Landot & associés
Avocats à la Cour

GEMAPI et gestion du risque inondation à l'échelle du fleuve Charente

Réunion du 6 février 2019 – EPTB Charente

CABINET LANDOT & ASSOCIÉS
11 boulevard Brune
75014 Paris

Tél : 01 42 84 99 84
Fax : 01 42 84 99 93
contact@landot-avocats.net

EPTB Charente
Etablissement Public Territorial de Bassin Charente

v3

Landot & associés
Avocats à la Cour

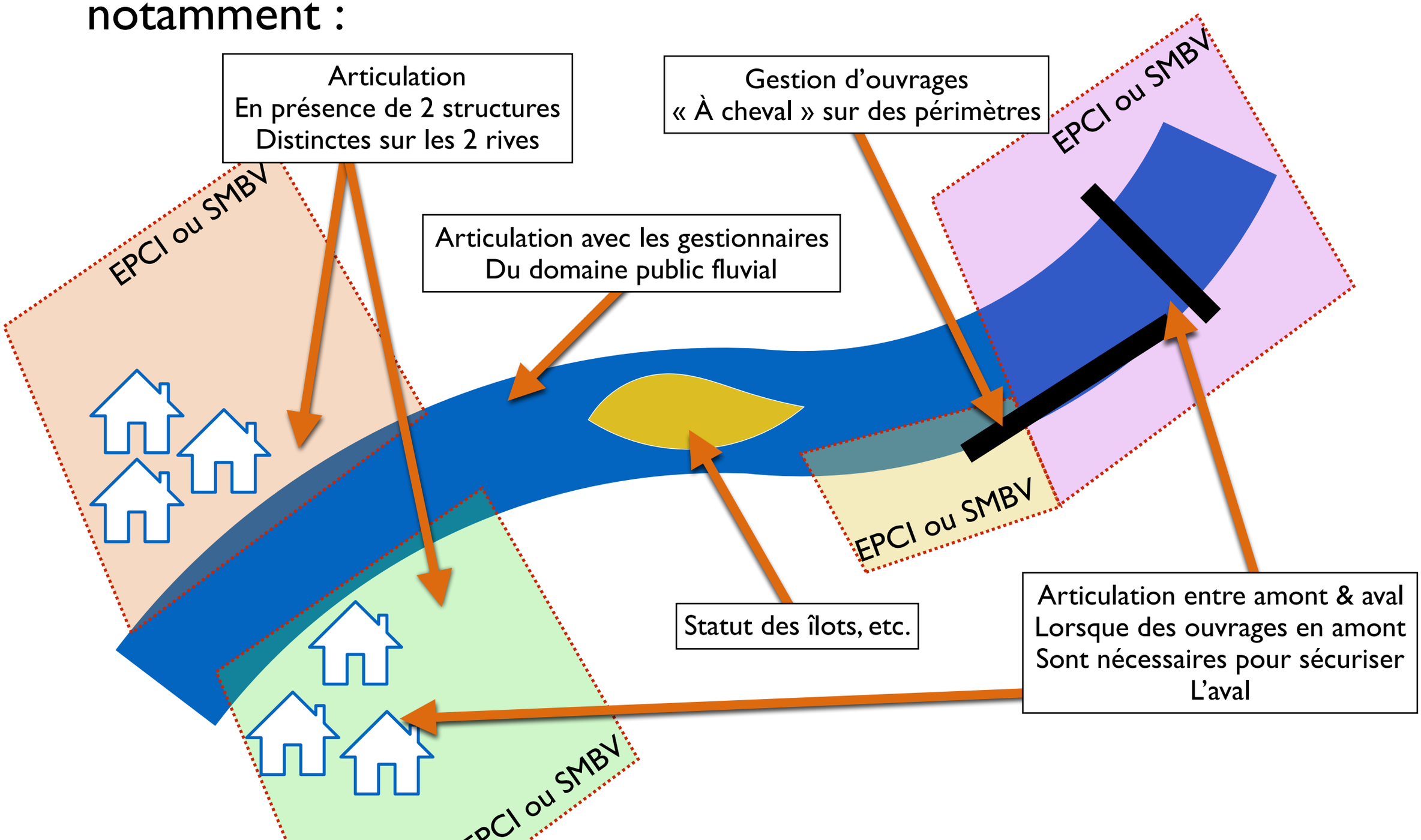
L'étude et le contexte

EPTB Charente
Etablissement Public Territorial de Bassin Charente

Objectifs de cette étude : clarifier certaines situations

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Un territoire structuré ou en cours de structuration
- Mais nécessité de clarifier les interactions entre les acteurs notamment :



