

GEMAPI – Compétences et responsabilités

Relecture : Philippe Marc, avocat à la Cour

La création de la compétence GEMAPI confère à la collectivité titulaire un intérêt à agir, qui n'emporte toutefois aucune conséquence en matière de propriété des cours d'eau, et des droits d'usage et obligations afférents.

1. Le bloc communal, une compétence inscrite dans la loi réaffirmée et encadrée

La loi MAPTAM crée une compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence confère un fondement à l'action de la collectivité (EPCI à FP) ou son groupement (EPAGE/EPTB), pour l'entretien des milieux aquatiques, pour la gestion des ouvrages de protection contre les inondations et les submersions marines, ou par exemple à porter l'animation autour d'opérations groupées de restauration de la continuité écologique.

2. Le propriétaire riverain et/ou le responsable d'un ouvrage, premiers responsables de l'entretien

2.1 Responsabilité et entretien des cours d'eau

Le propriétaire riverain est toujours responsable de l'entretien des cours d'eau.
cf note spécifique sur l'entretien des cours d'eau

2.2 Responsabilité et continuité écologique

En matière de continuité écologique, en application de l'article L. 214-17-I-2° du code de l'environnement, est définie une « *liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs. Tout ouvrage doit y être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant.* »

Par conséquent, dans ce cas, c'est **le responsable de l'ouvrage ou pétitionnaire** (propriétaire ou exploitant agissant au nom du propriétaire, par voie de convention ou concession) qui est tenu de réaliser les travaux d'aménagement de l'ouvrage (équipement en systèmes de franchissement) voire la suppression/effacement de l'ouvrage lorsque ce dernier n'est plus en usage et donc de financer cette mise aux normes.

Cela suppose de pouvoir identifier le maître de l'ouvrage. Dans le cas contraire, l'article R. 214-27 du code de l'environnement prévoit un dispositif permettant de réaliser les travaux sous maîtrise d'ouvrage de l'État (préfet) ou d'un porteur de projet :

« Lorsqu'il y a lieu d'intervenir sur un ouvrage ou une installation après abrogation de l'autorisation ou dans le cadre d'un projet de restauration de cours d'eau ou de continuité écologique, et qu'après consultation du directeur départemental des services fiscaux et, s'il y a lieu, du gestionnaire du domaine public concerné, le bénéficiaire de l'autorisation, le propriétaire de l'ouvrage ou de l'installation, ou les détenteurs de droits réels sur ceux-ci n'ont pu être identifiés ou sont sans domicile connu, un dossier résumant le projet d'intervention, y compris son financement, et, le cas échéant, les alternatives envisagées, à l'échelle de l'ouvrage et du cours d'eau concerné, est déposé en mairie par le préfet ou par le porteur du projet d'intervention. »

Un avis indiquant l'existence de ce dossier et le lieu où il peut être consulté est déposé en mairie ainsi que sur les sites internet de la préfecture, de la direction régionale chargée de l'écologie et de la direction régionale chargée de la délégation de bassin, pour permettre au bénéficiaire d'une autorisation concernant l'ouvrage ou l'installation ou aux titulaires de droits sur l'ouvrage ou l'installation, de se faire connaître et de présenter au préfet ou au porteur de projet leurs observations sur ce projet.

A l'expiration d'un délai précisé dans l'avis et qui ne peut être inférieur à quatre mois à compter de la date d'affichage, l'instruction du projet de travaux s'engage même si cet avis est demeuré infructueux. »

Par ailleurs, l'article L211-7-1 fait référence à des accords contractuels qui permettent d'intervenir en appui des propriétaires sur le domaine de la restauration de la continuité écologique dans le cadre de la mission 8°:

Les collectivités territoriales, leurs groupements, les syndicats mixtes prévus par l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales et les agences de l'eau peuvent, avec l'accord de l'exploitant ou, à défaut, du propriétaire d'un ouvrage régulièrement installé sur un cours d'eau, et après l'avoir dûment informé des conséquences de son accord, prendre en charge les études et les travaux nécessaires au respect des règles et prescriptions qui lui sont imposées par l'autorité administrative sur le fondement des articles L. 214-3, L. 214-3-1, L. 214-4 et L. 214-17 du présent code pour assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1.

