

Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues

Première partie : économie générale des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues

Glossaire

- ASA : association syndicale autorisée (ou constituée d'office) au sens de l'ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004
- EPAGE : établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (voir article L.213-12 du code de l'environnement)
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- EPTB : établissement public territorial de bassin (voir article L.213-12 du code de l'environnement)
- GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
- MAPTAM (loi MAPTAM) : loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- NOTRe (loi NOTRe) : loi n° 2015- 991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
- PAPI : programme d'actions de prévention des inondations

***Avvertissement** : sauf mention particulière, les articles de dispositions légales L.XXX-Y ou réglementaires R.XXX-Z font référence au code de l'environnement.*

SOMMAIRE

1. PRÉAMBULE.....	3
2. GÉNÉRALITÉS SUR LES OUVRAGES DE PRÉVENTION DES INONDATIONS.....	4
3. COMPOSITION DES SYSTÈMES D'ENDIGUEMENT.....	5
4. COMMENT L'AUTORITÉ COMPÉTENTE EXERCE-T-ELLE SA MAÎTRISE D'OUVRAGE POUR LA PRÉVENTION DES INONDATIONS ?.....	7
5. COMMENT L'AUTORITÉ COMPÉTENTE DISPOSE-T-ELLE DES OUVRAGES QU'ELLE NE CONSTRUIT PAS ELLE-MÊME ?.....	9
6. RÉGULARISATION D'UN SYSTÈME D'ENDIGUEMENT SANS TRAVAUX PRÉALABLES.....	16
7. QUE SE PASSE-T-IL POUR LES ANCIENNES DIGUES AUTORISÉES DANS L'ATTENTE DE LEUR RÉGULARISATION EN SYSTÈME D'ENDIGUEMENT?.....	18
8. QUE SE PASSE-T-IL POUR LES ANCIENNES DIGUES QUI N'ÉTAIENT PAS CLASSÉES AVANT LE DÉCRET N° 2015-526 ?.....	23

Document projet

1. PRÉAMBULE

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) instaure une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) confiée exclusivement, passée une période de transition, aux communes et établissements publics de coopération (EPCI) à fiscalité propre. Les règles de dévolution de la compétence GEMAPI sont synthétisées dans le tableau ci-après. Les échéances tiennent compte du décalage de deux ans qui a été voté dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe). De même, il est tenu compte du fait que la loi NOTRe supprime la clause de reconnaissance préalable de l'intérêt communautaire pour la compétence GEMAPI dans le cas de la commune relevant d'une communauté de communes.

	L'autorité compétente pour la GEMAPI, est-ce la commune, l'EPCI à fiscalité propre ou ... autre entité ?
<u><i>Avant le 1er janvier 2018</i></u> <i>(avant l'instauration de la compétence GEMAPI)</i>	<p>Il n'y a pas de compétence GEMAPI obligatoire. La compétence peut être volontairement anticipée, depuis le 28 janvier 2014, par la commune à la suite d'une délibération du conseil municipal, conformément à l'article 59-II de la loi MAPTAM.</p> <p>Un EPCI à fiscalité propre peut (cela reste une démarche volontaire de sa part) à son tour, et dans un second temps, suite à une délibération favorable, s'emparer de la compétence GEMAPI détenue par les communes membres.</p>
<u><i>A compter du 1er janvier 2018</i></u>	<p><u><i>Cas (théorique) de la commune rattachée à un aucun EPCI à fiscalité propre :</i></u> La commune est l'autorité compétente à compter du 1er janvier 2018.</p> <p><u><i>Cas général</i></u> Les EPCI à fiscalité propre (toutes catégories confondues, y compris la métropole du Grand Paris) ainsi que la métropole de Lyon (qui est formellement une collectivité à part) sont automatiquement compétent pour la GEMAPI à compter du 1er janvier 2018. Les références de ces dispositions dans le code général des collectivités territoriales sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - article L.5216-5, si l'EPCI à fiscalité propre est une communauté d'agglomération; - article L.5215-20 ou L.5215-20-1 s'il s'agit d'une communauté urbaine; - article L.5217-1 s'il s'agit d'une métropole de droit commun; - article L.5219-1 si la métropole est celle du Grand Paris; - article L.3641-1 si la métropole est celle de Lyon. <p>Ces autorités compétentes pour la prévention des inondations peuvent, volontairement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - adhérer à un syndicat mixte de droit commun ou de type EPTB ou de type EPAGE, constitué en vue d'exercer, par transfert de compétence de ses membres, la compétence GEMAPI; - adhérer à un syndicat mixte de type EPTB ou EPAGE et lui confier le soin d'effectuer les missions relevant de la GEMAPI, par le mécanisme de la délégation de compétence; - désigner, sans y adhérer, un syndicat mixte de type EPTB ou EPAGE et lui confier le soin d'effectuer les missions relevant de la GEMAPI, par le mécanisme de la délégation de compétence <p>Le syndicat mixte est alors l'autorité compétente pour la prévention des inondations. Lorsqu'il agit par le mécanisme de la délégation de compétence, il respecte strictement le mandat qui lui est confié. Ce type d'organisation est par nature moins pérenne que dans le cas du transfert de compétence.</p> <p>Des conditions restrictives ou spéciales encadrant l'exercice de la compétence GEMAPI ? OUI voir ci-après.</p>