Démarche de l'étude

Landot & associés
Avocats à la Cour

- **Etape 1 -** Première réunion d'échange
- **Etape 2 -** Recensement des questions
- **Etape 3 -** Production d'une note circonstanciée répondant à vos questions
- **Etape 4 -** Réunion de restitution élargie

Vos questions

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Clarification des compétences GEMAPI
    - Contours des compétences et articulation avec les compétences (missions) dites partagées
    - Contours de la PI
    - Gestion des ouvrages a enjeux supérieurs à une seule structure
- Les responsabilités
- La taxe GEMAPI (mais qui ne fait pas l'objet ici d'un développement spécifique, nous la traiterons de manière transversale)

Note relative aux compétences GEMAPI/hors GEMAPI telles qu'exercées sur le territoire de l'EPTB Charente

- RETOUR SUR LES QUESTIONS -

VERSION PROVISOIRE

Landot & associés
Avocats à la Cour

Contours et définitions

EPTB Charente
Etablissement Public Territorial de Bassin Charente

Landot & associés
Avocats à la Cour

Contours

Les frontières GEMAPI / Hors GEMAPI

Quelques rappels

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Il n'existe **pas de liste officielle** de ce qui est Gémapien et de ce qui ne l'est pas
- Il est donc **important de se fonder sur la réalité de terrain** et de voir si oui ou non elle correspond a un enjeu lié à un item 1,2, 5 ou 8 du L.211-7 C. ENV → souvent question de bon sens
- Les travaux de la mission d'appui ne sont qu'indicatifs :

Compétence GEMAPI (article L.211-7 C.Env)	Exemples (sur la base des travaux de la mission d'appui - RMC)
1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;	Stratégies d'aménagement du bassin ou sous-bassin; Rétention, ralentissement de crues ; Instauration de zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement, *etc.*
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 ;	Entretien régulier des cours d'eau, plans pluriannuels, opérations groupées, restauration morphologique de faible ampleur de lit mineur, curage..
5° La défense contre les inondations et contre la mer ;	Entretien, gestion et surveillance des ouvrages de protection ; Études et travaux sur des ouvrages neufs (digues, barrages écréteurs de crues, déversoirs de crues, *etc).*
8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines	Opération de restauration de zones humides, cours d'eau … Actions en matière de restauration des espaces et de bon fonctionnement des cours d'eau, de la continuité écologique, […] restauration de bras morts, etc.

© Cabinet Landot & associés 2017

Quelques rappels

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Si au départ il y avait une vision très cloisonnée entre les actions de la GEMAPI et le hors GEMAPI, de plus en plus on glisse sur une vision poreuse :
    - certaines opérations sont complexes (mixtes)
    - et l'autorité GEMAPIENNE peut certainement financer un % de certaines opérations à hauteur des enjeux GEMAPIEN (travaux, part des études, agents …)
    - Par contre de telles opérations complexes peuvent nécessiter un cadre pour son portage par une seule personne
- Enfin il existe une « sécabilité géographique » en terme de structuration : un EPCI à fiscalité propre peut adhérer ainsi à 2 syndicats ou plus pour des parties distinctes de son territoire ou des actions distinctes

La sécabilité « fonctionnelle » de la GEMAPI

Exemple avec le 5° « défense contre les inondations et contre la mer »:

EPCI-FP

Transfert une partie du 5° par exemple :

- Gestion d'un ouvrage ou série d'ouvrages
- Stratégie à l'échelle du SMBV
- mission « aménagement et entretien de digues »
- etc.

SMBV / EPAGE

Toutes les missions pouvant entrer dans la mission (5°) mais qui ne sont pas prévues dans les statuts de l'EPAGE doivent être exercées par l'EPCI-FP

Mais attention cela a des incidences sur les responsabilités … tout ce qui n'est pas transféré au syndicat reste de la responsabilité de l'EPCI ce qui n'est pas un problème mais il faut en être conscient

Faut-il prendre les items en entier sur le hors GEMAPI ?