Lesdits collectivités, groupements, syndicats et agences se font alors rembourser intégralement par le propriétaire ou l'exploitant les frais de toute nature entraînés par ces études et travaux, y compris les frais de gestion, diminués des subventions éventuellement obtenues.

3. L'État responsable du domaine public fluvial

L'État reste responsable de l'entretien de son domaine public fluvial. En cas de transfert aux collectivités territoriales d'ouvrages appartenant à l'Etat, l'État assume pendant encore 10 ans l'entretien de ces ouvrages.

Article 59 IV de la loi MAPTAM : « L'Etat ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continue d'assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de dix ans à compter de cette date. Une convention détermine l'étendue de ce concours et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés. Elle ne peut être modifiée qu'à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les charges qui sont transférées font l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation. Pendant cette période, le financement des travaux de mise en conformité des ouvrages avec les exigences réglementaires et légales incombe à l'Etat ».

4. Responsabilité et prévention des inondations

La GEMAPI n'implique pas directement l'édition d'une nouvelle responsabilité des communes et EPCI-FP en cas d'inondation : **les collectivités sont déjà responsables en cas d'inondation ou de rupture de digues au titre des pouvoirs de police du Maire prévus**, aux articles L.2212-2 5° et L.2212-4 du code général des collectivités territoriales.

Toutefois, la reconnaissance administrative des systèmes d'endiguements selon la procédure prévue par le décret n° 2015-526 « digues » du 12 mai 2015 confère des obligations nouvelles aux EPCI à FP désormais compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) et par voie de conséquence des responsabilités nouvelles qu'il est difficile à ce stade d'estimer précisément.

L'article L. 562-8-1 al. 1 du code de l'environnement précise en effet que : « **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.** ». Il appartient aux territoires concernés de déterminer avec les services de l'État une côte de référence de protection des aménagements relevant du dispositif du système d'endiguement réglementaire.

Le décret « digues » 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."

L'article L. 562-8-1 al. 2 du Code de l'environnement dispose que la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées.

Le propriétaire riverain a l'obligation d'entretenir les ouvrages de protection qu'il a réalisés ou fait réaliser pour son compte ou pour lesquels il est considéré comme le propriétaire.

La disposition de la loi de 1807 donnant la charge de leur protection aux propriétés riveraines est bien maintenue, mais elle doit plutôt être lue comme « une non obligation pour les personnes publiques d'assurer cette protection. »

Dans le cadre de la compétence GEMAPI, la collectivité compétente a l'obligation de faire un état des lieux des ouvrages et de définir les caractéristiques du système d'endiguement. La responsabilité de la commune ou de l'intercommunalité, gestionnaire de l'ouvrage est liée par une obligation de moyens et non de résultats.

Au minimum, il est donc recommandé aux maires de connaître les digues qui protègent sa commune et les propriétaires de ses digues (ou à défaut les propriétaires fonciers), d'anticiper les situations d'urgence (lien avec le Plan Communal de Sauvegarde) et d'intervenir selon les circonstances. En particulier, si un maire a autorisé l'urbanisation à l'aval d'un système d'endiguement.

Les collectivités sont donc responsables des moyens qu'elles mettent en œuvre et non des résultats. Dès lors que les obligations légales et réglementaires ont été respectées (conception, exploitation, entretien...), la responsabilité du gestionnaire ne peut être engagée.

Pour les digues appartenant à une personne de droit public (État, CT, etc), la prise de compétence par les EPCI-FP se traduit par un transfert des systèmes d'endiguement. Les collectivités deviennent ainsi responsables du bon entretien des ouvrages correspondants.

