

Note concernant la mise à disposition des digues existantes qui étaient gérées par d'autres acteurs que les communes dans le contexte nouveau de la GEMAPI

Préambule

L'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) crée et définit une nouvelle compétence obligatoire des communes pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). La compétence entre en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Elle sera ainsi codifiée au nouveau I bis de l'article L.211-7 du code de l'environnement¹.

Par ailleurs, les articles 56, 43, 12 et 26 de la loi MAPTAM inscrivent cette compétence dans la liste des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre, à savoir les communautés de communes², les communautés d'agglomération, les communautés urbaines (article 56), les métropoles de droit commun (article 43) et la métropole du Grand Paris (article 12). C'est également une compétence obligatoire de la métropole de Lyon (article 26).

Le cas de la commune isolée, c'est-à-dire non rattachée à un EPCI à fiscalité propre ou rattachée à une communauté de communes pour laquelle la GEMAPI n'aurait pas été déclarée d'intérêt communautaire devrait rester très marginal. C'est la raison pour laquelle la présente fiche, pour la suite, identifie uniquement l'EPCI à fiscalité propre territorialement compétent³. De fait, avec la loi MAPTAM, l'EPCI à fiscalité propre devient un acteur incontournable dans la démarche de prévention des risques d'inondation et de submersion, en cohérence avec les actions d'aménagement (PLU, SCOT) qu'il assure par ailleurs.

Pour la conduite des missions de la compétence GEMAPI, l'EPCI à fiscalité propre territorialement compétent peut agir par lui-même ou confier tout ou partie de ces missions à un syndicat mixte ouvert ou fermé. Il peut s'agir de syndicats mixtes de droit commun ou d'EPTB ou d'EPAGE. Le syndicat mixte intervient en lieu et place des EPCI à fiscalité propre membres. Pour la suite de la présente fiche, pour des raisons de simplicité, l'autorité responsable de la prévention des inondations sera, sauf cas particulier, dénommée « EPCI à fiscalité propre ».

Sans entrer dans les détails techniques, un système d'endiguement, qui peut être plus ou moins complexe, peut comporter des tronçons de digues dont c'est la fonction exclusive, des tronçons de remblais faisant office de digue (« digues par destination ») et portant une infrastructure, des objets singuliers comme des vannes, portes de marée, écluses, stations de pompage etc., dont le fonctionnement peut intégrer diverses contraintes. Enfin le système

¹ Par la suite, pour toutes les références d'articles du type L.XXX ou R.YYY, il ne sera plus précisé qu'il s'agit d'articles du code de l'environnement, sauf mention particulière.

² Le texte actuel du code général des collectivités territoriales (CGCT) subordonne ce transfert à la reconnaissance de l'intérêt communautaire des missions de cette compétence pour les communautés de communes dans un délai de deux ans. A défaut de délibération à l'issue du délai de deux ans de la prise de compétence, la communauté de communes exercera l'intégralité de la compétence transférée. Des évolutions de cette disposition dérogatoire qui concerne uniquement les communautés de communes sont envisagées dans la prochaine loi de décentralisation.

³ Mais il va sans dire que ce qui est prévu pour un EPCI à fiscalité propre vaut aussi pour une commune isolée assurant seule la compétence GEMAPI.

d'endiguement peut être complété par des aménagements hydrauliques fonctionnant sur le principe de la dérivation et du stockage temporaire des venues d'eau.

Lorsque le recours à un système d'endiguement est décidé par l'EPCI à fiscalité propre, la mobilisation des digues constituant ce système d'endiguement doit pouvoir bénéficier des facilités appropriées, dans une optique d'optimisation de la dépense publique. Trois mécanismes principaux ont été introduits par la loi MAPTAM au bénéfice des EPCI à fiscalité propre :

- 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 (cf. I de l'article L.566-12-1) ;
- la mise à disposition d'ouvrages et d'infrastructures appartenant à des personnes morales de droit public, qui n'ont pas été créés pour la prévention des inondations mais qui peuvent y contribuer eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques (cf. II de l'article L.566-12-2) ;
- la mise en servitude d'ouvrages et d'infrastructures (notamment privés) (cf. article L.566-12-2).

*

I.- Mécanisme de la mise à disposition des digues existantes prévu par les dispositions du I de l'article L.566-12-1

1.1 Personnes morales de droit public mettant à disposition les digues existantes

Le I de l'article L.566-12-1 dispose que les « *digues appartenant à une personne morale de droit public et achevées avant la date d'entrée en vigueur de la loi (MAPTAM) sont mises gratuitement à disposition (...) de l'EPCI à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer, par voie de conventions.* »

Par « personne morale de droit public », il convient d'entendre principalement :

- l'Etat ou un de ses établissements publics ;
- une région ;
- un département ;
- une commune ;
- un groupement de collectivités territoriales.

Les associations syndicales autorisées ne sont pas mentionnées dans la liste ci-dessus alors même que ce sont également des personnes morales de droit public en vertu de l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Les ASA sont en effet régies par une disposition spécifique (article 59 de la loi MAPTAM). La mise à disposition des digues gérées par les ASA fait l'objet de développements dans une fiche à part.

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.

