

# CABINET PHILIPPE MARC


## AVOCATS A LA COUR

---

Toulouse, le 21 novembre 2019

**Monsieur Gérard SEIMBILLE**  
**Président**  
**EPTB OISE-AISNE**  
**11, cour Guynemer**  
**60200 COMPIEGNE**

 : Dossier n° 1910426

 → : Consultation juridique relative à la responsabilité du fait des ouvrages hydrauliques de protection qui ne feraient pas l'objet d'une reconnaissance en système d'endiguement ou en aménagement hydraulique

***Aux bons soins de Monsieur Jean-Michel CORNET, DGS EPTB Oise-Aisne***

Monsieur le Président, Cher Monsieur,

Je reviens vers vous suite à votre demande de consultation en date du 23 octobre 2019 au sujet des régimes de responsabilité applicables du fait des ouvrages hydrauliques de protection qui ne feraient pas l'objet d'une reconnaissance en système d'endiguement ou en aménagement hydraulique au sens de la rubrique 3.2.6.0. de la nomenclature IOTA, annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement et dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI.

### **1. Réponses aux questionnements pratiques**

Vous nous avez sollicité afin de répondre à une série de questionnements d'ordre pratiques, en particulier les questions suivantes :

- *Qui est responsable lorsque l'ouvrage est connu de son propriétaire mais pas de l'autorité compétente en matière de GEMAPI ?*
- *Qui est responsable lorsque la personne publique et l'autorité gemapienne ignorent l'existence de l'ouvrage ?*
- *Qui est responsable s'agissant des ouvrages n'ayant fait l'objet d'aucune autorisation loi sur l'eau, puisque construits avant 1992 ?*
- *Qui est responsable lorsque l'autorité compétente en matière de GEMAPI a connaissance de l'existence de l'ouvrage mais que la personne publique n'a pas donné suite à la demande de conventionnement ?*
- *Quel sort réserver aux ouvrages qui ne sont pas constitutifs d'un système d'endiguement ?*

### **a. S'agissant des trois premières questions**

La réponse à l'ensemble de ces trois questions, suppose de s'interroger sur la mise en œuvre **dans le temps** de la responsabilité de l'autorité en charge de la compétence GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI).

Par l'effet combiné de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (loi MAPTAM) et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe), la compétence GEMAPI relève, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, de la compétence obligatoire des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP). Elle sera exclusive au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Le régime de responsabilité des gestionnaires d'ouvrages de protection contre les inondations et les submersions marines est fixé, notamment, par les dispositions de l'article L. 562-8-1 du Code de l'environnement :

*Les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté. Pour éviter les atteintes que pourraient leur porter des travaux réalisés à proximité, ces ouvrages bénéficient des dispositions prévues à l'article L. 554-1 au profit des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution, dans les conditions fixées aux articles L. 554-2 à L. 554-5.*

***La responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées.***

*Un décret en Conseil d'Etat fixe les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés. Il précise également le délai maximal au-delà duquel les ouvrages existants doivent être rendus conformes à ces obligations ou, à défaut, doivent être neutralisés. Il définit les modalités selon lesquelles le représentant de l'Etat dans le département est informé des actions contribuant à la mise en œuvre de la prévention des inondations par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, du niveau de protection apporté et des territoires qui en bénéficient.*

***Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'est vu mettre à disposition un ouvrage en application de l'article L. 566-12-1, si un sinistre survient avant l'expiration du délai maximal fixé par le décret en Conseil d'Etat mentionné au troisième alinéa du présent article, à l'échéance duquel l'ouvrage n'est plus constitutif d'une digue au sens du I de l'article L. 566-12-1 ou est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions, la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que celui-ci n'a pas permis de prévenir, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien de l'ouvrage par le gestionnaire au cours de la période considérée.***

Les dispositions de cet article amènent à distinguer plusieurs temps en termes de responsabilité de l'autorité en charge de la prévention des inondations et des submersions marines :

➤ **S'agissant de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et la prise d'effet de l'arrêté préfectoral autorisant le système d'endiguement**

Durant cette période il convient de distinguer deux situations :

↪ **1<sup>ère</sup> situation : l'ouvrage que l'autorité en charge de la GEMAPI et plus particulièrement de la mission 5° souhaite intégrer dans son système d'endiguement ne relève pas de sa propriété et était géré par une commune membre de l'EPCI-FP**

Le transfert de compétence entre une commune et un EPCI est régi, aux termes de l'article L. 5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), par le principe selon lequel tous les biens nécessaires à l'exercice de cette compétence sont mis à disposition de l'EPCI en application des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5 du CGCT.

Plus précisément l'article L. 1321-1 alinéa 1<sup>er</sup> du CGCT dispose que :

« *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence* ».

Une note publiée le 28 octobre 2015 par le Ministère de l'Environnement, indique que :

« *Par ailleurs, afin d'éviter toute confusion, il est précisé que l'EPCI à fiscalité propre dispose des digues de ses communes membres en application de l'article L.1321-1 du CGCT et non de l'article L.566-12-1 du code de l'environnement. En effet, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition du bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de cette compétence. Il en va de même pour le syndicat mixte, de type EPAGE, EPTB ou autre, regroupant plusieurs EPCI à fiscalité propre. Ce syndicat mixte dispose des digues construites par ses membres quand ceux-ci lui ont transféré la compétence GEMAPI* ».

**Or, la mise à disposition des biens affectés à l'exercice de la compétence est automatique à la date du transfert de compétence**, même en l'absence du procès-verbal qui doit en principe être établi en application de l'alinéa 2 de l'article précité (*CAA Nancy, 11 mai 2006, n°04NC00637, Commune de Kirrwiller-Bosselhauser*)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Une réponse ministérielle rappelle cependant le principe de la nécessité d'un procès-verbal. JO Sénat, 22 février 2018 : « Dans le cadre d'un transfert de compétence, l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales précise que « le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date du transfert, pour l'exercice de cette compétence ». Cette mise à disposition est constatée par procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. L'établissement de ce procès-verbal n'est pas prescrit à peine de nullité du transfert de compétences ou de la mise à

**En conséquence, appliquée à la GEMAPI, la mise à disposition de l'ouvrage est réputée intervenir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, date de prise de la compétence par l'EPCI-FP.**

En outre, on notera qu'en application de l'article L. 1321-2 alinéas 1 et 2 du CGCT, les obligations de l'EPCI bénéficiaire de la mise à disposition sont les suivantes :

*« Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens ».*

Aussi, la jurisprudence est venue préciser les incidences du transfert de compétences en matière de responsabilité, précisant **qu'à la date d'un transfert de compétence, l'EPCI assume la responsabilité qui découle de la compétence transférée :**

