requérant soutient que le délai fixé au 31 mai 2023 pour la mise en place d'un système de vidange fonctionnel et régulièrement entretenu conforme aux dispositions de l'article 16 de l'arrêté ministériel du 9 juin 2021 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau n'est pas tenable compte tenu de l'ampleur des études et travaux nécessaires. Toutefois, ainsi que le lui oppose le préfet en défense, il ne résulte pas de l'instruction que M. B... a sollicité auprès des services de la préfecture un délai supplémentaire et le requérant ne produit pas d'élément pour démontrer que le délai fixé était déraisonnable. Par suite, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation quant au délai fixé pour la mise en place d'un système de vidange de l'étang du moulin le Comte doit être écarté.

20. Il résulte de ce qui précède, qu'il y a lieu d'annuler l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 18 octobre 2022 du préfet de Loir-et-Cher en tant seulement qu'il désigne M. B... comme seul exploitant du barrage de l'étang du moulin le Comte et met à sa seule charge les obligations correspondantes.

#### Sur les frais liés au litige :

21. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros à verser à M. B... sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup>: L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du préfet de Loir-et-Cher du 18 octobre 2022 est annulé en tant qu'il désigne M. B... comme seul exploitant du barrage de l'étang du moulin le Comte et met à sa seule charge les obligations correspondantes.

Article 2 : L'État versera à M. B... une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. A... B..., à la commune de Saint-Romain-sur-Cher et au préfet de Loir-et-Cher.

Délibéré après l'audience du 19 mars 2026, à laquelle siégeaient :

M. Lacassagne, président,  
Mme Bernard, première conseillère,  
Mme Ploteau, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 avril 2026.

La rapporteure,

Le président,

Pauline BERNARD

Denis LACASSAGNE

La greffière,

Marie-Josée PRÉCOPE

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, et des négociations internationales sur le climat et la nature en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.