Document projet

La loi MAPTAM a prévu quelques restrictions à la compétence GEMAPI ou conditions spéciales dans son exercice.

Rôle des associations syndicales de propriétaires. En application de l'article 59-VI de la loi MAPTAM, et pour s'en tenir à la prévention des inondations, l'exercice de cette compétence n'est pas étendue aux propriétés relevant des associations syndicales de propriétaires régies par l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 quand l'objet de l'association prévoit déjà l'exercice de telles missions (il ne saurait y avoir deux fois les mêmes missions d'intérêt général pour un même territoire), sauf à ce qu'un accord intervienne entre l'autorité compétente pour la prévention des inondations et l'association syndicale.

Rôle de l'ancien gestionnaire de droit public pendant la période de transition entre le 1er janvier 2018 et le 1er janvier 2020. Entre le 1er janvier 2018 et une date de transfert, à intervenir au plus tard le 1er janvier 2020 en application de l'article 59-I de la loi MAPTAM, l'exercice de la compétence de prévention des inondations par l'autorité compétente préserve les compétences des personnes morales de droit public qui assuraient de telles missions de prévention des inondations avant le 28 janvier 2014. Dit autrement, en matière de digues, l'autorité compétente pour la prévention des inondations ne peut intervenir entre le 1er janvier 2018 et le 1er janvier 2020 sans tenir compte de l'ancien gestionnaire (personne morale de droit public) quand il existe. En revanche, à compter du 1er janvier 2020, l'action de l'ancien gestionnaire cesse obligatoirement au profit de l'autorité compétente pour la prévention des inondations, même en cas d'absence de modalités de transfert concertées entre les deux acteurs publics.

Rôle de l'Etat, quand il était gestionnaire, pendant une période de transition prenant fin au 28 janvier 2024. Conformément à l'article 59-IV de la loi MAPTAM, l'Etat ou un de ses établissements publics est tenu de poursuivre sa gestion de digues jusqu'au 28 janvier 2024, pour le compte des autorités compétentes pour la prévention des inondations, quand il assurait une telle gestion à la date du 28 janvier 2014.

*

Dans la suite de la présente note, il sera fait référence à "l'autorité compétente pour la prévention des inondations" ou à "l'autorité compétente", par souci de simplicité d'écriture, sauf dans les cas où il apparaît indispensable d'apporter des précisions.

Les restrictions à l'exercice de la compétence GEMAPI pendant la période de transition courant entre le 1er janvier 2018 et le 1er janvier 2020 seront réputées levées lorsqu'il s'agira, pour l'autorité compétente, de mettre en œuvre le système d'endiguement qu'elle aura décidé. En tout état de cause, la présente note commentera les cas où l'ancien gestionnaire de digues (personne morale de droit public) déciderait de mettre en œuvre les procédures prévues pour les systèmes d'endiguement par anticipation volontaire en application de l'article 30 (deuxième alinéa) du décret 2015-526 (décret digues).