Landot & associés
Avocats à la Cour

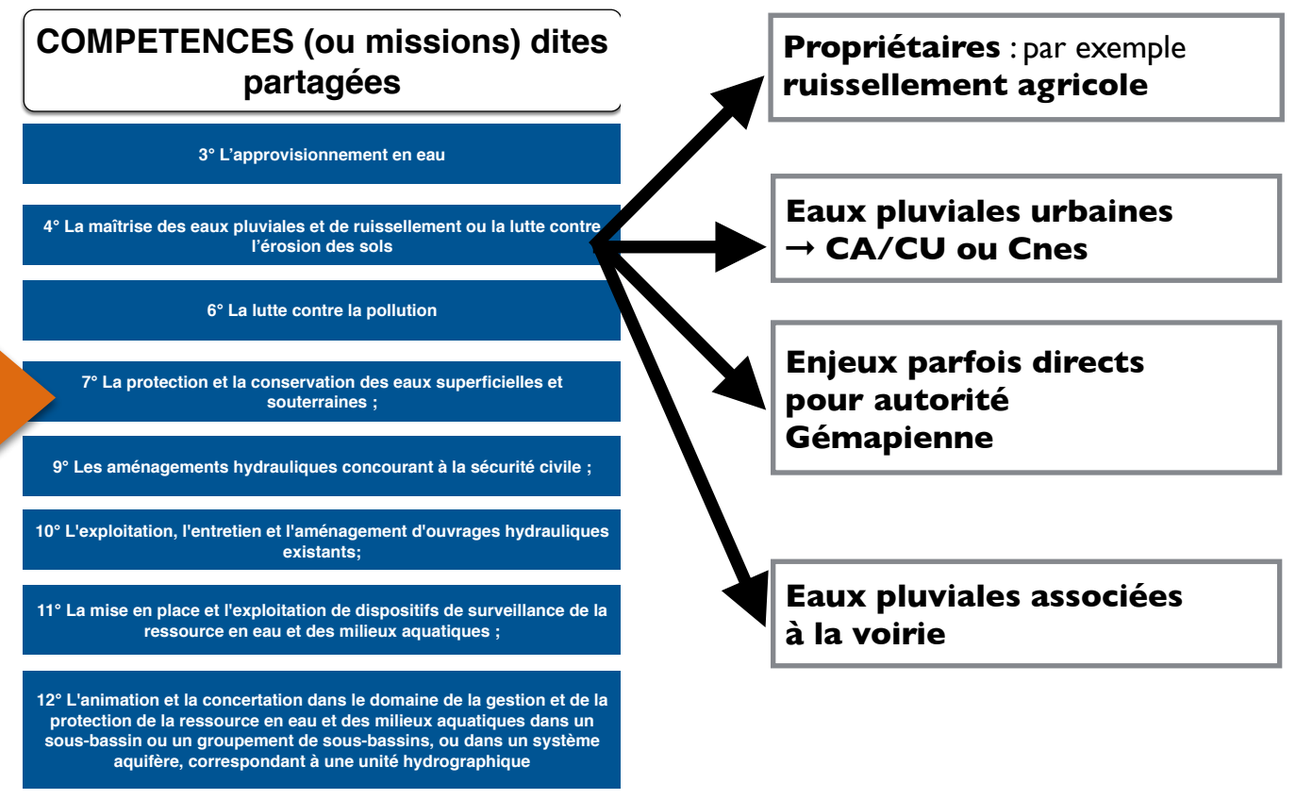
- **<u>En général ce n'est pas recommandé</u>**

- Le L.211-7 évoque que ce sont des compétences … mais ce ne sont pas des compétences au sens du droit de la coopération locale

- N'est a prendre que si on veut financer des enjeux déconnectés du GEMAPIEN ou simplifier le portage d'une mission complexe (ex : aménagement de berges avec aspects ludiques, eaux de ruissellement au-delà du risque d'inondation mais par rapport à l'érosion et aux enjeux agricoles)

- Ce sont
  - Des <u>domaines d'interventions</u>, **on parlera de missions**
  - **Génériques, descriptives de la vie de l'eau**
  - Qui peuvent **recouvrir une pluralité d'acteurs**

- **Prendre un item entier peut vous exposer au-delà de vos souhaits. On recommande d'écrire « au titre de l'item XXX le syndicat exerce YYY »**



Quelques questions

Landot & associés
Avocats à la Cour

- **Les actions de culture du risque, d'informations préventives, gestion de crises sont-elles de la GEMAPI ?**
  - → plutôt non (l'autorité Gemapienne a un rôle mais ce n'est pas le coeur de ses actions)
- **Les poses de repères de crues sont-elles de la compétence ?**
  - → plutôt non si on se fonde sur l'obligation de la loi « Bachelot » mais plus du domaine du Maire …
  - … mais en complément l'autorité Gemapienne peut aussi en poser pour ses besoins en terme de connaissance du risque et sa stratégie
- **Les actions de réduction de vulnérabilité du bâti, diagnostics de vulnérabilité ?**
  - → On est à une frontière avec l'item 5. On peut porter certains aspects liés au diagnostic et peut-être certaines actions qui permettent d'assurer une « défense » (a apprécier au cas par cas)
  - → on devra prendre des compétences au cas par cas en fonction de l'action que l'on veut porter
- **Le fait d'exercer la GEMAPI m'exonère-t-il de prendre l'item 10, quand on est propriétaire d'ouvrage et que celui-ci peut avoir un impact sur les inondations ou gestionnaire d'ouvrage et que celui-ci peut avoir un impact par sa gestion sur le risque inondation ?**
  - → Oui, ce n'est pas nécessaire en effet de prendre l'item 10, la compétence GEMAPI est « intégratrice » et il n'y a a priori pas a prendre des compléments de compétence pour gérer les ouvrages qui y sont rattachés. Ceci dit rien n'interdit d'ajouter cette précision dans la rédaction des compétences.

