



EPTB Charente

Etablissement Public Territorial de Bassin Charente

Compte-rendu de la réunion juridique relative à la compétence Prévention des Inondations

Réunion du 6 février 2019 à l'EPTB Charente

EPTB CHARENTE

Rédigé par : Stéphane LEMESLE



EPTB Charente

Etablissement Public Territorial de Bassin Charente

Compte-rendu de la réunion juridique relative à la compétence Prévention des Inondations

Réunion du 6 février 2019 à l'EPTB Charente

Participants :

Philippe CACLIN – CDC Mellois en Poitou
Noémie BOIVINEAU – CDC Mellois en Poitou
Valérie FLOUR – DREAL Nouvelle Aquitaine
Sarah PONEN – DDT16
Cécile PHILIPPOT – CDC Aunis Sud
Harold RETHORET – SYMBO (Boutonne)
Laura BARRAT PHILIPPO – CDC Vals de Saintonge
Elise SCHROEYERS – SBAISS (Argenton, Izonne, Son-Sonnette)
Laura MONDESIR – SBAISS/SMACA (Charente amont)
Alice PERRON – SYMBA (Antenne)
Jacques SAUTON – SYMBA
Alain MARGAT – CDA Saintes
Yves MASSIAS – CDC Gémozac
Jean-Pierre BARBOT – CDC 4B Sud Charente
Valérie ROBERT – CDC 4B Sud Charente
Laurent PAULHAC – SBV du Né
Mathieu TALLON – SYBRA (Rivières angoumoises)
Julien BLANCANT – SMABACAB (Aume-Couture, Auge, Bief)
Chloé GISLOT – SMABACAB
Yann JEANDENANS – Charente Eaux
Françoise NICOL-SCHIFANO – Charente Eaux
Elodie LIBAUD – CD17
Jean-Jacques CATRAIN – SMACA
Emmanuel VIGOUR – CDC Cœur de Charente
Natacha CAUNEAU – CDC Charente Limousine
Etienne MARY – CDC Charente Limousine
Tiphaine CAILLOT – CDA Saintes
Frédéric LALEU – CDA Saintes
Benoît DARNEY – CDA Grand Cognac

Clara VILLARD – CDA Grand Cognac
Lucie JAMELIN – SBV du Né
Fabien BLAIZE – EPTB Vienne
Fabien DOUMERET – SYMBAS (Seugne)
Mickaël THOMAS – EPIDOR
Cathy PRIGENT – CD24
Jérôme MEMIN – CDC Civraisien en Poitou
Isabelle ORTEGA – CDC Civraisien en Poitou
Jean-Michel FAURE – DDTM17
Yoann CHAUSSEE – CDC Ile d'Oléron
Mathieu DUPONT – CDA La Rochelle
Aurélien DARNEY – CDA La Rochelle
Géraldine SIMON – CDC La Rochefoucauld Porte du Périgord
Emmanuel ROJO-DIAZ – SyBTB (Bandiat, Tardoire, Bonnieure)
Jean-François GRACIA – CD16
Guillaume MICHAUD – CDA Rochefort Océan
Yves-Marie LE GUEN – SMCA (Charente aval)
Jean-Marie QUILLET – CDA Saintes
Jean ENGELKING – Ville de Saintes
Jean-Claude GODINEAU – EPTB Charente
Baptiste SIROT – EPTB Charente
Stéphane LEMESLE – EPTB Charente
Yann LANDOT – Cabinet Landot & associés

Diaporamas de présentation : P.J.

Ordre du jour :

Eclairage juridique relatif à l'exercice du volet « prévention des inondations » de la compétence GEMAPI : obligations et responsabilités, articulation autour de l'axe Charente

M. Godineau introduit la réunion en rappelant que la compétence GEMAPI, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, est un sujet complexe, bien qu'alimenté progressivement par des textes et doctrines. Que l'on soit maire, président d'EPCI ou président de syndicat de bassin versant, et au regard des mécanismes de transfert de compétence, quelle responsabilité engage-t-on en matière de prévention des inondations ? Comment cette responsabilité s'articule-t-elle entre des structures compétentes qui diffèrent de la rive gauche à la rive droite du fleuve ou d'amont en aval alors que les inondations doivent se gérer dès l'amont ? Pour essayer d'éclairer ces sujets, l'EPTB Charente a fait appel aux services juridiques du cabinet d'avocats Landot & associés.