1.2. Les digues concernées

Les digues mises à disposition d'un EPCI à fiscalité propre en vertu du I de l'article L.566-12-1 sont celles dont la construction a été achevée au plus tard le 27 janvier 2014, veille de l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM, et qui ont été classées en tant que digues par la police de l'eau, c'est-à-dire selon la rubrique 3.2.6.0. du tableau annexé à l'article R.214-1.

Les digues construites avant le 28 janvier 2014 mais bénéficiant de travaux de réhabilitation après cette date sont également concernées.

A contrario, et dans un souci de sécurité juridique, les ouvrages qui ont été classés sous la rubrique 3.2.6.0. mais qui objectivement n'ont pas été initialement conçus ou aménagés en tant que digues (exemple : les remblais ferroviaires) n'entrent pas dans le champ d'application du I de l'article L.566-12-1. En revanche, ils pourront faire l'objet des dispositions du II de ce même article L.566-12-1. Voir § II plus loin.

Les ouvrages qui ont été construits avant la date du 28 janvier 2014 visiblement en tant que digues de protection contre les inondations et les submersions mais qui n'ont pas pu faire l'objet d'un classement selon rubrique 3.2.6.0. par la police de l'eau, pourront se voir appliquer les dispositions du I de l'article L.566-12-1 dès qu'un tel classement sera intervenu ou, à défaut de ce classement, se voir appliquer les dispositions du II de l'article L.566-12-1.

1.3 Déclenchement et bénéficiaires des mises à disposition

L'application des dispositions relatives à la mise à disposition des digues existantes en application du I de l'article L.566-12-1 est conditionnée par la mise en œuvre de la compétence GEMAPI par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Lorsque les conditions particulières prévues par le I⁴ et le IV⁵ de l'article 59 de la loi MAPTAM ne sont pas remplies, la mise à disposition intervient à compter du 1^{er} janvier 2016 ou éventuellement à une date antérieure si l'EPCI à fiscalité propre décide d'anticiper l'échéance légale comme le II de l'article 59 lui en laisse la possibilité.

Lorsque les dispositions du I de l'article 59 de la loi MAPTAM s'appliquent, la mise à disposition des digues que les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements etc. mettaient en œuvre à la date du 28 janvier 2014 aux fins de la lutte contre les inondations, intervient lorsque ces personnes morales abandonnent la mission de lutte contre les inondations, ce qui interviendra au plus tard le 1^{er} janvier 2018. En effet, le I de l'article 59 de

⁴ « I. - Les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public [au 28 janvier 2014] exercent les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au plus tard jusqu'au 1er janvier 2018. »

⁵ « IV. - L'Etat ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues [au 28 janvier 2014], 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. »

la loi MAPTAM préserve jusqu'au 1^{er} janvier 2018 au plus tard l'action de toute personne morale de droit public en matière de lutte contre les inondations et préserve ainsi les outils d'exercice de cette mission, tels les digues.

De la même façon, lorsque dispositions du IV de l'article 59 de la loi MAPTAM s'appliquent, c'est-à-dire lorsque l'Etat ou un de ses établissements publics gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la loi, le 28 janvier 2014, ces digues sont mises à disposition quand cesse la gestion de l'Etat, ce qui interviendra au plus tard 10 ans après la date précitée, le 28 janvier 2024.

Le bénéficiaire de la mise à disposition d'une digue est l'EPCI à fiscalité propre sur le territoire communautaire duquel la digue est géographiquement implantée. Il est nécessaire et généralement suffisant que la digue soit intégralement localisée sur le territoire communautaire de l'EPCI FP, c'est-à-dire non seulement les deux extrémités de la digue mais bien évidemment la totalité du linéaire compris entre ces deux extrémités.

Lorsque la mission de prévention des inondations est exercée par transfert de compétence à un syndicat mixte (de droit commun ou de type EPTB ou de type EPAGE), ce syndicat mixte se verra mettre à disposition l'ensemble des digues intégralement implantées sur le territoire correspondant à la somme des territoires communautaires des EPCI FP membres de ce syndicat.

Lorsque la mission de prévention des inondations est exercée par un syndicat mixte de type EPTB ou EPAGE, suite à la délégation de compétence d'EPCI à fiscalité propre, les digues sont mises à disposition de ces EPCI à fiscalité propre qui à leur tour en confient la gestion à l'EPTB ou à l'EPAGE dans le cadre de la délégation que ce dernier a reçue.

Notas importants :

⇒ Les dispositions du deuxième alinéa du I de l'article L.566-12-1 qui prévoient une exception au principe de mise à disposition :

La digue n'est pas mise à disposition si son influence hydraulique dépasse le périmètre de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent et s'il existe un gestionnaire.

ne trouvent pas à s'appliquer dans les trois cas ci-dessus. En effet, que ce soit au 1^{er} janvier 2016, au 1^{er} janvier 2018 ou après le 28 janvier 2024, l'ancienne gestion aura cessé. Or l'existence d'un gestionnaire est une condition de l'exception. Des développements complémentaires sur cette condition d'exception figurent au paragraphe 1.6 ci-après. Il y est notamment précisé comment une digue dont « l'influence hydraulique dépasse le périmètre de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent » peut néanmoins être mise à disposition d'une autorité publique compétente en matière de prévention des inondations.