Focus sur le domaine public fluvial

Landot & associés
Avocats à la Cour

Aux termes de l'article L. 2124-6 du CG3P:

« La personne publique propriétaire du domaine public fluvial est chargée de son aménagement et de son exploitation. »

La responsabilité du DPF pèse donc sur les personnes publiques propriétaires (Etat, CT, groupements …)

Sur le bassin versant de la Charente, le CD16 et le CD17 sont gestionnaires du domaine public fluvial de Montignac-sur-Charente à Tonnay-Charente

On peut faire l'analogie avec le domaine privé, on a la aussi une obligation du propriétaire / gestionnaire et l'autorité GEMAPIENNE qui peut intervenir en tant que de besoin / carence (voir instruction gemapi p.3).

Landot & associés
Avocats à la Cour

Contours

Sur la PI

Quelques rappels

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Il n'existe là encore **pas de liste officielle** de ce qui est Gémapien et de ce qui ne l'est pas
- La compétence est « défense contre les inondations et contre la mer » (item 5)
    - mais a souvent besoin pour être efficace de s'appuyer sur d'autres actions issues des autres items 1,2 et 8 qui peuvent œuvrer dans ce sens
    - c'est pourquoi sur une structure que GEMA qui ne prend que les items 1, 2 et 8 nous préconisons d'inscrire « hors actions réalisées dans un but de défense contre les inondations »
- Elle n'est
    - Pas assortie du transfert de pouvoirs de police (important, car l'autorité GEMAPIENNE a donc plus un rôle d'accompagnement en situation de crise)
    - Pas limitée aux systèmes d'endiguement (même si c'est une grosse composante de la compétence), ni aux aménagements hydrauliques
    - Ne porte pas sur les autres risques (coulées de boues, etc.)

2 familles d'ouvrages pour prévenir les inondations

- **<u>les systèmes d'endiguement</u>** (protection contre les débordements des cours d'eau ou contre les submersions marines… + quelques cas de protection de zones estuariennes). Avec une exclusion des *« éléments naturels (ex dunes) situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système […] »*

- **<u>les aménagements hydrauliques</u>** qui permettent de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un ou plusieurs bassins versants afin d'éviter des débordements de cours d'eau en crue sur le territoire devant être protégé ou qui permettent, en matière de protection contre les submersions, le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer.

Sur les remblais, routes, ouvrages mixtes

Landot & associés
Avocats à la Cour

- pas de transfert prévu
- Pas des digues intégrables automatiquement au système d'endiguement / ouvrages hydrauliques sauf si c'est sa vocation première initialement (la vocation première est d'être une digue/aménagement puis a été l'objet d'autres aménagements)
- Mais ce sont
  - parfois des « paramètres » à prendre en compte aussi bien sur le plan des risques, que des incidences sur la stratégie que sur les opérations a réaliser
  - Mais possibilité si nécessaire d'intervenir de conventionner si l'ouvrage contribue à la stratégie pour encadrer alors sa mise à disposition pour les enjeux GEMAPIEN → la convention fixe le cadre. **L'intégration est donc au <u>cas par cas</u> possible**

Sur les digues de moins de 1,5m

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Elles ne seront plus des digues (R.214-113 C.ENV)
- Ne sont pas des digues ouvrages du système d'endiguement, mais peuvent être intégrées au titre des autres ouvrages « Ce système comprend une ou plusieurs digues ainsi que **tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement**, notamment : […] des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention ; » si tel est vraiment le cas
- Par ailleurs
    - Elles peuvent assurer une protection « fonctionnelle »,
    - être intégrées dans la réflexion sur la stratégie, etc. au même titre au final qu'un remblais, etc.
    - On sera donc là aussi sur du cas par cas quant à l'opportunité de les gérer
- Enjeu important a clarifier la prise en charge ou non et l'étendue à quel titre

Possibilité de conventionnement avec les autorités GEMAPIENNES

Landot & associés
Avocats à la Cour

L'article L. 566-12-1-II du C.Environnement permet la mise à disposition d'ouvrages ou d'infrastructures (appartenant à des personnes morales de droit public) à des autorités GEMAPIENNES pour contribuer à la PI et submersions.