M. Sirot et M. Lemesle présentent le contexte (cf diaporama EPTB Charente) dans lequel s'inscrit la commande passée au cabinet Landot :

- Des études de prévention des inondations portées par l'EPTB Charente qui soulèvent des questions sur la maîtrise d'ouvrage d'éventuels projets (périmètre d'action, intervention sur le domaine public fluvial ou routier...) : étude sur les voies en remblai, étude de ralentissement dynamique des crues ;
- Des enjeux importants exposés au risque d'inondation sur le territoire Saintes-Cognac-Angoulême (TRI), territoire fragmenté en matière de structures compétentes en PI et dépendant du bassin versant amont (périmètre de la Stratégie Locale de Gestion du Risque d'Inondation).

Ils rappellent que l'EPTB Charente a interrogé les partenaires invités, préalablement à cette réunion, pour compiler leurs questionnements quant à la compétence PI et a transmis ces éléments au cabinet Landot. Une première version de la note juridique circonstanciée en réponse aux nombreuses questions a été adressée en amont de la réunion.

M. Landot, avocat du cabinet, présente le diaporama (cf pièce jointe), traitant du cadre de la mission, des contours et définitions de la compétence GEMAPI, des responsabilités et de la question des enjeux hors périmètre de compétence.

Le cadre de la mission

M. Landot explique que cette compétence GEMAPI est à la fois nouvelle et ancienne. Pour la GEMA, une structuration volontaire était déjà en place et s'est réorganisée en s'appuyant sur les textes GEMAPI. Sur le volet PI, c'est plutôt une charge nouvelle pour les collectivités. Des textes complémentaires viennent cadrer le sujet comme le décret « digues » par exemple. Il rappelle qu'au départ, le législateur s'est raccroché hâtivement sur la loi MAPTAM, non prévue à cet effet, pour introduire la GEMAPI et s'est contenté de viser des items existants du Code de l'Environnement (1°, 2°, 5° et 8°). Depuis, il y a eu de nombreuses prises de positions sur le sujet, parfois même contradictoires. La situation sur le bassin Charente, avec une segmentation de la compétence d'amont en aval sur le fleuve et de rive gauche à rive droite, est particulière mais pas unique en France. La structuration sur le bassin de la Charente découle d'une organisation d'origine historique mise en place pour maîtriser les enjeux sur les affluents. Mais cette configuration nécessite de s'interroger sur la jonction avec le fleuve et la gestion des enjeux autour de l'axe Charente. Pour sécuriser l'aval, il est nécessaire de travailler aussi sur l'amont du territoire.

Etre conscient de ses responsabilités c'est éviter de les engager juridiquement. Bien souvent, les difficultés émergent quand la répartition des tâches n'est pas claire entre les différentes collectivités et acteurs (comme les maires au titre des pouvoirs de police, les propriétaires, etc.). Il est fréquent que les assureurs se renvoient entre eux les responsabilités de leurs clients. Souvent, l'important est de faire preuve aussi de bon sens pour bien s'organiser car une expertise dans un sinistre s'appuie aussi sur ce bon sens (qui pouvait faire quoi techniquement et pas seulement juridiquement). Si une collectivité située en aval, démontre qu'il est nécessaire de faire des travaux en amont pour gérer le risque mais que rien n'est fait, le juge va rechercher l'enchaînement de responsabilités : il n'y aura pas forcément un responsable mais peut-être un enchaînement de responsabilités. Il examinera l'ensemble des facteurs qui conduisent à engager ces responsabilités. Ce contexte peut être comparé à l'exemple d'une intervention sur une voirie existante au cours de laquelle un affaissement de chaussée se produit : la

responsabilité de l'opérateur des travaux peut être engagée, mais également celle de celui qui a réalisé la voirie ou encore celle de celui qui a posé des réseaux enfouis... L'expertise s'élargit pour identifier l'ensemble des intervenants. Plusieurs responsabilités peuvent être engagées et bien souvent il n'y aura pas une responsabilité unique mais celle de plusieurs acteurs.