⇒ Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (direction générale de la prévention des inondations) recense dans sa base de données « SIOUH » les digues qui ont été portées à la connaissance de l'administration en vue du contrôle des règles relatives à la sécurité des ouvrages hydrauliques. La base de données SIOUH recense les digues sous la

forme d'ouvrages caractérisés notamment par les coordonnées des deux extrémités et une longueur de linéaire.

⇒ Dans tous les cas, la loi prévoyant seulement une mise à disposition et non un transfert, la convention entre les deux parties est indispensable en pratique pour définir les modalités de la mise à disposition, en particulier permettre à la partie « bénéficiaire » de bénéficier d'un « droit d'usage » de la digue qui ne remette pas en cause ses éventuels autres usages annexes (exemple : la fonction support d'une voirie).

1.4 Mise à disposition obligatoire et mécanisme de renonciation

La mise à disposition a lieu même si l'EPCI à fiscalité propre bénéficiaire considère que l'ouvrage ne lui est pas utile eu égard aux choix qu'il fait en matière de prévention des inondations. En effet, la rédaction de la loi est claire :

*L.566-12-1 (...) Les digues appartenant à une personne morale de droit public et achevées avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles **sont mises gratuitement à la disposition, selon le cas, 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 voie de conventions.***

En d'autres termes, cette mise à disposition n'est pas une option pour l'EPCI à fiscalité propre concerné ; c'est une obligation. Ceci n'est pas sans conséquences car la loi MAPTAM n'a pas prévu de mécanisme de renonciation à cette mise à disposition.

Pour autant, une telle renonciation pourra néanmoins intervenir en pratique, dans un deuxième temps si l'EPCI à fiscalité propre estime que le bien qu'on lui met à disposition n'a plus de réelle utilité pour son exercice de la compétence de prévention des inondations.

Le nouvel affectataire (l'EPCI à fiscalité propre) en lien avec le propriétaire de l'ouvrage constatera sa désaffectation. Cela conduira *in fine* à une modification de la convention de mise à disposition en tant que l'ouvrage désaffecté est concerné. Les collectivités concernées pourront s'inspirer à cet effet des dispositions des articles L.2123-3 et R.2123-11 du code général de la propriété des personnes publiques.

A défaut de ces formalités, l'EPCI à fiscalité propre pourrait voir sa responsabilité engagée en cas de dommages imputables à la défaillance de l'ouvrage tant que cet ouvrage est considéré comme une digue. En effet, les dispositions de l'article L.562-8-1 visant à limiter la responsabilité du gestionnaire de la digue sont conditionnées par le fait que cette digue est conforme à la réglementation, ce qui implique que l'EPCI à fiscalité propre a effectivement pris cet ouvrage en gestion.

Il n'est pas recommandé que l'EPCI à fiscalité propre se contente « d'attendre » que l'échéance prévue par le décret digues pour la mise en conformité des anciennes digues soit forclosée et que l'ancienne digue se trouve ainsi *de facto* « neutralisée » comme l'a prévu l'article L.562-8-1 pour les anciennes digues définitivement tombées en déshérence. En effet, le délai que laissera le décret digues avant que la neutralisation de l'ancienne digue soit reconnue sera nécessairement long : 31 décembre 2019 pour les digues de classe A et B ou 31 décembre 2021 pour les digues de classe C. Cela laisse une longue période d'insécurité

juridique si l'EPCI à fiscalité propre n'a pas entrepris les démarches appropriées en vue du déclassement anticipé de l'ancienne digue dont il ne souhaite pas conserver l'usage.

En revanche, l'ouvrage qui aura cessé d'avoir une existence en tant que digue suite à la procédure diligentée par l'EPCI à fiscalité propre, deviendra un simple remblai qui perd, de fait, sa fonction d'ouvrage de prévention des inondations et des submersions. Son propriétaire (qui n'est pas l'EPCI à fiscalité propre) n'exerce pas, à son égard, de compétence en matière de prévention des inondations et n'a pas d'obligation particulière pour maintenir l'ouvrage en place. En cas de maintien en place de ce remblai, il appartiendra aux services en charge de la police de l'eau de déterminer si des mesures complémentaires sont à prescrire au propriétaire de cette ancienne digue afin que la sécurité publique ou les intérêts visés par l'article L.211-1 soient préservés.

Il est à noter pour conclure sur ce point qu'un EPCI à fiscalité propre aura toujours, en quelque sorte, « un droit de remord » notamment dicté par une évolution des circonstances, après qu'une digue aura été déclassée et sera redevenue un simple remblai. En effet, à tout moment, l'EPCI à fiscalité propre compétent pour la prévention des inondations peut demander la mise à disposition de l'ouvrage à la personne morale de droit public qui l'a construit, si cet ouvrage existe toujours, en application, non du I de l'article L.566-12-1 mais de son II. Voir développements sur ce mécanisme dans la partie II plus loin.

1.5 Conséquences positives de la mise à disposition d'une digue existante

Suite à la mise à disposition, l'EPCI à fiscalité propre détient, par la convention établie en application du I de l'article L.566-12-1, un droit d'usage gratuit sur la digue existante. Cette dernière peut alors être intégrée dans le système d'endiguement que l'EPCI à fiscalité propre a prévu, au même titre que les digues complémentaires qu'il construirait lui-même.