*« 5. Considérant, en quatrième lieu, qu'ainsi qu'il a été dit au point 3, la compétence " assainissement et eau " a été transférée de plein droit aux communautés urbaines en vertu de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 5215-39 du même code : " A compter de la date du transfert des compétences à la communauté urbaine, celle-ci prend en charge le service de la dette des communes, syndicats de communes compris dans l'agglomération, ainsi que les obligations de ces collectivités ou établissements publics à raison des compétences transférées " ; qu'il résulte de ces dispositions qu'une communauté urbaine ne peut, à compter de la date du transfert des compétences, appeler une collectivité ou un établissement public à la garantir des condamnations prononcées contre elle pour des dommages causés dans le cadre des compétences transférées, avant ou après la date du transfert ; que, par suite, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la communauté urbaine " Marseille Provence Métropole " était seule responsable des dommages s'étant produits avant même le transfert de compétence ; » (CE, 4 décembre 2013, n° 349614, Communauté urbaine Marseille Provence Métropole).*

Le rapporteur public devant le Conseil d'Etat, M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, apporte des précisions utiles en la matière à propos d'une affaire mettant en cause la compétence d'une commune en matière de PLU transférée à une métropole :

---

disposition des biens concernés. **Par ailleurs, l'absence de procès-verbal ne donne lieu à aucune sanction.** Bien que cette absence puisse être la source de difficultés pratiques, la collectivité bénéficiaire disposera donc de plein droit des biens mis à disposition (cour administrative d'appel de Nancy, 11/05/2006, n° 04NC00637). Par ailleurs, l'article 133-V de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république, prévoit que « *la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT) est consultée sur l'évaluation préalable des charges correspondant aux compétences transférées et sur les modalités de leur compensation* ». Compte tenu de l'éventail des situations locales, une liberté d'appréciation et d'organisation a été donnée aux membres de la CLECRT afin d'aboutir à un accord sur l'évaluation des charges transférées, sous réserve du respect de la loi précitée.

72, Rue Riquet, Bât. C – 31000 TOULOUSE – Case 397

Téléphone : 05-61-55-31-22 – philippe.marc31@orange.fr - n° SIREN 488469644

Membre d'une association agréée. Le règlement des honoraires par chèque est accepté

« En principe, la collectivité compétente avant le transfert continue à assumer la responsabilité des actes pris antérieurement au transfert et peut demander réparation d'un préjudice propre subi avant le transfert (CE, 8 juillet 1996, Cne de la Bresse, n° 128579, aux T). En revanche, tous les droits et obligations sont transférés lorsqu'ils s'attachent à un contrat qui continue à produire ses effets postérieurement au transfert (CE, 26 février 2014, Sté Véolia eau, n° 365151, inédite ; CE, 3 décembre 2014, Sté Citelum, n°383865, T.). Ces solutions ne valent, cependant, que pour le « droit commun » des transferts de compétences : elles sont écartées lorsque vous estimez que le législateur a entendu transférer plus largement les droits et obligations nés antérieurement au transfert, ainsi que vous l'avez jugé pour les transferts des routes nationales et du RMI (CE, 23 octobre 2013, Dépt du Var, n° 351610, aux T ; CE, 23 avril 2007, Dépt du Territoire de Belfort, n° 282963) » (CE, 12 juillet 2019, n° 418818).

En matière de GEMAPI, l'intention du législateur ne ressort pas très clairement des textes applicables. Faute de précisions, il faudra attendre les premiers contentieux sur le sujet.

↳ **2<sup>ème</sup> situation : l'ouvrage que l'autorité en charge de la GEMAPI et plus particulièrement de la mission 5° souhaite intégrer dans son système d'endiguement ne relève pas de sa propriété et était géré par d'autres acteurs que les communes**

Dans cette hypothèse, et contrairement à la précédente, **la mise à disposition n'est pas automatique : l'ouvrage de protection doit être mis à disposition au profit de l'EPCI-FP par le propriétaire.**

En termes de responsabilité, cette circonstance a une incidence. Il convient alors de distinguer deux temps : avant et après la mise à disposition.

- La période précédant la mise à disposition

Durant cette période transitoire, faute de mise à disposition de l'ouvrage, l'autorité compétente en matière de GEMAPI ne saurait être regardée comme le gestionnaire effectif des ouvrages de protection. Il ne dispose pas de la garde de l'ouvrage.

**Aussi, l'éventuelle défaillance de ces ouvrages ne saurait engager sa responsabilité en tant qu'autorité compétente en matière de GEMAPI, réserve faite toutefois du cas où cette autorité serait intervenue sur l'ouvrage de protection à l'origine du dommage.**

En effet, il est de jurisprudence constante que les collectivités publiques peuvent voir leur responsabilité engagée du fait des ouvrages réalisés par elles. L'étendue de la responsabilité de la collectivité publique diffère alors selon que l'ouvrage réalisé est de nature publique ou privée.

• Hypothèse 1 : l'ouvrage est un ouvrage public

Est reconnu comme ouvrage public, l'ouvrage qui présente cumulativement les trois caractéristiques suivantes :

- Un caractère immobilier ;

- Un aménagement spécial ;
- L'affectation à une destination d'intérêt général.

Etant précisé que même lorsqu'ils sont exécutés sur une propriété privée, et sous réserve qu'ils n'aient pas été effectués par emprise irrégulière, les travaux immobiliers effectués par une collectivité publique dans un but d'intérêt général présentent le caractère de travaux publics (CE, 16 mai 2012, n° 342896).

Sur ce fondement, à titre d'exemple, ont été qualifiés de travaux et d'ouvrages publics, les travaux d'aménagement des berges d'un cours d'eau, et plus particulièrement les travaux de consolidation et d'enrochement au droit du terrain appartenant à un propriétaire privé ; dès lors que ces travaux, quand bien même réalisés sur une propriété privée, ont été effectués par la commune dans un but d'intérêt général à savoir, la prévention des inondations en période de crue (CAA Bordeaux, 28 septembre 2017, n° 15BX01795).

Or, la jurisprudence fonde la responsabilité administrative du fait des dommages causés aux usagers de l'ouvrage public sur un défaut d'aménagement ou d'entretien normal de l'ouvrage.

S'agissant du défaut d'entretien normal de l'ouvrage public, la jurisprudence est venue préciser que la responsabilité en incombe à la personne publique qui a la charge de l'entretien de l'ouvrage. Il s'agit, en règle générale, de la collectivité propriétaire de celui-ci (CE, sect., 7 décembre 1973, Ville Bezons ; CE, 4 févr. 1976, Communauté urbaine Lille).

Dans ce cadre, l'inefficacité de l'ouvrage d'enrochement qui a cédé lors d'une crue, phénomène dont il avait pourtant pour fonction de prévenir les effets, suffit à caractériser l'existence d'un défaut d'aménagement et d'entretien normal de l'ouvrage par l'administration (CAA Bordeaux, 28 septembre 2017, n° 15BX01795).