Le contour de la compétence PI

GEMAPI

1° *L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;*

2° *L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;*

5° *La défense contre les inondations et contre la mer ;*

8° *La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;*

M. Landot indique qu'il n'existe pas de liste exhaustive de ce qui est gémapien ou non. Des missions d'appui sont venues éclairer ce que contenait chacun des items, mais leurs travaux restent uniquement indicatifs et renvoie souvent à des grandes orientations qu'il est nécessaire d'ajuster territoire par territoire. Ces travaux ont été très utiles au moment d'expliquer la compétence GEMAPI, mais à présent il s'agit de s'inscrire dans une vision opérationnelle. Il faut donc que chaque collectivité s'interroge action par action et voit la finalité de l'action pour décider de son intégration ou non dans la compétence GEMAPI. Et c'est bien à l'autorité gémapienne elle-même d'exercer cette décision. On notera que s'il s'agit de gérer un ouvrage privé qui protège un enjeu privé et isolé, cela ne relèvera probablement pas de la compétence GEMAPI. Concernant la gestion des ruissellements, si une opération de maîtrise du ruissellement permet d'agir directement et exclusivement à la prévention des inondations, la collectivité peut probablement décider de l'intégrer au titre de sa compétence GEMAPI. Ou si elle ne fait qu'y contribuer, peut-être la compétence est-elle alors insuffisante pour un portage intégral mais permet d'envisager une participation. C'est une réflexion à mener au cas par cas.

Il faut ainsi être vigilant à ne pas raisonner de manière strictement binaire. Par exemple, certaines actions ou ouvrages peuvent avoir seulement une partie de leurs finalités qui soit gémapienne. Il est possible de conventionner avec un maître d'ouvrage non gémapien et de définir des quotes-parts de financement en fonction de la part des différentes finalités du projet.

Depuis l'introduction de la compétence GEMAPI, des assouplissements importants en matière de sécabilité sont intervenus :

- Sécabilité géographique
- Sécabilité par item
- Sécabilité à l'intérieur des items (sécabilité fonctionnelle) introduite par la loi Fesneau

L'EPCI est la structure compétente gémapienne de premier niveau. Elle dispose de l'intégralité de la compétence GEMAPI. Elle peut transférer ou déléguer sa compétence avec une sécabilité. Ceci permet de décloisonner le raisonnement et de raisonner en subsidiarité en s'interrogeant sur l'échelle la plus pertinente pour un ouvrage ou une action déterminée. Cette sécabilité permet de jouer plus finement dans la structuration territoriale. En revanche, il ne faut pas abuser du principe et glisser dans l'ultra-sécabilité au risque d'engendrer de l'incohérence et des vides d'intervention (« ce n'est pas à moi de faire »). Il faut être conscient également qu'en cas de sinistre, une répartition de compétence entre de trop nombreux acteurs ne réduit pas pour autant la responsabilité : il n'y a pas de dilution de responsabilité mais une co-responsabilité et au contraire, la multiplication d'acteurs augmente d'expérience le risque de sinistre.

M. Sirot cite pour exemple d'application du principe de sécabilité fonctionnelle, l'organisation retenue par le Syndicat Mixte Charente Aval. Celui-ci n'exerce la compétence prévention des inondations qu'en dehors du risque de submersion marine, les EPCI ayant choisi de conserver en propre ce domaine. Il ajoute que les EPCI se doivent d'être très attentifs à la rédaction des statuts de leurs syndicats mixtes gémapiens, car si les items 1°, 2°, 5°, 8° sont détaillés dans les statuts, ce qui n'est pas écrit reste par défaut de la compétence de l'EPCI.

FRONTIERE GEMAPI/HORS GEMAPI

M. Landot rappelle que les questions les plus fréquemment posées à ce sujet sont les suivantes : est-ce que la collectivité doit se saisir d'autres items que les items 1°, 2°, 5° et 8° de la GEMAPI pour exercer pleinement ses missions ? Et si oui, faut-il prendre des items complémentaires dans leur intégralité ?

M. Landot cite le cas de l'item 4° « Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ». Si l'objectif est d'intervenir sur cet item par rapport à des enjeux GEMAPI, il peut être intéressant de s'en saisir. En revanche, il n'est pas recommandé de l'inscrire en l'état dans ses statuts c'est-à-dire de le prendre en intégralité ; il faut préciser les actions dont la collectivité souhaite se saisir dans cet item et pour quelles finalités. Si on prend le cas d'une collectivité qui inscrit l'item entier dans ses statuts, elle aura alors en charge de gérer les eaux pluviales et l'érosion des sols dans leur ensemble (y compris le pluvial urbain par exemple) alors que ce n'est peut-être pas son objectif de prendre tous les enjeux « ruissellement ». Le juge a pour habitude de regarder attentivement la rédaction des statuts des collectivités et il faut donc être vigilant. Il faut également garder à l'esprit que si le syndicat se saisit d'une compétence, son membre en est dépossédé.