Ainsi, cet usage que l'EPCI à fiscalité propre peut faire de la digue existante lui permet d'aboutir au système d'endiguement voulu sans être dans l'obligation de reconstruire une digue *ex nihilo*. Cela lui permet aussi de bénéficier de l'antériorité de cette digue existante (documentation technique, études ...), ce qui sera autant de gain lors qu'il s'agira d'obtenir les autorisations administratives nécessaires en application des dispositions du décret « digues ».

1.6 Cas où la mise à disposition d'une digue existante n'est pas directement possible

Le dernier alinéa du I de l'article L.566-12-1 prévoit une exception à la mise à disposition des digues :

La digue n'est pas mise à disposition si son influence hydraulique dépasse le périmètre de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent et s'il existe un gestionnaire.

A titre de remarque liminaire, il convient de rappeler que le but premier du nouvel article L.566-12-1 issu de la loi MAPTAM, est d'aider les communes et EPCI à fiscalité propre compétents pour la prévention des inondations à mettre en œuvre la compétence GEMAPI dans les meilleures conditions possibles, notamment en leur permettant de disposer de toutes les digues existantes créées par des personnes morales de droit public diverses avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Mais pour autant, l'usage que feront les communes et EPCI à fiscalité propre de cet outil juridique ou, *a contrario*, l'impossibilité temporaire dans certains cas d'y recourir est sans conséquence aucune sur la réalité de la compétence de ces communes

et EPCI à fiscalité en matière de prévention des inondations. Cette compétence existera de façon obligatoire à compter, selon les cas rappelés plus haut, du 1^{er} janvier 2016 ou du 1^{er} janvier 2018 ou du 28 janvier 2024.

Dans ce contexte, l'exception à la mise à disposition qui est prévue par le dernier alinéa du I de l'article L.566-12-1 permet d'éviter, pendant la phase transitoire au cours de laquelle la compétence GEMAPI sera progressivement mise en œuvre par les communes et EPCI à fiscalité propre, un désengagement brutal de l'ancien gestionnaire, lorsqu'il existe, alors que la nouvelle gouvernance des digues ne serait pas encore en place.

L'exception concerne donc les digues existantes qui, à la date du 28 janvier 2014, étaient gérées par des conseils généraux, des conseils régionaux et des groupements de ces collectivités, c'est-à-dire les personnes morales de droit public principalement visées au I de l'article 59 de la loi MAPTAM⁶.

Le cas le plus flagrant concernera la digue dont l'implantation géographique déborde le territoire d'un seul EPCI à fiscalité propre. En effet, dans cette situation, l'ancien gestionnaire de la digue ne sait pas « choisir » l'EPCI à fiscalité propre auprès de qui il doit mettre sa digue à disposition. D'autres cas plus complexes pourront éventuellement se présenter. D'une façon générale, toutes ces situations complexes au plan de la gestion des écoulements hydrauliques feront l'objet d'un examen particulier par la mission d'appui qui est prévue par le III de l'article 59 de la loi MAPTAM.

Au plan strictement juridique, la clause d'exception prévue par le deuxième alinéa du I de l'article L.566-12-1 ne s'applique plus après le 1^{er} janvier 2018 pour les digues qui étaient gérées par des conseils généraux, des conseils régionaux etc. En effet, à compter de cette échéance, les collectivités territoriales précitées sont obligées d'abandonner leur ancienne mission de lutte contre les inondations et donc de ce fait leurs digues perdront leur gestionnaire. C'est pourquoi, le jour où l'ancien gestionnaire n'existe plus, la partition interviendra formellement entre les divers EPCI à fiscalité propre sur le territoire desquels la digue est implantée. Chaque EPCI à fiscalité propre se voit mettre à disposition le ou les tronçons de digue qui sont implantés sur son territoire communautaire. Ceci est d'ailleurs conforme au principe d'intervention d'un groupement de collectivités territoriales qui est limité au territoire des seules collectivités que ce groupement associe (principe de spécialité territoriale).

Il ne serait pas opérationnel dans le cas général d'en rester là. En effet, en l'absence de regroupement *ad hoc* pour gérer la digue dans son ensemble à une échelle territoriale qui soit cohérente avec son influence hydraulique, chacun des EPCI à fiscalité propre risque d'être dans l'impossibilité d'appliquer le décret digues si son « système d'endiguement » est constitué des seuls tronçons de digue implantés sur son territoire communautaire et est considéré isolément des autres.

In fine, que cela soit le résultat de l'action de la mission d'appui ou bien la conséquence de concertations directes entre EPCI à fiscalité propre, la digue dont l'implantation déborde le territoire d'un seul EPCI à fiscalité propre, doit pouvoir être effectivement mise à disposition,

⁶ Cela concerne aussi certaines digues construites par les associations syndicales autorisées ou constituées d'office en application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004. Voir fiche spécifique pour plus de détails.

si ce n'est d'un EPCI à fiscalité propre, tout au moins d'un syndicat mixte regroupant plusieurs communes ou EPCI à fiscalité propre constitué en vue d'exercer la compétence de prévention des inondations et présentant un ressort territorial cohérent avec l'influence hydraulique de la digue en question.