- Hypothèse 2 : l'ouvrage est un ouvrage privé

Un travail effectué par l'administration dans un but d'intérêt général ou dans l'accomplissement d'une mission de service public peut néanmoins aboutir à la création d'un immeuble appartenant à une personne privée et affecté à une fin privée. Le travail est alors public, l'ouvrage qui en est issu, privé.

Or, la Haute juridiction administrative, a estimé que lorsque les préjudices trouvent leur cause dans des caractéristiques de l'ouvrage privé décidées par la personne publique, la responsabilité de cette dernière peut être engagée :

« Un enrochement du cours d'eau sur 110 mètres linéaires réalisé, sur la propriété privée du riverain, par un syndicat intercommunal pour la lutte contre les inondations sur le fondement de l'article L. 211-7 du code de l'environnement ne présente pas le caractère d'un ouvrage public » (CE, 13 mars 2019, n° 406867, 406985, Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique du bassin de la Berre et du Rieu et autres).

Cette hypothèse s'apparente à l'engagement de la responsabilité de la collectivité publique pour dommages de travaux publics du fait d'un défaut d'aménagement de l'ouvrage.

En revanche, contrairement à la responsabilité pour dommage de travaux publics, la responsabilité pour défaut d'entretien de la personne publique ne s'applique naturellement pas aux ouvrages privés dès lors qu'une fois achevés ces derniers appartiennent à la personne privée bénéficiaire.

**En résumé :**

- En présence d'un ouvrage public : la responsabilité de la personne publique qui a réalisé l'ouvrage peut être engagée pour défaut d'aménagement et / ou défaut d'entretien de l'ouvrage. Etant précisé que sa responsabilité pour défaut d'entretien sera engagée à condition qu'elle soit en charge de cet entretien ;
- En présence d'un ouvrage privé : la responsabilité de la personne publique qui a réalisé l'ouvrage peut être engagée uniquement pour le cas où les préjudices trouvent leur cause dans des caractéristiques de l'ouvrage privé décidées par la personne publique.

**Cas particulier des ouvrages appartenant à l'Etat ou ses établissements publics :**

Une réponse ministérielle du 20 mars 2019, est venue préciser les règles en la matière :

*Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. Madame la sénatrice Nadia Sollogoub, vous avez interrogé François de Rugy, ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. Ne pouvant être présent, il m'a chargée de vous répondre.*

*Le législateur a confié, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la compétence de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, la Gemapi, aux EPCI à fiscalité propre, concentrant ainsi à l'échelon du bloc communal des compétences jusque-là morcelées. Celui-ci pourra ainsi concilier urbanisme, c'est-à-dire une meilleure intégration du risque d'inondation dans l'aménagement du territoire et dans les documents d'urbanisme, prévention des inondations, notamment la gestion des ouvrages de protection, et gestion des milieux aquatiques eux-mêmes.*

*S'agissant des digues domaniales de l'État, le législateur a prévu une période de transition adaptée, qui prendra fin au mois de janvier 2024, pendant laquelle l'État continue d'assurer sans refacturation la gestion de ces ouvrages, pour le compte des intercommunalités concernées.*

*Les intercommunalités qui le souhaitent peuvent toutefois reprendre la gestion de ces digues avant 2024. Certaines intercommunalités ont d'ailleurs fait ce choix, de manière à avoir la pleine maîtrise des différents leviers d'action de la Gemapi.*

*Dans cette période transitoire jusqu'à 2024, l'État travaille en étroite collaboration avec les collectivités chargées de la Gemapi, que ce soit pour les modalités de gestion de ces ouvrages,*

*la réalisation de travaux de renforcement ou encore la préparation des dossiers d'autorisation de systèmes d'endiguement. Ces travaux ne seront donc plus à mener par les collectivités par la suite.*

*La fixation des niveaux de protection des digues revêt en effet un choix structurant pour les territoires et il est nécessaire que les autorités chargées de la Gemapi se prononcent sur ces choix, qui les engageront pour la suite. Le Gouvernement veille à ce que l'État respecte les bonnes diligences de gestion des ouvrages pendant cette période de transition.*

*Par ailleurs, en liaison avec la collectivité compétente en matière de Gemapi, certaines de ces digues font l'objet de projets de travaux de renforcement afin d'augmenter leur niveau de protection, quand les enjeux exposés le justifient. Afin de faciliter la réalisation de ces travaux, l'État a en particulier prévu dans le cadre de la loi de finances pour 2019 que les investissements financés sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs ne soient plus limités, comme c'était le cas auparavant, à un plafond annuel inadapté à la réalisation de ces projets.*

*Ainsi, l'État pourra, sur l'ensemble des cinq prochaines années, mobiliser jusqu'à 75 millions d'euros pour financer les travaux de renforcement des digues identifiés en liaison avec les collectivités. Après 2024, les travaux complémentaires pourront toujours faire l'objet d'un cofinancement par ce même fonds dans le cadre général mis en place par l'État, via un programme d'actions de prévention des inondations, un PAPI.*

*M. le président. La parole est à Mme Nadia Sollogoub, pour répondre à Mme la secrétaire d'État.*

*Mme Nadia Sollogoub. Madame la secrétaire d'État, je vous donnerai un exemple concret. Dans le sud de la Nièvre, sur les communes de Charrin et Saint-Hilaire-Fontaine, aucun entretien des digues n'a été réalisé par l'État pendant quatre-vingts ans, si bien que les arbres ont poussé et que les digues sont devenues une très agréable promenade. À la perspective du transfert, une dévégétalisation a été lancée. Cette décision, que je qualifierai de brutale et qui semble avoir été prise dans la précipitation – c'est ainsi qu'elle a été perçue – a été bien mal comprise. Elle a même été vécue comme un « massacre à la tronçonneuse ». En 2017, un bureau d'études indépendant, mandaté par l'État, a rendu ses conclusions. Pour atteindre un niveau de sécurité 1, il faudrait deux tranches de travaux, pour un montant total de 850 000 euros. Actuellement, l'État a investi 50 000 euros dans ces travaux de dévégétalisation. Qui paiera la différence ? C'est bien l'objet de ma question. Un programme de confortement des digues après déboisement s'impose. Or ce n'est pas prévu. Les EPCI n'auront pas la capacité financière de réaliser ces travaux ; ils n'en auront pas non plus la capacité en termes d'ingénierie technique. Quid de leurs responsabilités dans ce cas, lorsque l'on sait que, en termes de gestion des risques d'inondation, rien n'est plus dangereux que la rupture de digues ? Que penser, enfin, d'un éventuel impôt supplémentaire qui serait levé pour compenser un défaut d'entretien par l'État depuis quatre-vingts ans ? ». (JO du Sénat du 20 mars 2019).*



- A compter de la mise à disposition et avant l'entrée en vigueur de l'arrêté d'autorisation du système d'endiguement

La mise à disposition des ouvrages de protection antérieurement gérés par d'autres acteurs que les communes membres de l'EPCI-FP s'assure par la voie conventionnelle.