M. Lemesle interroge le juriste sur la possibilité de mobiliser la taxe GEMAPI pour financer des actions de gestion des ruissellements.

M. Landot explique que si l'action contribue en partie à des finalités gémapiennes, le produit de la taxe pourrait alors être a priori utilisé mais il faut être en mesure de démontrer techniquement cet intérêt. Il rappelle également qu'il y a lieu d'identifier la quote-part de finalité gémapienne du projet et d'utiliser la taxe GEMAPI à hauteur de cette quote-part.

M. Sirot demande au cabinet Landot s'il est possible qu'un EPCI finance l'intervention du Conseil Départemental sur son DPF (Domaine Public Fluvial) pour un projet à finalité de prévention des inondations, en utilisant le produit de la taxe GEMAPI.

M. Landot explique que cette intervention financière est possible dès lors qu'il s'agit d'un projet d'intérêt

général pour des enjeux gémapiens et que les travaux vont au-delà de la gestion courante du DPF. Le gémapien pourrait également être en droit d'intervenir en cas de situation de carence du gestionnaire du DPF (de la même manière que pour une intervention sur une propriété privée) par recours à une DIG (Déclaration d'Intérêt Général).

Concernant les actions de culture du risque, d'information préventive ou encore de gestion de crise, M. Landot considère qu'elles ne relèvent manifestement pas de la compétence GEMAPI car elles émanent de lois antérieures qui fixent entre autres des obligations pour les maires. Néanmoins, si on considère par exemple la pose de repères de crues, le gémapien pourrait avoir un intérêt à poser certains repères de crues pour ses propres objectifs de connaissance, de définition de stratégie, etc... (ce qui fait que certains au titre de la GEMAPI vont sans prendre de compétence ad-hoc porter quelques dispositifs). Mais en matière de gestion de crise, le gémapien n'a pas de pouvoir de police. Il est seulement un des intervenants du dispositif (cellule de crise, gestion des ouvrages...).

Enfin, les actions de réduction de vulnérabilité du bâti sont quant à elles à la frontière de l'item 5°. On peut entendre d'inclure les diagnostics des bâtiments dans la GEMAPI au titre de la connaissance mais les travaux à mener chez les particuliers ne relèvent probablement pas de la GEMAPI. Pour aller sur le terrain de la réduction de vulnérabilité, il est préférable que la collectivité complète la rédaction de ses compétences.

Concernant l'item 10° « exploitation, entretien et aménagement d'ouvrages hydrauliques existants », il n'est pas nécessaire de s'en saisir systématiquement pour gérer des ouvrages qui sont liés exclusivement ou très majoritairement à la GEMAPI. Il est néanmoins possible de l'ajouter dans ses statuts à la condition de ne pas inscrire l'item intégralement car la collectivité n'a pas nécessairement l'intention de gérer tous les ouvrages hydrauliques là encore.

M. Réthoret précise que l'item 10° est un item facultatif mais aussi partagé ce qui a des implications. Il interroge également sur le cas de l'ouvrage dont le syndicat n'est pas propriétaire et qui a des finalités autres que la GEMAPI.

M. Landot indique qu'en tant qu'autorité gémapienne, il est possible d'intervenir sur tous les ouvrages qui ont un intérêt gémapien en s'appuyant sur les différents outils proposés par les textes. Trois grands cas de figure peuvent se présenter :

- l'ouvrage est public et affecté intégralement à une finalité GEMAPI. Il est alors mis à disposition. Dans le droit de l'intercommunalité, tout transfert de compétence s'accompagne du transfert des ouvrages inhérents, le transfert étant entendu dans le sens d'une mise à disposition et non d'un transfert de propriété. Le gémapien qui bénéficie d'une mise à disposition est la structure qui effectuera les travaux d'entretien, d'aménagement, quand bien même elle n'est pas propriétaire de l'ouvrage. Le transfert d'ouvrage étant de droit, il n'est pas exigé de procès-verbal de transfert. En cas de contentieux, le juge examinera la finalité de l'ouvrage.
- l'ouvrage est public mais n'est pas intégralement à finalité gémapienne. Dans ce cas il est nécessaire de mettre en place des conventionnements entre la collectivité propriétaire et la collectivité gémapienne pour préciser les rôles et contributions de chacun.
- l'ouvrage est privé. Il faut bien identifier l'intérêt de l'ouvrage au titre de la GEMAPI et mettre en place un conventionnement avec le propriétaire. On peut aussi envisager une procédure d'expropriation si l'enjeu gémapien est majeur.