Remarques :

- Il convient de noter que l'exception du deuxième alinéa du I de l'article L.566-12-1 ne concerne pas les digues gérées par l'Etat pendant la période transitoire prenant fin le 28 janvier 2024. En effet, ces digues sont soumises à une disposition transitoire spécifique prévue au IV de l'article 59, en vertu de laquelle l'Etat doit continuer d'en assurer la gestion pendant 10 ans pour le compte de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent, soit jusqu'au 28 janvier 2024. Ce concours doit se matérialiser par une convention qui en déterminera l'étendue et la consistance. A l'issue de cette période transitoire, les digues gérées par l'Etat seront mises à disposition des communes et EPCI à fiscalité propre territorialement compétents en application du régime de droit commun prévu par le I de l'article L.566-12-1. Bien évidemment, le regroupement des EPCI à fiscalité propre en syndicats mixtes aux ressorts territoriaux adaptés à la cohérence hydraulique des digues anciennement gérées par l'Etat restera un gage d'efficacité, comme dans le cas des digues anciennement gérées par les conseils généraux et les conseils régionaux.
- Il existe en revanche une autre utilisation possible de l'exception prévue par le deuxième alinéa du I de l'article L.566-12-1 mais elle n'aura d'utilité qu'ultérieurement, une fois que la compétence GEMAPI aura été effectivement mise en œuvre, en particulier par l'intermédiaire des EPTB et des EPAGE. En effet, cette disposition constituera un « cliquet » visant à empêcher la déstabilisation d'une gouvernance efficace de gestion de digues conforme à la GEMAPI, comme la gestion par un EPTB ou un EPAGE. Une déstabilisation de cette gestion interviendrait si tel EPCI à fiscalité propre décidait de se retirer de l'EPTB ou de l'EPAGE en reprenant « ses digues ». Un tel désengagement serait alors interdit (sauf si les digues retirées de la gestion de l'EPTB ou de l'EPAGE intéressent uniquement l'EPCI à fiscalité propre qui quitte ce groupement.)

II.- Mécanisme de la mise à disposition d'ouvrages et infrastructures divers prévu par les dispositions du II de l'article L.566-12-1

2.1 Personnes morales de droit public concernées

Qu'il s'agisse des personnes mettant des ouvrages à disposition ou des personnes en bénéficiant, il s'agit des mêmes acteurs que ceux visés au 1.1.

Toutefois, dans le cas de l'Etat, il convient de préciser qu'il peut être représenté par un concessionnaire pour certains ouvrages. Dans ces cas, des instructions complémentaires pourront être formulées par les directions du MEDDE qui assurent la tutelle des activités concédées (autoroutes, barrages hydroélectriques ...)

2.2. Ouvrages et infrastructures concernés

Les dispositions du II de l'article L.566-12-1 visent en premier lieu tout ouvrage ou infrastructure appartenant à une personne morale de droit public qui est constitué en remblai et qui, de ce fait, est susceptible de faire rempart entre un cours d'eau en crue ou la mer et un territoire qu'un EPCI à fiscalité propre compétent pour la prévention des inondations souhaite protéger. Il s'agit donc de tirer profit de la fonction de « digue par destination » de ces ouvrages, dès lors qu'elle est raisonnablement possible, aux plans technique et économique, moyennant éventuellement les aménagements qui s'avèreraient nécessaires.

La règle est la gratuité de la mise à disposition. Toutefois, si la mise à disposition occasionne des frais spécifiques pour le propriétaire ou le gestionnaire de l'ouvrage ou de l'infrastructure, la convention prévue par le II de l'article L.566-12-1 fixera la compensation financière par l'EPCI à fiscalité propre bénéficiaire de la mise à disposition, notamment lorsque des aménagements sont nécessaires.

Le II peut également s'appliquer à des ouvrages ou infrastructures contribuant à la prévention des inondations selon un autre principe que celui du « remblai faisant rempart ». Sont en effet potentiellement concernés les barrages dont la retenue est susceptible de contenir ou d'atténuer les effets d'une crue. Il est en général nécessaire, au plan technique, que le barrage ait été conçu dès le départ à cette fin d'écêtement des crues. Il n'appartient pas à la présente fiche de préciser les caractéristiques techniques requises de ces ouvrages pour que leur mise à disposition soit raisonnablement possible.

Contrairement au I, le II de l'article L.566-12-1 ne prévoit pas de critère de date d'achèvement de travaux. Les dispositions du II sont donc valables pour les ouvrages et infrastructures existants comme pour les ouvrages et infrastructures à venir.

Il convient de noter que le II de l'article L.566-12-1 ne prévoit pas de restriction à la mise à disposition de l'ouvrage ou de l'infrastructure si son influence hydraulique dépasse le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre. Cependant, le champ d'intervention d'un groupement de collectivités territoriales est limité au territoire des seules collectivités que ce groupement associe (principe de spécialité territoriale). C'est pourquoi l'ouvrage mis à disposition doit être localisé sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre qui souhaite sa mise à disposition.