Conditions de ces conventions

Les ouvrages ou infrastructures mis à disposition doivent contribuer utilement à la PI

Nécessité d'un accord du gestionnaire de l'infrastructure ou ouvrage

Ces conventions permettent à des autorités GEMAPIENNES d'intervenir sur des ouvrages ou infrastructures du DPF pour contribuer à la PI.

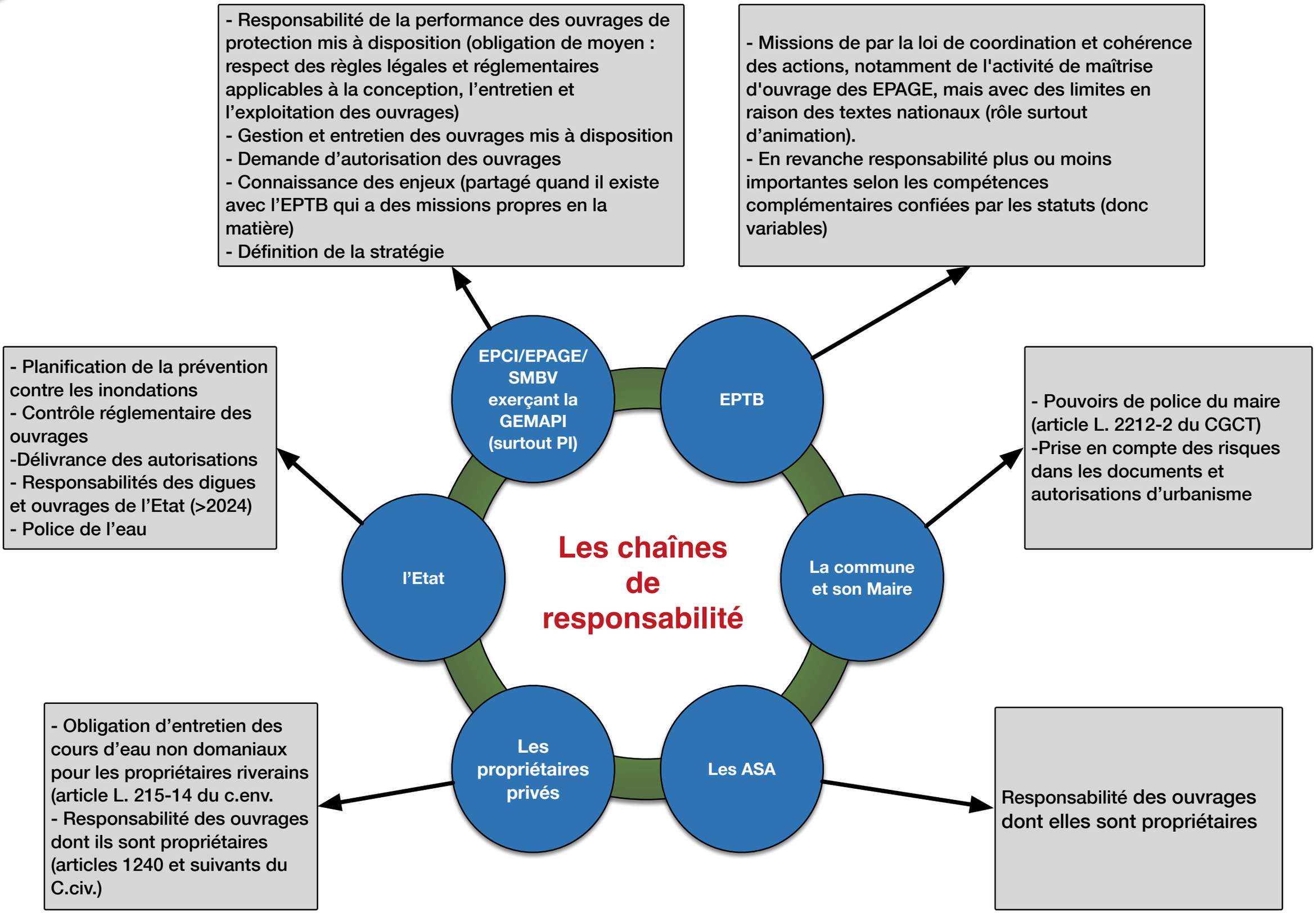
Landot & associés

Avocats à la Cour

Responsabilités

Responsabilités et PI

Landot & associés
Avocats à la Cour



Landot & associés
Avocats à la Cour

Responsabilités

Transfert de compétences et obligation de moyen

Transfert de compétences et responsabilité

Landot & associés
Avocats à la Cour

Conformément à la note de cadrage, le transfert de la compétence d'un EPCI à un syndicat de rivière engendre un transfert de responsabilité (CE, 6 avril 1979, Soc. La Plage de la forêt, req. n° 98510), et ce même pour les litiges nés antérieurement au transfert.