Pour revenir sur la notion d'item partagé, M. Landot précise qu'étant partagé cet item ne peut être pris en totalité. Il doit être rédigé au regard des besoins de la collectivité / structure. Il ajoute que le syndicat ne peut se saisir d'items partagés que si l'EPCI s'en est lui-même saisi et lui a transféré ou délégué (même si la rédaction de compétence n'est pas forcément rigoureusement identique ce qui est souvent le cas pour le 12° "animation et concertation" ... l'EPCI n'a pas forcément à disposer d'une compétence spécifique pour siéger dans une structure d'animation).

M. Godineau souhaite savoir qui du syndicat compétent en matière de GEMAPI ou de l'EPCI membre financeur du syndicat arbitre pour décider si un ouvrage relève ou non de la GEMAPI.

M. Landot explique qu'il s'agit d'avoir un dialogue constructif mais que c'est l'organe délibérant de la

structure compétente en GEMAPI qui décide. Si la décision est contestée et que le juge est saisi, c'est lui qui arbitrera.

M. Caclin s'interroge sur la maîtrise d'ouvrage pour la mise en place de repères de crues. En effet, le maire va avoir tendance à affirmer que l'opération sert à la compétence GEMAPI pour se soustraire du financement des repères.

M. Landot rappelle que la pose de repères de crues relève bien de la compétence du maire au titre de son pouvoir de police car la loi vise bien le maire et non la commune. L'EPCI ou le syndicat peut toujours mettre en place une action de pose de repères de crues pour ses propres besoins mais cela doit toujours se faire sous la responsabilité du maire si on est dans les missions dévolues aux Maires à ce titre au sens strict (à préciser dans les statuts).

M. Réthoret demande s'il est nécessaire de disposer d'une liste ou d'une cartographie exhaustive des ouvrages gémapiens.

M. Landot précise que la solution la plus adéquate serait de lister ces ouvrages dans un procès-verbal de transfert, acte reconnaissant pour le juge. Il arrive aussi que les statuts comportent certaines annexes. Il rappelle néanmoins que le transfert reste automatique (lié au transfert de compétence de l'EPCI). Il indique toutefois que le fait de disposer d'une liste, d'acter les choses va permettre de peser dans la décision du juge en cas de litige et de clarifier les situations. L'autre intérêt de ce procès-verbal de transfert concerne l'évaluation des attributions de compensation liées aux transferts de charge (commune->EPCI). L'enjeu d'identification des ouvrages contribuant à la compétence GEMAPI est un enjeu fort qui mérite que les choix soient techniquement argumentés.

Mme Nicol-Schifano revient sur la question des compétences partagées pour se faire préciser le mécanisme permettant à un syndicat gémapien de se saisir d'un item partagé : peut-il décider de lui-même de s'en saisir ou bien est-il nécessaire que l'EPCI s'en saisisse puis le transfert au syndicat ?

M. Landot confirme que le membre du syndicat doit effectivement justifier au préalable de cette compétence, même si la rédaction de la compétence dans les statuts de l'EPCI n'est pas strictement la même que dans les statuts du syndicat. En principe, une collectivité qui accepte les statuts d'un syndicat doit s'assurer au préalable d'avoir les compétences.

Concernant le volet « animation », M. Landot précise que les syndicats n'ont pas la nécessité de viser l'item 12° « animation et concertation... » pour faire de l'animation dès lors qu'elle est en lien avec le transfert de la compétence GEMAPI de ses membres. D'autre part, pour qu'un EPTB coordonne l'action de ses membres gémapiens, il n'est pas nécessaire non plus qu'il se saisisse de l'item 12° et que ses membres s'en saisissent au préalable puisque la loi confère précisément à l'EPTB une mission d'animation.

Mme Nicol-Schifano demande si dans le cas où le syndicat vise l'item 12° pour exercer une mission d'animation, celle-ci peut être financée par la taxe GEMAPI.