Si un EPCI à fiscalité propre est intéressé par un ouvrage implanté en dehors de son territoire communautaire, par exemple un barrage situé très en amont, la mise à disposition n'est pas directement possible. Il est nécessaire que l'EPCI à fiscalité propre ait confié la compétence de prévention des inondations à un syndicat mixte de droit commun ou de type EPTB ou de type EPAGE dont le ressort territorial comprend les terrains d'assiette de l'ouvrage visé. Cela sera par exemple le cas d'un EPTB constitué en vue d'exercer la prévention des inondations pour le compte de tout ou partie des EPCI à fiscalité propre du département : tout barrage appartenant à une personne morale de droit public de ce département sera susceptible d'être mis à disposition de l'EPTB si ce dernier le demande et, bien évidemment, s'il n'y a pas d'incompatibilité avérée à cette mise à disposition.

2.3. Déclenchement de la mise à disposition

Les conditions de date sont les mêmes que celles rappelées au 1.3. Toutefois, contrairement au cas des digues, la mise à disposition ne peut pas, en pratique, être aussi automatique, même si elle reste de droit (sauf incompatibilité constatée). En effet, les critères de localisation et de caractéristiques qui font que tel ouvrage ou infrastructure peut contribuer à la prévention des

inondations, restent nécessairement tributaires de l'appréciation qu'en fera l'EPCI à fiscalité propre intéressé.

De même, l'appréciation des contraintes, éventuellement dirimantes, à la mise à disposition nécessite de fait des échanges contradictoires entre les deux parties :

« 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. »

L'incompatibilité pourra être constatée si le coût des aménagements nécessaires s'avère disproportionné au regard de l'avantage escompté par la mise à disposition.

2.4. Dispositions particulières à faire figurer dans la convention

La convention doit non seulement préciser quels ouvrages ou infrastructures sont mis à disposition de l'EPCI à fiscalité propre bénéficiaire mais aussi :

- la compensation financière que l'EPCI à fiscalité propre verse au propriétaire ou gestionnaire de l'ouvrage à raison des frais exposés par lui pour contribuer à la prévention des inondations ;
- les modalités de la mise à disposition, en particulier les travaux d'adaptations ainsi que les actions régulières de surveillance et d'entretien requises par la réglementation relative aux ouvrages de prévention des inondations.

Il est rappelé que l'EPCI à fiscalité propre est l'autorité responsable de la prévention des inondations ; c'est donc sous sa responsabilité que l'ouvrage ou l'infrastructure « contributif » est mobilisé pour compléter un système d'endiguement ou un aménagement hydraulique chargé d'écarter une crue. C'est la raison pour laquelle la convention devra être suffisamment précise pour permettre à l'EPCI à fiscalité propre d'assumer sa responsabilité en tant que gestionnaire du système d'endiguement ou de l'aménagement hydraulique dans sa globalité, y compris pour la partie de ce système d'endiguement ou de l'aménagement hydraulique qui est constituée par l'ouvrage ou l'infrastructure mise à disposition.

2.5. Arbitrage du préfet

Les discussions préalables à l'établissement de la convention sont soumises à l'arbitrage du préfet de département en cas de désaccord persistant entre les deux parties :

« 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. »

La commission départementale évoquée n'a été que rarement réunie à ce jour, et aux fins d'examiner des questions autres que celles relatives à la GEMAPI. Des instructions

complémentaires seront établies aux fins de cette saisine spécifique si nécessaire. En tout état de cause, les parties en désaccord devront toujours être invitées à privilégier la recherche d'un compromis, dans la mesure où celui-ci est facteur d'optimisation de la dépense publique prise dans sa globalité.

III.- Mécanisme des servitudes créées en application de l'article L.566-12-2

3.1. Personnes demandant les servitudes

Aux termes de l'article L.566-12-2, les EPCI à fiscalité propre compétents pour la prévention des inondations peuvent demander l'instauration de servitudes afin d'assurer la conservation et l'entretien des digues et des ouvrages contribuant à la lutte contre les inondations.

3.2. Ouvrages concernés par les servitudes

Aux termes de l'article L.566-12-2, la servitude vise :

- les terrains d'assiette ou d'accès des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ;
- les terrains d'assiette ou d'accès des ouvrages ou infrastructures qui n'ont pas été construits en vue de prévenir les inondations et les submersions mais qui contribuent à cette prévention eu égard à leur localisation et caractéristiques.

En premier lieu, la servitude servira à pérenniser des digues existantes de droit privé et à permettre leur intégration dans le système d'endiguement décidé par un EPCI à fiscalité propre, évitant ainsi à la puissance publique d'avoir à faire de coûteux travaux pour des ouvrages nouveaux pouvant apparaître comme redondants avec des ouvrages qui existent déjà.

Il est à noter, à cet égard, que la servitude a une portée très large. Elle donne le pouvoir à l'EPCI à fiscalité propre d'intervenir légalement et sans que le propriétaire puisse s'y opposer, non seulement pour assurer la conservation des ouvrages existants mais aussi pour réaliser des ouvrages complémentaires, pour pouvoir accéder aux ouvrages, maintenir les ouvrages en bon état de fonctionnement et les surveiller en toutes circonstances.