Plusieurs voies sont envisageables et impliquent des régimes de responsabilité distincts.

- L'EPCI-FP décide de faire usage des moyens usuels pour acquérir des ouvrages existants ou les terrains nécessaires au système d'endiguement via le mécanisme des acquisitions amiables ou le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans cette hypothèse, la responsabilité de la collectivité compétente relèvera du dispositif prévu par l'arrêté préfectoral d'autorisation.

- L'EPCI-FP décide de recourir aux outils nouveaux que sont les articles L. 566-12-1 (mise à disposition d'ouvrages) ou L. 566-12-2 (instauration d'une servitude sur la parcelle où se situe l'ouvrage à réemployer) du Code de l'environnement qu'il détiendra sur ces ouvrages un droit à agir suffisant.

Trois mécanismes principaux ont été introduits par la loi MAPTAM au bénéfice des EPCI-FP :

- La mise à disposition gratuite des digues appartenant à des personnes morales de droit public et achevées avant l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM, c'est-à-dire avant le 28 janvier 2014 (*C. env., art. L. 566-12-1, I*) ;
- La mise à disposition d'ouvrages et d'infrastructures appartenant à des personnes morales de droit public, qui n'ont pas été créés exclusivement pour la prévention des inondations (par opposition aux digues) mais qui peuvent y contribuer eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques (*C. env., art. L. 566-12-1, II*) ;
- La mise en servitude des parcelles sur lesquelles sont implantés des ouvrages et des infrastructures qui peuvent également contribuer à la prévention des inondations (*C. env., art. L. 566-12-2*). Ce dispositif concerne généralement des ouvrages privés.

**S'agissant des deux mécanismes de mise à disposition**, la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations est venue clarifier le régime de responsabilité et « sécuriser » les interventions des gestionnaires d'ouvrages de protection (*C. env., art. L. 562-8-1 alinéa 4*).

Ainsi, l'alinéa 4 de l'article L. 562-8-1 prévoit une **exonération de responsabilité de l'autorité compétente en matière de GEMAPI à compter de la date de mise à disposition de l'ouvrage en application de l'article L. 566-12-1 et avant sa régularisation en tant que système d'endiguement, à raison des dommages causés par l'ouvrage, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien normal au cours de cette période.**

La note d'information du 3 avril 2018 du Ministère de l'intérieur et du Ministère de la transition écologique et solidaire relative aux modalités d'exercice de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations par les collectivités territoriales et leurs groupements expose les motivations du législateur :

« Le législateur a souhaité clarifier le régime de responsabilité et sécuriser les interventions des gestionnaires d'ouvrages de protection contre les inondations et les submersions marines (cf dernier alinéa de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement). Ainsi, dans le cas où un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de GEMAPI se serait vu mettre à disposition une digue autorisée dans le cadre de la réglementation antérieure au décret n° 2015 -526 du 12 mai 2015, et si un sinistre survenait avant sa régularisation en tant que « système d'endiguement » dans les conditions fixées par l'article R. 562-14 du code de l'environnement, alors sa responsabilité ne pourra être engagée à raison des dommages causés, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien normal au cours de la période considérée. »

A l'inverse, et dès lors qu'il sera démontré que le dommage trouve son origine dans un défaut d'entretien normal de l'ouvrage, la responsabilité de l'autorité compétente en matière de GEMAPI pourra être engagée alors même que l'ouvrage ne relèverait pas d'un système d'endiguement autorisé.

Enfin, il convient de préciser que cette période transitoire de responsabilité cessera de s'appliquer (C. env., art. R. 562-14) :

- Pour les digues qui protègent plus de 3 000 personnes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;
- Pour les autres digues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Ces deux périodes transitoires de responsabilité pouvant toutefois être prorogées de 18 mois pour le cas où le Préfet accorderait la prolongation de délai prévue à l'article R. 562-14, II, 2° du Code de l'environnement que ne manqueront pas de solliciter les autorités compétentes.

Cette disposition cessera de produire ses effets au-delà de ces échéances puisque les ouvrages concernés, soit auront été régularisés comme système d'endiguement, soit ne seront plus constitutifs de digues au sens du I de l'article L. 566-12-1 du Code de l'environnement (c'est-à-dire qu'ils ne seront plus réputés avoir été construits en vue de la prévention des inondations ou des submersions marines et n'auront plus à engager de responsabilité à ce titre).

**S'agissant du mécanisme de mise en servitude**, elle n'implique pas de responsabilité particulière en dehors de celle prévue dans le cadre de la compétence GEMAPI et sa traduction réglementaire.

➤ **S'agissant de la période débutant à compter de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral d'autorisation du système d'endiguement**

Une fois le système d'endiguement autorisé par l'Etat, la responsabilité du gestionnaire sera celle prévue par les dispositions de l'article L. 562-8-1 alinéa 2 du Code de l'environnement, qui prévoient que :

*La responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées.*

## **b. S'agissant de la quatrième question**

Cette situation ne saurait constituer en elle-même une situation de blocage, dans la mesure où le Code de l'environnement prévoit spécifiquement l'intervention du Préfet de département en cas de désaccord sur l'intérêt de la mise à disposition ou la compatibilité de celle-ci avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure.

Aussi, dans ce cadre, **le Préfet peut enjoindre au propriétaire ou au gestionnaire de procéder à la mise à disposition et peut même fixer un délai pour la conclusion de la convention de mise à disposition :**

*« En cas de désaccord sur l'intérêt de la mise à disposition ou la compatibilité de celle-ci avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure, le représentant de l'Etat dans le département peut être saisi d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au propriétaire ou au gestionnaire de procéder à la mise à disposition ou à ce que soit constatée une incompatibilité. Il se prononce après avis de la commission départementale des risques naturels majeurs. Sa décision peut fixer un délai pour la conclusion de la convention prévue au troisième alinéa du présent II. » (C. env., art. L. 566-12-1, II, alinéa 5).*

Il convient toutefois d'être prudent sur l'issue que le Préfet pourra donner à cette procédure : il peut effectivement enjoindre de procéder à la mise à disposition **mais il peut également au terme de la procédure constater une incompatibilité entre la mise à disposition avec la fonctionnalité de l'ouvrage et de l'infrastructure.**

Aussi, dans cette hypothèse, la mise à disposition sera impossible.

## **c. S'agissant de la cinquième question**

L'article 15 du décret n° 2019-895 du 28 août 2019 modifie les dispositions de l'article R. 562-14 du Code de l'environnement et règle plus précisément le sort des ouvrages exclus du système d'endiguement.