M. Landot considère que ce qui compte pour le financement par la taxe GEMAPI c'est la finalité de l'action plutôt que la manière dont les compétences sont rédigées dans les statuts. Par exemple, si l'animation pour coordonner la GEMAPI est inscrite dans l'item 12° ou bien si la gestion des ruissellements pour la prévention des inondations est inscrite dans l'item 4°, le produit de la taxe GEMAPI peut quand même être utilisé. En revanche, l'animation d'un SAGE, rattachée à l'item 12°, est une mission beaucoup plus large qui ne peut raisonnablement pas être financée en utilisant le produit de la taxe GEMAPI, même si certaines collectivités le tentent. Il rappelle enfin que dans son appel de fonds auprès des EPCI, le syndicat doit préciser ce qui relève de la GEMAPI et ce qui relève du hors GEMAPI, afin que l'EPCI puisse le cas échéant répartir sa cotisation entre le produit de la taxe GEMAPI et le budget général.

Mme Prigent interroge le juriste concernant l'animation du SAGE. Si un syndicat mixte souhaite prendre la compétence animation d'un SAGE alors que les EPCI n'en disposent pas, est-il nécessaire que ce syndicat fasse adhérer les communes ?

M. Landot confirme que tout ce qui n'est pas transféré à l'intercommunalité reste du niveau communal. L'adhésion des communes permet de s'appuyer sur la compétence générale des communes pour animer le SAGE. Cependant, le SAGE a un statut particulier puisqu'il est en réalité adossé à une Commission Locale de l'Eau qui désigne un syndicat pour le porter. Tant que le SAGE est en phase d'élaboration, un syndicat doit pouvoir le porter sur simple désignation. Mais en phase de mise en œuvre, le contexte est un peu différent car il s'agit de porter des actions et il faut alors une structuration permettant un transfert des compétences idoines pour le portage desdites actions.

COMPETENCE PI

M. Landot rappelle que l'item 5° est nommé « défense contre les inondations et contre la mer » mais que dans l'intitulé de la compétence GEMAPI, on parle de « prévention des inondations ». Là encore, le contour de l'item 5° n'est pas figé et plusieurs lectures peuvent en être faites. A l'origine, la sécabilité n'était pas de mise et les missions d'appui considéraient que la prévention des inondations relevait de plusieurs items : le 5° mais aussi le 1° au sein duquel on pouvait retrouver les ouvrages écrêteurs ou encore la reconquête des zones d'expansion des crues. Avec l'introduction de la sécabilité par item, on peut envisager une approche fonctionnelle et intégrer toute la PI dans l'item 5° ce qui permet de transférer une finalité en transférant un seul item. En effet, il n'est inscrit nulle part que l'item 5° ne doit comporter que des ouvrages hydrauliques et a fortiori encore moins les seuls systèmes d'endiguement. En revanche, pour une structure qui ne voudrait exercer que la GEMA, il est préférable d'indiquer dans les statuts qu'elle exerce le 1°, 2° et 8° à l'exception de ce qui relève d'un enjeu de défense contre les inondations et contre la mer.

Pour les remblais, routes et autres ouvrages mixtes qui participent à la prévention des inondations mais dont ce n'est pas la finalité première, il n'est pas prévu de mécanisme de transfert automatique de l'ouvrage à l'autorité gémapienne. Cette dernière doit examiner si l'ouvrage est utile voire nécessaire à l'exercice de sa compétence. Elle pourra alors choisir de s'organiser avec le propriétaire de l'infrastructure : acte de transfert, double maîtrise d'ouvrage, quote-part pour

financer les travaux du propriétaire qui contribue à la PI...

M. Dupont signale le cas d'une digue classée, propriété de SNCF réseau et support de la voie ferrée Bordeaux - La Rochelle et indique que des négociations sont en cours entre la CDA La Rochelle et SNCF réseau pour la gestion de la digue.

M. Jeandenans demande si des conventionnements entre le gémapien et des propriétaires d'ouvrages de moulin qui peuvent participer à la gestion de la crue est envisageable ?

M. Landot confirme que l'on peut conventionner ou encore procéder à une acquisition si l'ouvrage sert à la stratégie de prévention des inondations du gémapien (ouvrage sur lequel on a vocation à agir). Il faut cependant articuler le projet et les consignes de gestion avec l'autorité de police de l'eau.