Par ailleurs, l'article L566-12-1 du code de l'environnement fait référence à l'établissement de convention pour intervenir dans le cadre de la mission 5°.

Lorsqu'un ouvrage ou une infrastructure qui n'a pas exclusivement pour vocation la prévention des inondations et submersions appartenant à une personne morale de droit public s'avère, eu égard à sa localisation et à ses caractéristiques, de nature à y contribuer, il est mis à la disposition de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent

pour la défense contre les inondations et contre la mer par le propriétaire ou le gestionnaire de cet ouvrage ou infrastructure pour permettre de l'utiliser et d'y apporter des aménagements nécessaires pour ce faire.

L'ouvrage ou l'infrastructure n'est pas mis à disposition si celle-ci ou les travaux nécessaires à la réalisation des aménagements projetés ou leur exploitation ne sont pas compatibles avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure. Dans ce cas, la responsabilité du propriétaire ou du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée du fait que l'ouvrage ou l'infrastructure n'a pas permis d'éviter l'action naturelle des eaux, mais uniquement lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés soit par l'existence ou le mauvais état d'entretien de l'ouvrage ou de l'infrastructure, soit par une faute commise par le propriétaire ou le gestionnaire.

Une convention précise les modalités de la mise à disposition et de la maîtrise d'ouvrage des travaux ainsi que les responsabilités de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent, du propriétaire et du gestionnaire dans l'exercice de leurs missions respectives. La responsabilité liée à la prévention des inondations et submersions est transférée à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent dès la mise à disposition, sans que le propriétaire ou le gestionnaire de l'ouvrage ne soit tenu de réaliser quelques travaux que ce soit en vue de permettre à l'ouvrage de remplir un rôle de prévention des inondations et submersions. [...]

5. Responsabilité en matière d'atteinte du bon état

La collectivité compétente en matière de gestion des milieux aquatiques est légitime pour porter des actions d'entretien des rivières, restauration de zone humide, animation ou étude globale en matière de continuité écologique, etc, actions qui concourent à l'atteinte des objectifs environnementaux de bon état.

Il est important de noter que l'atteinte du bon état passe parfois par la nécessaire mise en œuvre d'actions qui vont au-delà de la gestion des milieux aquatiques (actions de lutte contre les pollutions). Certains élus s'inquiètent d'un possible recours de l'État à l'encontre des collectivités en cas de non atteinte des objectifs des textes européens en matière de bon état des milieux aquatiques.

Dans le cadre du projet de loi NOTRe adopté définitivement en juillet 2015, l'article 112 dispose notamment que :

« Lorsque la Commission européenne estime que l'État a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et que l'obligation concernée relève en tout ou partie de la compétence de collectivités territoriales ou de leurs groupements et établissements publics, l'État les en informe et leur notifie toute évolution ultérieure de la procédure engagée [...].

Les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics transmettent à l'État toute information utile pour lui permettre de vérifier l'exécution de ses obligations et d'assurer sa défense. [...]

La commission rend un avis [...] Cet avis inclut une évaluation de la somme forfaitaire ou de l'astreinte **dont le paiement est susceptible d'être imposé par la Cour de justice de l'Union européenne ainsi qu'une répartition prévisionnelle de la charge financière entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics à raison de leurs compétences respectives.**

Si la Cour de justice de l'Union européenne constate un manquement [...] et impose le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte [...] les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics concernés et la commission [...] en sont informés dans les plus brefs délais. La commission peut rendre un avis [...] pour ajuster, le cas échéant, la répartition de la charge financière au regard des motifs et du dispositif de l'arrêt. [...] En cas de situation financière particulièrement dégradée, ces charges peuvent faire l'objet d'un abattement total ou partiel. »

Cet article prévoit qu'une somme forfaitaire est susceptible d'être imposée, elle n'est pas obligatoire ; cet article ne concerne que les arrêts rendus par la CJUE pour manquement ; une répartition des sommes dues doit être établie après investigation sur le partage des responsabilités entre l'Etat, les collectivités territoriales.