En effet, l'article précité modifié, dispose désormais que :

*VI. - Une digue établie antérieurement à la date de publication du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 mentionné au II du présent article n'est plus constitutive d'une digue au sens du I de l'article L. 566-12-1 si elle n'est pas incluse dans un système d'endiguement autorisé à l'une des deux dates suivantes :*

*1° Le 1er janvier 2021, pour une digue qui protégeait plus de 3 000 personnes ;*

*2° Le 1er janvier 2023, pour les autres digues.*

*Dans ce cas, l'autorisation dont bénéficiait l'ouvrage est réputée caduque. Le titulaire*

*de cette autorisation devenue caduque neutralise l'ouvrage conformément aux dispositions des articles L. 562-8-1 et L. 181-23.*

*Les échéances prévues aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> sont toutefois reportées de dix-huit mois dans le cas où le préfet accorde la prolongation de délai prévue au 2<sup>o</sup> du II du présent article.*

Il résulte de ces dispositions que les digues non incluses dans le système d'endiguement perdent cette qualité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour les digues protégeant plus de 3 000 personnes, et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour les autres.

Le texte prévoit alors la caducité de l'autorisation existante ainsi que l'obligation pour le titulaire de cette autorisation de neutraliser l'ouvrage.

Et pour cause, il résulte du document « *Questions-réponses sur la compétence GEMAPI* » édité par le Ministère de la transition écologique et solidaire et le Ministère de la cohésion des territoires dans sa version du 27 mai 2019 que :

*« Un ouvrage sans droit ni titre non recensé dans un système d'endiguement doit être considéré comme inefficace en termes de protection contre les inondations. »*

Enfin, il ressort de la doctrine ministérielle que :

*« La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, a été appelée sur l'évolution de la rubrique 3.2.6.0. de la nomenclature de la loi sur l'eau qui exclut désormais les digues de protection contre les inondations destinées à protéger moins de 30 personnes. Il est souhaité qu'une nouvelle rubrique de la nomenclature précitée soit créée pour permettre l'autorisation ou la déclaration de tels ouvrages dans le cadre de la loi sur l'eau. La réforme de la rubrique 3.2.6.0. de la nomenclature de la loi sur l'eau par le décret no 2015-526 du 12 mai 2015 (dit décret "digue") est destinée à accompagner l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (compétence GEMAPI) par les autorités publiques désignées par la loi no 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), c'est-à-dire principalement par les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et leurs groupements. Le décret susmentionné a précisé les conditions dans lesquelles ces nouvelles autorités compétentes pour la prévention des inondations pouvaient protéger les zones inondables à l'aide de digues ou à l'aide d'aménagements hydrauliques assurant un stockage provisoire des venues d'eau. Tous ces ouvrages relèvent dorénavant de la rubrique 3.2.6.0. Par voie de conséquence, la mise en œuvre d'ouvrages qui seraient conçus pour protéger seulement un très petit nombre de personnes, en dessous du seuil de 30 personnes qui est prévu par la réglementation, ne relève pas de la rubrique 3.2.6.0. de la loi sur l'eau ni de la compétence GEMAPI dévolue aux autorités publiques désignées par la loi MAPTAM. Dans le même esprit de simplification administrative et de rationalisation de la dépense publique, les digues existantes de moins de 1,5 mètre de haut pourront ne pas être reprises en gestion par les autorités publiques précitées si tel est leur choix. Pour autant, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer ne voit aucun obstacle à ce qu'une réflexion soit conduite notamment avec le comité national de l'eau visant à créer une nouvelle rubrique dans la nomenclature de la loi sur l'eau qui soit dédiée à la réalisation d'ouvrages de réduction de la vulnérabilité au risque*

*d'inondation ne rentrant pas dans la rubrique 3.2.6.0. actuelle. Cette nouvelle rubrique pourrait permettre dans le futur de déplacer des anciens ouvrages de prévention des inondations lorsque la collectivité aura jugé utile d'engager des travaux de restauration des champs d'expansion de crues sans pour autant nécessairement créer un système d'endiguement ou un aménagement hydraulique relevant de la rubrique 3.2.6.0. Dans l'attente, le décret susmentionné n'a pas créé de vide juridique puisque les dispositions transitoires de son article 30<sup>2</sup> permettent de réaliser jusqu'au 1er janvier 2020 tous travaux jugés utiles sur les ouvrages de prévention des inondations existants et déjà autorisés dans le cadre des procédures en vigueur antérieurement à la publication du décret précité, le 14 mai 2015. » (Question publiée au JO le : 15/11/2016 page : 9342, Réponse publiée au JO le : 21/03/2017 page : 2359).*

En conséquence, c'est au permissionnaire de l'aménagement que revient la charge de la « neutralisation » de l'ouvrage dès lors que ce dernier ne relève pas du système d'endiguement.

Toutefois, sur ce dernier point, il est nécessaire de rappeler la jurisprudence du Vidourle.

Par un arrêt en date du 19 septembre 2013 la Cour Administrative d'Appel de Marseille a reconnu responsable sur le fondement des dommages de travaux publics, le syndicat mixte interdépartemental d'aménagement et de mise en valeur du Vidourle (EPTB Vidourle), du fait de la **création par ce dernier d'un déversoir** ayant eu pour effet d'accroître significativement le risque d'inondation de la propriété des requérants :

*« 5. Considérant qu'il ressort des rapports d'expertise produits par les requérants que les travaux auxquels le syndicat a fait procéder ont consisté en un renforcement par empierrement, sur une longueur d'environ 300 mètres, de la digue existante en terre située au droit du Mas de Bornier et en un abaissement du niveau de la ligne de crête de cet ouvrage de 20 centimètres en moyenne, afin de permettre, en cas de crue, le déversement de l'eau vers des zones d'expansion agricoles ou naturelles ; que le choix ainsi opéré par le syndicat a, d'une part, eu pour effet de réduire les risques de rupture de la digue et de limiter les conséquences des inondations ultérieures, notamment pour certaines zones habitées situées en bordure du Vidourle, et, d'autre part, réduit les risques d'inondation pour la commune de Marsillargues, sur la rive droite et en amont du Mas de Bornier ; qu'il ressort des mêmes rapports que la création d'un tel déversoir dans la zone du Mas de Bornier, laquelle est exempte d'autres constructions, a, en revanche, accru significativement le risque d'inondation de la propriété des requérants, tant en fréquence qu'en intensité ; que, dans ces circonstances, l'augmentation des risques d'inondation susceptibles d'affecter la propriété des requérants doit être regardée, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, comme caractérisant un préjudice anormal et spécial ; que, par suite et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la responsabilité pour faute du syndicat également invoquée par les requérants, c'est*