M. Landot cite par ailleurs l'exemple d'un ouvrage pouvant contribuer à ralentir l'écoulement sans être pour autant une digue. Le gémapien n'a pas nécessairement d'intérêt fort à le gérer si le rôle de l'ouvrage est minime ; en revanche s'il veut intervenir en aval et réaliser des projets de prévention des inondations, il a tout intérêt à effectuer des modélisations pénalisantes c'est-à-dire en considérant l'ouvrage effacé ou en rupture.

Par ailleurs, si la collectivité gémapienne récupère un ouvrage non classé et non classable au titre des systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques (décret « digue »), il est recommandé qu'elle le régularise le cas échéant au titre d'autres rubriques de la nomenclature loi sur l'eau.

Il reste toutefois utile de rappeler qu'un propriétaire privé d'un ouvrage privé a une obligation d'entretien qui est celle de l'obligation d'entretien de son patrimoine même s'il ne s'agira plus d'une digue ni d'un ouvrage plus largement affectée à la stratégie « PI ».

Les responsabilités juridiques

M. Landot explique que l'autorité gémapienne a une obligation de résultat concernant l'identification des ouvrages classables et leur régularisation. En revanche, pour le reste de la compétence PI, on parlera d'obligation de moyens : il est en effet impossible de se prémunir contre l'imprévisible, les ouvrages de protection peuvent être dépassés par l'aléa. Pour la compétence GEMA, c'est aussi l'obligation de moyens qui est de mise : on ne peut pas gérer toutes les zones humides, tous les aménagements des cours d'eau...

L'important c'est de mettre les moyens face aux enjeux identifiés sur le territoire. Si la connaissance fait état d'un intérêt à agir sur telle zone humide ou bien d'un problème régulier d'entretien du cours d'eau sur une propriété à l'origine d'inondations, il faut AGIR. L'obligation de moyens se mesure par rapport aux enjeux et il faut se donner les moyens de réussir pour se rapprocher du risque résiduel le plus faible.

M. Sirot interroge l'avocat quant à l'engagement de responsabilité d'un territoire amont par rapport aux enjeux d'un territoire aval.

M. Landot explique qu'il n'y a pas aujourd'hui de réponse ferme. En droit, on ne peut intervenir en théorie que sur son périmètre géographique de compétence, sauf quelques cas particuliers admis par le juge mais sans précédents dans le domaine précis de la GEMAPI. Mais s'il est reconnu que pour bien agir, une entente entre les acteurs de l'amont et ceux de l'aval doit s'organiser et qu'au final ces derniers ne parviennent pas à s'accorder, il n'est pas exclu que le juge aille chercher les responsabilités des deux collectivités. Il faut distinguer les types de responsabilités (civile, administrative, pénale). Au pénal, l'incapacité à s'organiser n'est pas une excuse pour le juge. Il est vraisemblable que le juge entende qu'il y ait un temps nécessaire pour s'organiser mais si aucune démarche n'est engagée, il sera moins conciliant. Il n'y a pas de règle absolue, c'est au cas par cas. Mais, si un EPCI en aval est prêt à financer des projets en amont, reconnus comme nécessaires, et que l'EPCI amont refuse de réaliser le moindre projet ou même laisser l'EPCI en aval intervenir, la responsabilité de ce dernier pourra potentiellement être engagée. A

l'inverse si l'EPCI en amont souhaite réaliser des aménagements qui contribuent à la PI du territoire aval et que l'EPCI aval refuse de contribuer financièrement, la responsabilité de ce dernier pourra aussi potentiellement être engagée. Encore une fois ça sera du cas par cas, largement dépendant des circonstances réelles et connues au moment des faits.

L'obligation de moyens signifie aussi une proportionnalité aux enjeux et aux capacités. En effet, si des études aboutissent à un projet d'aménagement de prévention des inondations qui n'est pas atteignable d'un point de vue budgétaire pour l'EPCI, le juge en tiendra compte. Mais si l'EPCI préfère flécher les sommes nécessaires sur d'autres projets moins impératifs, alors qu'un risque est connu, avéré et des plus probables, alors sa responsabilité pourrait être engagée.

M. Thomas s'interroge sur l'obligation de la collectivité gémapienne de se protéger contre les inondations. Sa seule obligation est d'assurer la sécurité des populations et à ce titre elle dispose de l'outil Plan Communal de Sauvegarde (PCS) pour évacuer de manière préventive et mettre à l'abri les populations.