Il y aura un transfert de la responsabilité que pour la/les compétence(s) ou la/les fraction(s) de compétence(s) transférée(s) :

1/ transfert de l'ensemble d'un ou plusieurs items GEMAPI / Hors Gemapi → responsabilité que pour le ou les items transféré(s);

2/ possibilité de sécabilité des items et transfert que d'une portion de la compétence → responsabilité que pour la portion transférée.

Attention:

- **pour éviter les problématiques de responsabilité, les statuts doivent être rédigés de manière claire, sans ambiguïté.**
- **la prise de compétence permet d'agir, ne pas agir peut exposer la structure y compris sur des co-responsabilités**

Gestionnaires ou propriétaires des « digues »

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Le Code de l'environnement considère qu'il y a **un seul propriétaire ou gestionnaire** d'un système d'endiguement, barrage ou aménagement hydraulique (R. 562-12 du C.env).

- Une **obligation de moyen** pèse sur le gestionnaire de l'ouvrage ou propriétaire (L. 562-8-1 C. Env)

La **responsabilité du gestionnaire** ne pourra être engagée qu'à raison des dommages qui n'ont pu être prévenus(dès lors que les obligations légales et réglementaires ont été respectées)

Focus sur l'obligation de moyen du gestionnaire de l'ouvrage

Landot & associés
Avocats à la Cour

	Obligation de moyen	Obligation de résultat
Distinction	Obligation juridique en vertu de laquelle le débiteur de l'obligation s'engage à fournir les efforts pour atteindre un objectif	Obligation en vertu de laquelle le débiteur de l'obligation doit atteindre un résultat déterminé en avance
Obligation des EPCI-FP lors de la gestion d'un ouvrage GEMAPI	Obligation de moyen du gestionnaire de l'ouvrage (article L. 562-8-1 du Code de l'environnement) et sans doutes sur la mise en œuvre des opérations, outils permettant d'atteindre objectifs	Pas d'obligation de résultat sur la gestion des ouvrages mais obligation de résultat sur la définition des systèmes d'endiguement
Responsabilités	En matière de responsabilité, l'obligation de moyen a un impact puisqu'elle limite la responsabilité de l'EPCI seulement aux cas dans lesquels il n'aurait pas respecté certaines normes applicables (ex : non respect des règles de l'art, textes légaux ou règlementaires…)	L'obligation de résultat est plus forte et la responsabilité peut être engagée dès lors que l'objectif n'a pas été atteint

Responsabilité des « *digues* » publiques, privées ou orphelines

Landot & associés
Avocats à la Cour

	Digues « PI » appartenant à des personnes publiques	Digues appartenant à des personnes privées	Digues dites « *orphelines* »
Principe	Ces digues sont sous la responsabilité de la personnes publique propriétaire de la « digue » (hors associations)	Ces digues sont sous la responsabilité de la personne privées propriétaire de l'ouvrage	Cas de figure rare: il s'agit le plus souvent d'une absence de recherche du propriétaire. S'il est trouvé, il sera responsable de l'ouvrage.
Limite	Ces digues seront mises à disposition de l'autorité compétente en matière de GEMAPI <u>au plus tard au 1er janvier 2020</u> Sauf celles appartenant à l'Etat mis à disposition <u>jusqu'au 28 janvier 2024</u> La responsabilité de l'autorité GEMAPIENNE pourra donc être engagée.	Possibilité de mise à disposition de l'autorité GEMAPIENNE dans 3 cas : 1/ Acquisition par l'autorité; 2/ Intervention par le biais d'une DIG; 3/ Instauration d'une servitude.	S'il n'a effectivement aucun maître (article 539 et 713 C. Civ): <u>Propriété de plein droit de la commune</u> **Renonciaction** ↓ <u>Propriété de l'EPCI compétent en GEMAPI</u> **Renonciaction** ↓ <u>Conservatoire du littoral ou Etat</u>

Landot & associés
Avocats à la Cour

Responsabilités

Le vrai risque … le pénal

Texte du titre

Landot & associés
Avocats à la Cour

Responsabilité pénale : la loi Fauchon sur les délits non intentionnels :

- • soit le comportement du prévenu a causé directement le dommage : la simple imprudence, négligence, maladresse, suffisent alors à constituer le délit …*rare en GEMAPI sauf par exemple erreur de manipulation*

- • soit la cause est indirecte. La personne poursuivie n'a « que » créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter. Dans ce cas, elle ne sera condamnée que :

- si elle a violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (entraînant un risque pour autrui, pour schématiser) …*ne pas avoir réalisé une étude de dangers ; ne pas avoir lancé les systèmes d'endiguement*

OU

- si elle a commis une faute caractérisée qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité et quelle ne pouvait ignorer. …*sujet important : art. L. 562-8-1 du Code de l'environnement*

Le recul de la force majeur en cas de catastrophe naturelle

Landot & associés
Avocats à la Cour

- La force majeure, pour être retenue comme cause d'exonération de responsabilité, doit présenter les caractères d'imprévisibilité, d'extériorité et d'irrésistibilité.