<sup>2</sup> L'article 30 prévoit que « Jusqu'à la date à laquelle une commune ou un établissement public de coopération intercommunale commence d'exercer la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations qui lui est attribuée par la loi et au plus tard jusqu'à la date fixée par le I de l'article 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les dispositions du code de l'environnement qui régissent les ouvrages construits ou aménagés en vue de la prévention des inondations et des submersions dans leur rédaction antérieure au présent décret restent applicables aux conseils départementaux, aux conseils régionaux, à leurs groupements ou aux autres personnes morales de droit public qui gèrent de tels ouvrages. Toutefois, ces assemblées, groupements et personnes peuvent, le cas échéant de façon conjointe, entreprendre de procéder à la mise en conformité desdits ouvrages selon les règles du code de l'environnement issus du présent décret. »

*à tort que les premiers juges ont estimé que la responsabilité du syndicat, maître d'ouvrage, à l'égard des tiers n'était pas engagée ; » (CAA Marseille, 19 septembre 2013, n° 13MA00831).*

## **2. Rappel de la réglementation : les évolutions législatives et réglementaires**

L'évolution du régime juridique relatif au risque d'inondation est marquée par une implication de plus en plus forte du rôle des collectivités publiques en la matière.

- La loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais et l'obligation de protection des propriétaires riverains

Cette loi pose le principe de **l'initiative et de la maîtrise d'ouvrage confiées aux propriétaires riverains**, même si le domaine public est concerné.

En effet, l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 impose aux propriétaires riverains une **obligation de protection** :

« *Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics.* »

Ainsi, cet article met en évidence un principe fondamental selon lequel la protection contre l'action naturelle des eaux incombe aux propriétaires intéressés, principe réaffirmé par la jurisprudence de manière constante (CE, 9 février 1972, n° 7926).

Ce n'est que plus de 150 ans plus tard, avec l'avènement de la loi n° 73-624 du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux, que les collectivités publiques vont être expressément « *autorisées à exécuter et à prendre en charge, avec ou sans subventions de l'Etat, tous travaux de protection contre les inondations et contre la mer lorsque ces travaux présentent pour eux un caractère d'intérêt général* » (Loi n° 79-624 du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux, art. 1<sup>er</sup>).

- Le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, l'ouvrage de protection au cœur du dispositif

Dans le cadre du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, seul l'ouvrage de protection est considéré.

Aussi, ce décret, détermine une typologie de digues réparties en quatre classes : A, B, C et D et applique à chacune d'elle un régime juridique différencié.

Dans cette perspective, l'Etat avait pour mission, avant le 31 décembre 2009, de recenser et classer l'ensemble des digues du territoire national.

- La réglementation issue du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, le territoire au cœur du dispositif

En 2015, à l'aube de la prise de compétence GEMAPI et en particulier de « la défense contre les inondations et contre la mer » (*C. env., art. L. 211-7, 5°*), un deuxième décret est venu compléter et modifier celui de 2007.

L'adoption du décret 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, opère un véritable changement de paradigme par rapport au décret de 2007.

En effet, dans le cadre du décret de 2015, ce n'est plus l'ouvrage mais le territoire qui constitue la pierre angulaire du dispositif de protection ; la protection devant être pensée à partir des biens et des personnes à protéger, et non plus à partir de l'ouvrage.

Un tableau publié sur le site [www.france-digues.fr](http://www.france-digues.fr), synthétise les principales évolutions que le décret de 2015 opère par rapport à celui de 2007 :

	Décret 2007	Décret 2015
Notions générales	"Digues de protection contre les inondation et les submersions et digues de rivières"	Système d'endiguement, aménagements hydrauliques, zone protégé et niveau de protection
Classement des ouvrages	A P ≥ 50 000 habitants et H ≥ 1 m	> 30 000 personnes
	B P ≥ 1 000 habitants et H ≥ 1 m	> 3 000 personnes
	C P ≥ 10 habitants et H ≥ 1 m	≥ 30 personnes
	D P < 10 habitants et H < 1 m	Classe supprimée
Dossier d'ouvrage	Tenir à jour (structure, environnement, études diverses, entretien/surveillance...)	Idem 2007 + <u>Registre</u>
Visite Technique Approfondie	A = 1 an B = 1 an C = 2 ans D = 5 ans Après un EISH	Entre deux rapports de surveillance - Après un EISH Plus d'obligation d'adresser le rapport au préfet
Rapport de surveillance	A = 1 an B = 5 ans C = 5 ans D = sans objet	A = 3 ans B = 5 ans C = 6 ans
Etude de Danger	Tous les 10 ans	A la demande d'autorisation du SE puis A = 10ans B = 15 ans C = 20 ans
<small>*possibilité de classement même si l'ouvrage est inférieur à 1,5m, si demande du gemapien</small>		

*Source : « Tableau de synthèse des évolutions entre le décret de 2007 et 2015 », <http://www.france-digues.fr/les-digues/le-cadre-reglementaire-et-legislatif/>*

En résumé, le décret du 12 mai 2015 induit plusieurs évolutions majeures en matière de gestion des digues :

- **La gestion des digues sera assurée par le détenteur de la compétence GEMAPI ;**
- Le décret apporte **de nouvelles notions techniques** dans le corpus législatif et réglementaire : le système d'endiguement, les aménagements hydrauliques, la zone protégée et le niveau de protection. Dans ce cadre, l'autorité compétente en matière de GEMAPI s'engage à veiller au bon état d'un ensemble d'ouvrages (système d'endiguement et aménagements hydrauliques) assurant la protection d'une zone (zone protégée), pour un niveau d'eau qu'elle détermine (niveau de protection). Aussi, il ne s'agit plus de s'intéresser qu'aux digues mais bien à l'ensemble du système qui permet de rendre la digue efficace ;
- **Le gestionnaire de digues est débiteur d'obligations de moyens et de résultats** (il se devra d'assurer une protection « pied au sec » pour la zone protégée identifiée jusqu'à un niveau de crue défini) ;



- **Le décret précise aussi les règles que devront appliquer les futurs gestionnaires, nouveaux détenteurs de la compétence GEMAPI : demandes d'autorisation préalables de gérer ces ouvrages (en particulier demande d'autorisation - régularisation du patrimoine existant et définition d'un niveau de protection associé), réglementation relative à la sûreté : surveillance, entretien travaux de renforcement si nécessaire.**
- Les trois décrets de 2019 : le décret n° 2019-119 du 21 février 2019 et les décrets n° 2019-895 et n° 2019-896 du 28 août 2019
  - Le décret n° 2019-119 du 21 février 2019 portant diverses dispositions d'adaptation des règles relatives aux ouvrages hydrauliques

Le décret n° 2019-119 du 21 février 2019 procède à une modification des dispositions de l'article R. 562-12 du Code de l'environnement suite à l'adoption de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017, relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, dite « loi Fesneau ».