M. Landot explique qu'il faut quand même que la collectivité gémapienne définisse au préalable sa stratégie, qu'elle identifie si des secteurs peuvent être protégées en fonction des enjeux et des coûts/bénéfices des projets et justifier ses choix. Le juge pourrait très bien considérer que la collectivité aurait dû examiner des projets d'aménagement au-delà de la simple activation du PCS. Il est risqué de mettre sur pied une stratégie de désresponsabilisation et d'avoir des ambitions trop basses ; il faut au contraire se fixer des objectifs honnêtes et réalistes sans être à l'inverse excessif avec des ambitions déraisonnables. D'autre part, il semble délicat que la collectivité gémapienne se retranche uniquement derrière le PCS alors que cet outil n'est pas de sa compétence. Il faut garder à l'esprit que le juge pénal s'intéresse aussi (et surtout en la matière) aux délits non intentionnels. Certes l'enjeu est de définir le niveau de protection dans l'immédiat, mais pour l'avocat, le projet doit être sincère et raisonnable pour couvrir la structure GEMAPIENNE : il serait sans doutes trop aisé s'il suffisait d'avoir des prétentions

anormalement basses pour s'exonérer de ses responsabilités.

M. Sirot rappelle également que la prévention des inondations, ne consiste pas uniquement en la mise en place de système d'endiguement. Cela recouvre une diversité d'actions autres que la protection « en dur » parmi lesquelles on peut citer le travail sur les zones d'expansion des crues.

L'intervention amont / aval

M. Landot reprend la question de l'intervention hors du périmètre de compétence géographique et la gestion d'ouvrages en amont au bénéfice de l'aval. La doctrine de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) invite à rejeter toute intervention d'un EPCI en dehors de son périmètre. Mais en droit, différentes décisions de justice ont confirmé qu'une personne publique pouvait gérer des ouvrages hors de son périmètre à condition qu'ils ne servent que les enjeux du périmètre de cette personne publique et que ces ouvrages soient indispensables. Cela n'est pas sans poser des difficultés car souvent des ouvrages servent les enjeux aval mais aussi les enjeux du périmètre immédiat, ce qui imposerait alors des conventions de gestion. Mais si on prend le cas des ouvrages classés au titre du décret « digue » (système d'endiguement, aménagement hydraulique), ce conventionnement n'est pas permis car l'Etat impose un gestionnaire unique.

Plusieurs solutions existent pour gérer les ouvrages hors périmètre :

- Chacun gère sur son périmètre et des conventions sont signées pour traiter l'aspect financier.
- Si l'ouvrage ne sert qu'une entité mais hors de son territoire de compétence, on peut faire jouer la jurisprudence pour intervenir. C'est ce qu'a tenté de faire par exemple Belfort Communauté sur des ouvrages de retenue d'eau en amont de son territoire appartenant au conseil départemental (mais la stratégie a changé avec la loi FESNEAU).
- On peut recourir à des formes de mutualisation entre collectivités mais cela n'est pas toujours idéal dans la durée. Ce système est plutôt utilisé pour mener des actions communes ponctuelles.

- Créer une structure commune ou s'appuyer sur une structure commune existante pour gérer par exemple certains ouvrages d'intérêt commun, solution permise par la sécabilité introduite par la loi Fesneau (gestion d'une partie de la compétence PI). Ça peut être un syndicat ad hoc ou un EPTB par exemple. A noter que l'EPTB peut mobiliser l'outil PAIC (Projet d'Aménagement d'Intérêt Commun) qui permet d'identifier les actions d'intérêt commun à porter et les niveaux de subsidiarité pertinents (répartition des rôles).

Il existe donc tout un panel d'outils disponibles et le choix se fait en fonction des circonstances précises, des enjeux, des ouvrages et de leurs finalités, etc.

M. Landot conclut sa présentation en indiquant qu'il faut demeurer prudent quant à la responsabilité GEMAPI, étant sur une compétence nouvellement créée et ne disposant pas à ce jour de retours sur l'analyse du juge quant à cette compétence et à l'obligation de moyens. Il faut garder à l'esprit le changement de système, puisque l'on est passé d'engagements auparavant volontaires des collectivités pour travailler sur la GEMAPI vers une compétence créée et affectée.

M. Lemesle clôt la réunion et informe les participants que le projet de note juridique adressé en amont de la réunion sera remanié en fonction des échanges de ce jour et leur sera adressé ultérieurement dans une version définitive avec les diaporamas et le compte-rendu de la réunion.