Toujours dans un souci d'optimisation de la dépense publique, la servitude pourra également permettre à l'EPCI à fiscalité propre d'intégrer dans un système d'endiguement des ouvrages de droit privé qui n'ont pas été construits en tant que digues mais qui sont susceptibles de contribuer à la prévention des inondations par effet de « remblai faisant rempart. »

L'usage, par le biais de cette servitude, d'ouvrages privés de type barrages réservoirs susceptibles de contribuer à l'écrêtement des crues devrait être plus rare mais ne peut pas être écarté en théorie.

3.3. Restrictions éventuelles

Le champ d'intervention d'un groupement de collectivités territoriales est limité au territoire des seules collectivités que ce groupement associe (principe de spécialité territoriale). L'EPCI

à fiscalité propre pourra donc créer des servitudes uniquement dans la limite de son périmètre géographique.

C'est la raison pour laquelle si un EPCI à fiscalité propre est intéressée à la mise en servitude d'ouvrages et infrastructures dont les terrains d'assiette ne sont pas localisés sur le territoire communautaire, il devra être procédé comme il est dit plus haut en matière de mises à disposition en vertu de l'article L.566-12-1-II (voir le paragraphe 2.2 de la présente fiche).

3.4. Obligations et droits du propriétaire du fonds

Concrètement, la servitude devra interdire au propriétaire du fonds grevé de « *s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ou des aménagements destinés à permettre aux ouvrages ou aux infrastructures de contribuer à cette prévention.* » A ce titre, le propriétaire du fonds sera notamment tenu de laisser intervenir les agents chargés d'entretenir et de surveiller les ouvrages ou d'y réaliser des travaux qui auront été désignés par le bénéficiaire de la servitude.

En contre-partie, l'article L.566-12-2 prévoit explicitement que le bénéficiaire de la servitude, c'est-à-dire l'EPCI à fiscalité propre, est subrogé au propriétaire du fonds dans l'accomplissement de toutes les formalités nécessaires à l'obtention des autorisations administratives requises pour les ouvrages, travaux aménagements qui sont liés à l'objet de la servitude. En particulier, le propriétaire du fonds n'aura plus à se préoccuper des obligations résultant du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 ni de celles qui seront fixées par le décret digues.

En outre, si le propriétaire du fonds subit un préjudice direct, matériel et certain, il peut demander à être indemnisé par le bénéficiaire de la servitude, comme en matière d'expropriation. On peut estimer que le préjudice sera limité dans la mesure où le propriétaire est déchargé d'obligations réglementaires qui avaient un coût ; en outre, le propriétaire verra la protection de son bien contre les inondations améliorée grâce à l'intervention de la puissance publique.

3.5. Procédure

Le III de l'article L.566-12-2 précise la procédure selon laquelle la servitude est créée :

La servitude est créée par décision motivée de l'autorité administrative compétente, sur proposition de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent, après enquête parcellaire et enquête publique, effectuées comme en matière d'expropriation. Le dossier de la servitude est tenu à la disposition du public pendant un mois à la mairie de la commune concernée.

Il est à noter que si la compétence pour la prévention des inondations a été transférée à un syndicat mixte créé à cette fin, soit de droit commun, soit de type EPAGE, soit de type EPTB, il reviendra à l'organe délibérant de ce syndicat mixte de diligenter la procédure.

En revanche, si la compétence pour la prévention des inondations a simplement été confiée à un syndicat mixte de type EPAGE ou EPTB par délégation comme l'article L.213-12-V du

code de l'environnement en laisse la possibilité, il revient à l'EPCI à fiscalité propre déléguant de diligenter la procédure.

Dans tous les cas, le dossier de la servitude doit être tenue à la disposition du public de la commune concernée.

3.6. Devenir des digues existantes privées qui n'ont pas fait l'objet de servitudes

Si un EPCI à fiscalité propre n'instaure pas de servitude à son encontre, la digue privée, passée l'échéance fixée par le décret digues en application de l'article L.562-8-1, devra être neutralisée. *A minima*, cette « neutralisation » passe par l'information selon laquelle les territoires à l'aval de cette ancienne digue ne sont pas protégés. Il appartient aux services en charge de la police de l'eau de déterminer si des mesures complémentaires sont à prescrire au propriétaire de cette ancienne digue afin que la sécurité publique ou les intérêts visés par l'article L.211-1 soient préservés.

IV.- Autres mécanismes d'intégration d'ouvrages privés

L'application des dispositions de l'article L.562-12-2 n'interdit pas à l'EPCI à fiscalité propre de faire usage des moyens usuels pour acquérir des ouvrages existants ou les terrains nécessaires au système d'endiguement tels que les acquisitions amiables ou encore le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Références :

Dans le tableau ci-après :

- Loi MAPTAM : loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- code envir. : code de l'environnement
- CGCT : code général des collectivités territoriales
- CGI : code général des impôts