En effet, la loi « Fesneau » permet, notamment, aux départements et aux régions d'intervenir en matière de GEMAPI au-delà du 31 décembre 2019 dans le cadre d'une convention conclue avec les EPCI compétentes.

Aussi, les compléments apportés par le décret du 21 février 2019 à l'article R. 562-12 précité, ont vocation à permettre aux départements et aux régions de mettre en œuvre les règles issues du décret-digues dans le cadre de la convention qui devra être conclue avec l'EPCI-FP à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

En outre, l'article R. 562-12 est également modifié afin de permettre à l'Etat de mettre en œuvre les mêmes règles d'ici le 28 janvier 2024.

- Le décret n° 2019-895 du 28 août 2019 portant diverses dispositions d'adaptation des règles relatives aux ouvrages de prévention des inondations

En premier lieu, ce décret procède à des aménagements concernant les **aménagements hydrauliques**.

La **définition de l'aménagement hydraulique** est modifiée.

En vertu de cette nouvelle définition, l'existence d'un aménagement hydraulique suppose soit que l'un des ouvrages qui le composent relève des critères de classement des barrages ou ouvrages assimilés (*C. env., art. R. 214-112*), soit que le volume global maximal pouvant être stocké est supérieur ou égal à 50 000 mètres cubes (*C. env., art. R. 562-18*).

En outre, **les aménagements hydrauliques ne sont plus soumis au même classement en trois catégories, A, B ou C**, que les systèmes d'endiguement (*C. env., art. R. 214-113*).

De surcroît, **la notion de « zone protégée »** ne constitue plus un critère de définition de l'aménagement hydraulique. Aussi, la zone protégée ne rentre en ligne de compte que pour la définition des systèmes d'endiguement.

Partant, une nouvelle définition du niveau de protection pour les aménagements hydrauliques est applicable et codifiée à l'article R. 214-119-1 du Code de l'environnement modifié.

Par ailleurs, **une étude de danger spécifique** pour les aménagements hydrauliques est entrée en vigueur (*C. env., art. R. 214-116*).

De plus, le décret procède au **report du délai de mise en conformité** : à défaut d'avoir été intégré dans un aménagement hydraulique, un barrage est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et des submersions à compter du 1er janvier 2021 s'il est de classe A ou B et à compter du 1er janvier 2023 pour les autres barrages. Ces échéances sont toutefois reportées de dix-huit mois dans le cas où le préfet accorde la prolongation de délai prévue au 2° du II de l'article R. 562-19 (*C. env., art. R. 562-19*).

Enfin, **les règles de dépôt de l'autorisation de l'aménagement hydraulique** ont été modifiées, en particulier les conditions pour bénéficier d'une procédure simplifiée dans la mesure où le décret réécrit les conditions dans lesquelles un arrêté complémentaire peut autoriser un système d'endiguement en lieu et place d'une autorisation (*C. env., art. R. 562-19, II*).

En deuxième lieu, ce décret procède à des aménagements concernant les **systèmes d'endiguement**.

Tout d'abord, **les critères de population de la classe C** ont été amendés pour les systèmes d'endiguement essentiellement composés d'une ou plusieurs digues classées avant le décret digue.

En effet, pour ces ouvrages, la classe C comprend désormais les systèmes d'endiguement protégeant moins de 3 000 personnes, en ce compris ceux qui protègent moins de 30 personnes<sup>3</sup>.

Pour les autres, la classe C continue de s'appliquer à compter de 30 personnes protégées.

Le décret apporte plusieurs précisions concernant **l'entretien et la surveillance des ouvrages** composant le système d'endiguement :

- Le décret reprecise le contenu du dossier technique et du rapport d'auscultation dont doit disposer le propriétaire ou l'exploitant du système d'endiguement (*C. env., art. R. 214-122*) ;
- Le décret étend aux digues organisées en systèmes d'endiguement l'obligation de déclarer au Préfet tout évènement de nature à mettre en cause la sécurité des personnes et des biens (*C. env., art. R. 214-125*) ;

<sup>3</sup> Pour rappel : sous l'empire du décret de 2015, relevaient de la classe C les systèmes d'endiguement protégeant une population supérieure ou égale à 30 personnes. Aussi, étaient exclus du dispositif, les systèmes ayant vocation à protéger 29 personnes ou moins.

- Le décret étend aux digues organisées en systèmes d'endiguement l'obligation de communiquer au Préfet, selon une périodicité fonction du classement de l'ouvrage, un rapport de surveillance (*C. env., art. R. 214-126*).

Par ailleurs, **la définition de la population protégée** est modifiée en ce sens qu'il s'agit désormais de la population maximale exprimée en nombre de personnes et non plus en nombre d'habitants qui résident et travaillent incluant les populations saisonnières.

En outre, la **disposition visant à exclure du classement les digues d'une hauteur inférieure à 1,5 mètres** est supprimée.

S'agissant du **niveau de protection**, contrairement aux aménagements hydrauliques, sa définition reste inchangée pour les systèmes d'endiguement. Toutefois, des critères supplémentaires peuvent être ajoutés pour les systèmes d'endiguement qui assurent une protection contre les inondations provoquées par des cours d'eau torrentiels, à condition d'en justifier dans l'étude de danger (*C. env., art. R. 214-119-1*).

Concernant **la période transitoire de responsabilité du gestionnaire** prévue à l'article L. 562-8-1 du Code de l'environnement, l'article R. 562-14 précise que :

- *Pour les digues qui protègent plus de 3 000 personnes* : cette période prend fin au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;
- *Pour les autres digues* : le délai du 1<sup>er</sup> janvier 2023 s'applique toujours.

Ces deux périodes transitoires de responsabilité peuvent toutefois être prorogées de 18 mois pour le cas où le Préfet accorderait la prolongation de délai prévue à l'article R. 562-14, II, 2<sup>o</sup> du Code de l'environnement.

Par ailleurs, l'article R. 562-14 du code précité règle plus précisément le sort des **ouvrages inclus ou non dans le système d'endiguement** :

- *Pour les ouvrages mixtes inclus dans un système d'endiguement* : ils se voient appliquer les règles du décret digues relatives à la sécurité et la sûreté (les obligations que l'application de ces règles impose relèvent du titulaire de l'autorisation mais le texte prévoit la possibilité de les faire prendre en charge par le propriétaire, le gestionnaire ou le concessionnaire de l'ouvrage) ;
- *Pour les digues non incluses dans le système d'endiguement* : elles perdent cette qualité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour les digues protégeant plus de 3 000 personnes, et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour les autres. Le texte prévoit alors la caducité de l'autorisation existante ainsi que l'obligation pour le titulaire de cette autorisation de neutraliser l'ouvrage.