- L'appréciation du juge de cette cause exonératoire en matière d'inondation est très restrictive. **Ex** : La prévisibilité des intempéries ne permet pas de considérer la pluie comme un cas de force majeure (CE, 10 oct. 1980, Cté urb. de Lyon, n° 09241).

- **les décisions successives du Conseil d'Etat renforcent l'idée que les catastrophes naturelles ne relèvent pas systématiquement de ce « cas de force majeure »**. Ex : les juges de la CAA de Marseille ont pu souverainement considéré que la cru de Lez de 1996 ne constituait pas un phénomène imprévisivle et ne relevait donc pas de la force majeure - CE, 3 mai 2006, req. 261956).

En matière de GEMAPI, la connaissance des risques sur le territoire (PPRI, TRI …) aura en général pour effet de réduire la possibilité d'invoquer la force majeure car le risque est connu et documenté … après elle ne conduit pas a une obligation de résultats mais de mettre en œuvre les moyens estimés suffisants au regard de ces enjeux connus

Landot & associés
Avocats à la Cour

La question des enjeux hors périmètres

Sur la territorialité

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Sur la gestion d'ouvrages hors périmètres pour les intégrer dans le système d'endiguement / ouvrages hydrauliques
    - En droit une personne publique peut gérer des ouvrages hors de son périmètre (CE, 16 juin 1997, Dpt de l'Oise, CE, 6 mars 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte)
    - Mais la DGPR invite a rejeter toute intervention d'un EPCI hors de son périmètre
    - Dans tous les cas un ouvrage ne devrait avoir qu'un gestionnaire (rattaché à un seul système d'endiguement ou ouvrage hydraulique)
- Sur les actions, il s'agit là d'opérations distinctes d'une gestion patrimoniale. L'intervention reste possible mais doit a notre sens être autorisée / se faire conjointement avec l'autorité territorialement compétente

Les ouvrages situés hors périmètre

Landot & associés
Avocats à la Cour

Une note de la direction générale de la prévention des risques (ci-après, « DGPR ») datée d'octobre 2014 semble rejeter toute intervention des EPCI-FP sur des ouvrages ou infrastructures de prévention des inondations situés en dehors de leur périmètre.

Cette analyse de la DGPR **nous paraît cependant contestable** d'une part, on rappellera qu'elle fait du reste suite à la loi MAPTAM mais est antérieure aux textes adoptés depuis (décrets d'application, loi NOTRe, loi Biodiversité notamment).