<i>Art. loi MAPTAM</i>	<i>Contenu</i>	<i>Art. code envir</i>	<i>Art. CGCT</i>	<i>Art. CGI</i>
12	Dévolution de la compétence GEMAPI à la métropole du Grand Paris		L.5219-1-II-5°-e	
26	Dévolution de la compétence GEMAPI à la métropole de Lyon		L.3641-1-I-6°-i	
43	Dévolution de la compétence GEMAPI aux métropoles de droit commun		L.5217-2-I-6-j	
56-I-1° b	Dévolution de la compétence GEMAPI aux communautés de communes		L.5214-16-I-3°	
56-I-2°	Dévolution de la compétence GEMAPI aux communautés d'agglomération		L.5216-5-I-5°	
56-I-3°	Dévolution de la compétence GEMAPI aux communautés urbaines de droit commun		L.5215-20-I-6°-e	
56-I-4°	Dévolution de la compétence GEMAPI aux communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999		L.5215-20-I-8° bis	
56-I-5°	Adaptation des dispositions légales relatives aux ressources des communautés de communes pour tenir compte de leur nouvelle compétence GEMAPI		L.5214-23-1-2° bis	
56-II-1°-a	Adaptation des dispositions générales relatives à la "DIG" des collectivités territoriales dans le domaine de l'eau, pour tenir compte des dispositions spéciales en matière de GEMAPI	L.211-7-1		
56-II-1°-b	Définition de la compétence GEMAPI attribuée aux communes	L.211-7-1 bis		
56-II-2°	Dispositions de renvoi vers le code général des impôts pour la taxe qui peut être instituée par les communes ou les EPCI à fiscalité propre pour financer la GEMAPI	L.211-7-2		
56-III-1°	Les communes disposent de la taxe « GEMAPI »			1379-II-4°
56-III-2°	Les EPCI à fiscalité propre peuvent se substituer aux communes pour instituer la taxe « GEMAPI »			1379-0 bis
56-III-3°	Définition de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations			F du II de la section VII du chapitre Ier du titre Ier de la deuxième partie du livre Ier
56-III-4°	Frais de gestion de la taxe GEMAPI			1641-I-A-g
56-IV-1°	Mention du produit de la taxe GEMAPI parmi les recettes des communes		L.2331-3-a-7°	
56-IV-2°	Mention du produit de la taxe GEMAPI parmi les recettes des communautés de communes		L.5214-23-10°	
56-IV-3°	Mention du produit de la taxe GEMAPI parmi les recettes des communautés urbaines		L.5215-32-17°	
56-IV-4°	Mention du produit de la taxe GEMAPI parmi les recettes des communautés d'agglomération		L.5216-8-10°	
56-V	Adaptation de l'art. L.151-36 du code rural et de la pêche, retirant la défense contre les torrents du			

<i>Art. loi MAPTAM</i>	<i>Contenu</i>	<i>Art. code envir</i>	<i>Art. CGCT</i>	<i>Art. CGI</i>
	champ de la DIG des collectivités et supprimant la possibilité d'une redevance en matière GEMAPI			
56-VI	Dates d'entrée en vigueur spéciales pour les III et IV (1 ^{er} janvier 2014) et V (1 ^{er} janvier 2015), les autres dispositions entrant en vigueur immédiatement			
57-I	Dispositions relatives aux EPTB et aux EPAGE	L.213-12		
57-II	Toilettage rédactionnel des dispositions relatives à l'EP Marais-Poitevin	L.213-12-1		
58-I-1°	Complément aux dispositions relatives à la sécurité des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution (dispositif du "guichet unique") pour en faire bénéficier les ouvrages de prévention des inondations et des submersions (en particulier les digues)	L.554-1-I et L.554-1-IV		
58-I-2°	Adaptation des dispositions relatives à la sécurité et à l'efficacité des ouvrages de prévention des inondations pour faire le lien avec le dispositif du guichet unique et renforcer l'obligation d'informer le préfet sur les actions contribuant à la mise en œuvre de la prévention de inondations	L.562-8-1		
58-I-3°	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanisme de mise à disposition des digues existantes de droit public - Mécanisme de mise à disposition d'ouvrages ou infrastructure de droit public qui sont de nature à contribuer à la prévention des inondations - Instauration de servitudes pour permettre à la collectivité de bénéficier de digues privées ou d'ouvrages ou infrastructures de droit privé qui sont de nature à contribuer à la prévention des inondations 	L.566-12-1-I L.566-12-1-II L.566-12-2		
58-I-4°	Actions de prévention contre les risques naturels des collectivités territoriales éligibles au fonds Barnier	L.561-3		
58-II	Rapatriement dans le CGCT du fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques		L.1613-7	
59-I	Les personnes morales de droit public engagées dans des actions « gémapiennes » à la date du 28 janvier 2014 continuent jusqu'au transfert à un EPCI à fiscalité propre, au plus tard le 1 ^{er} janvier 2018			
59-II	Les I et II de l'article 56 (définition de la compétence GEMAPI et sa dévolution aux EPCI FP) entrent en vigueur le 1 ^{er} janvier 2016. Possibilité d'anticiper			
59-III	Mission d'appui de l'Etat au profit des collectivités pour accompagner la prise de compétence GEMAPI			
59-IV	Etat gestionnaire de digues à titre transitoire (10 ans), pour le compte des communes et EPCI FP concernés			
59-V	Mécanisme de substitution/représentation au profit des communautés urbaines, en matière de GEMAPI		L.5215-22-I bis	
59-VI	Mécanisme de substitution/représentation au profit des communautés d'agglomération, en matière de GEMAPI Préservation des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires		L.5216-7-I bis	