Enfin, le décret procède à une **modification de la procédure d'autorisation des systèmes d'endiguement** :

- Comme pour les aménagements hydrauliques, les conditions pour bénéficier d'une procédure simplifiée sont quelque peu modifiées : le décret réécrit les conditions dans

lesquelles un arrêté complémentaire peut autoriser un système d'endiguement en lieu et place d'une autorisation (C. env., art. R. 562-14, II) ;

- L'obtention de l'autorisation – initiale ou par arrêté complémentaire – emporte, pour les ouvrages et infrastructures qui ont été inclus dans un système d'endiguement, l'application des règles relatives à leur sécurité et à leur sûreté (C. env., art. R. 214-112 à R. 214-128). Ces obligations incombent au titulaire de l'autorisation. Toutefois, le propriétaire ou le gestionnaire ou le concessionnaire de l'ouvrage ou de l'infrastructure qui ont été inclus dans le système d'endiguement en application du II de l'article L. 566-12-1 ou en application de l'article L. 566-12-2 peut réaliser des tâches matérielles liées à l'application des règles relative à leur sécurité et à leur sûreté, pour le compte du titulaire de l'autorisation, si une convention conclue avec ce dernier le prévoit. (C. env., art. R. 562-14, V).

En troisième lieu, le décret procède à d'autres mesures notables.

Tout d'abord, le décret du 28 août 2019 modifie les **modalités d'actualisation de l'étude de danger** transmise au Préfet (C. env., art. R. 214-117).

Ensuite, le décret instaure de nouvelles règles relatives aux probabilités d'occurrence (C. env., art. R. 214-119-3) :

- Les probabilités d'occurrence ne s'appliquent plus aux aménagements hydrauliques ;
- S'agissant des systèmes d'endiguement on notera, d'une part, qu'il s'agit désormais de garantir « *un risque de rupture minimum* » au regard de ces probabilités. D'autre part, le texte prévoit désormais que « *dans le but de limiter la probabilité résiduelle de rupture d'ouvrages provoquant une inondation ou une submersion dangereuse pour la population présente dans la zone protégée, il est admissible que des portions d'ouvrages du système d'endiguement qui sont localisées à des endroits adéquats présentent ponctuellement des risques de rupture plus élevés dès lors que ces ruptures sont elles-mêmes sans danger pour la population présente dans la zone protégée* ».

Par ailleurs, le décret prévoit une série de mesures applicables à l'égard des **systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques qui ne présentent plus les garanties d'efficacité suffisantes** (C. env., art. R. 214-127) :

- Lorsqu'un système d'endiguement ou aménagement hydraulique ne présente plus les garanties d'efficacité suffisantes, le Préfet peut faire établir un diagnostic par un établissement agréé. Ce diagnostic propose les moyens pour rétablir les performances initiales du système d'endiguement ou de l'aménagement hydraulique ou pour fixer pour ceux-ci un niveau de protection inférieur ;
- Le gestionnaire du système d'endiguement ou de l'aménagement hydraulique propose sans délai au Préfet les mesures qu'il retient le niveau de protection peut alors être diminué à condition d'en informer préalablement le public dans les conditions énoncées à l'article R. 214-127 du code.

Enfin, le décret instaure une nouvelle procédure de **suspension de l'agrément des organismes agréés** de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques (C. env., art. R. 214-132).

➤ Le décret n° 2019-896 du 28 août 2019 modifiant l'article D. 181-15-1 du Code de l'environnement

Ce décret complète le décret n° 2019-895 du 28 août 2019 et simplifie le contenu du dossier qu'une collectivité exerçant la compétence GEMAPI transmet au Préfet quand elle sollicite une autorisation environnementale pour des ouvrages d'endiguement ou des aménagements hydrauliques de stockage préventif des venues d'eau.

### **3. Focus sur les digues orphelines**

Les digues dites « orphelines », désignent les digues pour lesquelles aucun propriétaire de tout ou partie d'un ouvrage ne peut être identifié.

La question du sort de ces digues, pose en réalité la question des mécanismes d'appropriation des biens vacants et sans maître.

A ce titre, l'article L. 1123-1 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP) définit les biens sans maîtres, il s'agit :

*« Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L. 1122-1 et qui :*

*1° Soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;*

*2° Soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription ;*

*3° Soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu, qui ne sont pas assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour lesquels, depuis plus de trois ans, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a pas été acquittée ou a été acquittée par un tiers. Le présent 3° ne fait pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription. »*

En pareille hypothèse, le maire de la commune ou le président de l'EPCI-FP peut engager la procédure d'appropriation des biens en cause codifiée à l'article L. 1123-3 du CGPPP.

Selon cet article, un arrêté doit d'abord être pris par le maire ou le président de l'EPCI-FP concerné, qui constate que le bien peut être considéré comme sans maître. Cet arrêté fait l'objet de mesures de publicité spécifiques.

Faute de toute revendication par un propriétaire dans le délai de six mois suivant la dernière des mesures de publicité de l'arrêté, le bien est présumé sans maître.

Le maire ou le président de l'EPCI-FP peut alors l'incorporer dans son domaine par une délibération de son organe délibérant. Cette incorporation est ensuite constatée par arrêté du maire ou du président de l'EPCI-FP.

Mais si la commune ou l'EPCI-FP ne délibère pas pour s'approprier le bien présumé sans maître dans un délai de six mois, ce dernier devient de plein droit la propriété de l'Etat. Le transfert du bien dans le domaine de l'Etat est simplement constaté par un acte administratif, qui a normalement un caractère reconnaissant.

**Autrement dit, la commune ou l'EPCI-FP peut, à l'issue d'une procédure finalement peu contraignante, décider, soit d'acquérir à titre gratuit la digue, soit d'obliger l'Etat à en devenir propriétaire et à assumer toutes les obligations inhérentes à la qualification de digue.**

La seule véritable exigence pour l'autorité locale est d'être à même de démontrer qu'elle a réellement accompli en vain toutes les diligences pour retrouver le propriétaire (CAA Lyon, 29 avril 2008, n° 06LY01188, Commune de Veigy-Foncenex ; CAA Marseille, 4 juillet 2011, n° 09MA04564, Commune de Sournia).

Il résulte de ce qui précède que ces mécanismes d'appropriation des biens vacants et sans maître devraient permettre de limiter à sa plus simple expression la catégorie des digues orphelines.

Aussi, et surtout, ces mécanismes sont de nature à permettre aux autorités locales de mettre l'Etat face à ses responsabilités en matière de gestion du risque d'inondation.

J'espère que la présente consultation aura permis de répondre à vos différentes interrogations.

Restant à votre disposition,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, cher Monsieur, à l'assurance de mes sentiments dévoués.

**Philippe MARC**