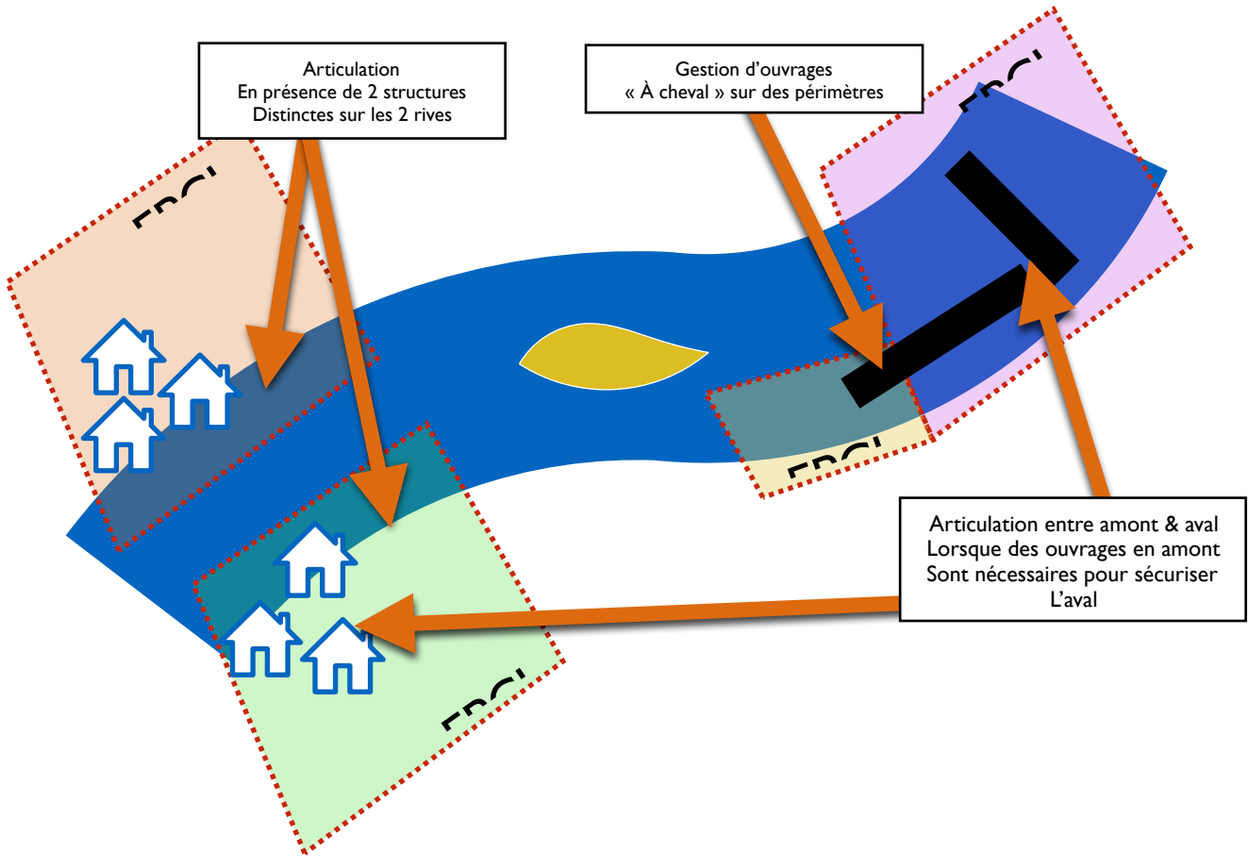
- 1/ si la compétence est territorialement limitée à ses membres, et pourrait donner une apparence d'interdiction d'une intervention hors périmètre, la jurisprudence administrative a, depuis longue date, nuancé cette règle **dès lors que ces biens présentent un intérêt public pour l'EPCI-FP concerné** (Voir en ce sens : CE, 16 juin 1997, n°170069, Département de l'Oise ; CE, 6 mars 1981, n°00119, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte).

Ainsi, la circonstance qu'un bien meuble ou immeuble **soit situé en dehors du périmètre d'un EPCI-FP n'est pas obstacle sa mise à disposition s'il présente un intérêt public pour cet EPCI-FP.**

- 2/ ni la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, ni la loi n°2015-991 du 7 août 2015, **n'interdisent de manière générale aux EPCI-FP d'intervenir sur des ouvrages situés hors périmètre.**

Pour les digues et aménagements hydrauliques situés hors périmètre, une convention de mise à disposition pourrait être mise en place.
Possibilité d'intervention des EPCI-FP sur ces digues situées en amont en aval s'il y a un intérêt public bien qu'elles soient hors périmètre.

Là aussi … des enjeux de responsabilités



- Dans les configurations illustrées par ce schéma, il faut comprendre que le juge ne cherchera pas toujours qu'un responsable
- Il existe souvent des pluralités de responsabilités

- Par exemple : la responsabilité du gestionnaire des ouvrages, mais aussi celle de celui qui a refusé de réaliser les ouvrages en amont nécessaires à sécuriser l'aval
- Ou la responsabilité des acteurs qui ont refusé de s'organiser → le manque de transparence de l'organisation ne dilue pas la responsabilité … elle créé des responsabilités solidaires

Quelques solutions

Landot & associés
Avocats à la Cour

- Quid d'un ouvrage qui a un intérêt pour deux entités ou placé en amont pour un enjeu surtout à l'aval ? quelques pistes :
    - **Solution 1** : chacun gère pour son périmètre mais des conventions sont signées (entente, etc.) entre les entités pour gérer les aspects financiers : mais on sera parfois limité sur les outils
    - **Solution 2** : si ne sert qu'une entité mais hors de son territoire, défendre une intervention hors territoire mais contraire à la doctrine nationale
    - **Solution 3** : recourir à des formes de mutualisations entre structures (services unifiés, groupements de commande) mais si ça permet de coordonner des actions ça ne résoudra souvent pas la maîtrise d'ouvrage par une seule entité
    - **Solution 4** : créer une structure commune et gérer ensemble l'ensemble des ouvrages ou une partie des ouvrages a enjeu commun (syndicat par exemple, par transfert ou délégation/autre forme de convention), on peut aussi s'appuyer sur des outils ad-hoc comme le portage de certaines actions par un EPTB via le PAIC qui permet justement d'identifier les rôles de chacun selon une logique de « subsidiarité »