2. GÉNÉRALITÉS SUR LES OUVRAGES DE PRÉVENTION DES INONDATIONS

La loi évoque :

- avec l'article L.562-8-1, les "ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions", en tant qu'ils doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté,
- avec l'article L.566-12-1-I, les digues, en tant qu'elles sont "des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions",

Document projet

- avec l'article L.566-12-1-II, les "ouvrages ou (...) infrastructures qui [n'ont] pas exclusivement pour vocation la prévention des inondations et submersions appartenant à une personne morale de droit public [mais qui s'avèrent], eu égard à [leur] localisation et à [leurs] caractéristiques, de nature à y contribuer".

C'est le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 (décret digues) qui précise les règles applicables à ces ouvrages mis en œuvre par les autorités compétentes pour la prévention des inondations.

Le décret digues identifie deux familles d'ouvrages :

- les systèmes d'endiguement qui protègent les territoires des débordements des cours d'eau en crue qui les traversent ou les bordent, ceux qui protègent contre les submersions marines et enfin ceux qui, dans une configuration plus complexe, protègent une zone estuarienne soumise à la double influence d'un cours d'eau et de la mer;
- les aménagements hydrauliques 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.

Un territoire donné peut être protégé soit à l'aide d'un système d'endiguement, soit à l'aide d'un aménagement hydraulique, soit par une combinaison de ces moyens de protection. Quel que soit le moyen (système d'endiguement ou aménagement hydraulique), c'est la zone protégée qui est au centre de la réglementation.

La suite de la présente note traitera exclusivement du cas des systèmes d'endiguement.

Remarques importantes concernant les "anciennes digues" ainsi que les ouvrages de protection de certains sites industriels :

- hormis dans le cadre de dispositions transitoires qui sont commentées plus loin, les "anciennes digues", qui ne relèvent pas d'une autorité compétente pour la prévention des inondations et qui étaient assujetties avant le décret digues aux règles de sécurité et de sûreté des ouvrages hydrauliques instaurées par le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, cesseront d'être assujetties à ces règles, sauf à être "reprises en gestion" par des autorités compétentes pour la prévention des inondations (voir commentaires plus loin);
- les digues protégeant des installations nucléaires de base (INB) ou des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et à ce titre considérées comme des éléments accessoires à ces installations, continueront d'être régies par les textes correspondant.

3. COMPOSITION DES SYSTÈMES D'ENDIGUEMENT

La mise en place d'un système d'endiguement au profit d'un territoire donné relève de l'autorité compétente pour la prévention des inondations sur ce territoire. C'est le décret digues qui a précisé la composition d'un système d'endiguement, avec le nouvel article R.562-13 :

La protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine au moyen de digues est réalisée par un système d'endiguement.

Le système d'endiguement est défini par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent eu égard au niveau de protection, au sens de l'article [R. 214-119-1](#), qu'elle ou il détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Ce système comprend une ou plusieurs digues ainsi que tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment :

Document projet

-des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention ;

-des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage.

Ne sont toutefois pas inclus dans le système d'endiguement les éléments naturels situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système et qui en forment l'appui.

La composition du système d'endiguement peut donc être assez variée :

- ouvrages conçus dès le départ en tant que digues
- autres ouvrages ou infrastructures, à la finalité première diverse (remblai routier, remblai ferroviaire etc.), dont la localisation et les caractéristiques permettent un "recyclage", avec le cas échéant une mission "mixte" (digues et d'infrastructure), en tant que composante du système d'endiguement, moyennant le cas échéant quelques adaptations
- dispositifs divers jugés indispensables pour assurer le fonctionnement nominal du système d'endiguement (exemple : station de pompage).

Les systèmes d'endiguement vont rarement être créés *ex nihilo*. Pour nombre de territoires inondables, le système d'endiguement mis en œuvre dans le cadre de la compétence GEMAPI pourra s'appuyer sur des ouvrages qui existent déjà, que ces ouvrages aient été ou non précédemment classés dans le cadre de la loi sur l'eau en tant qu'ouvrage de protection contre les inondations.

C'est la raison pour laquelle il est essentiel que l'autorité compétente pour la prévention des inondations ait la disposition (à défaut de la propriété) de l'ensemble des ouvrages, infrastructures et autres dispositifs préexistants qu'elle souhaite incorporer au système d'endiguement. Ce recyclage d'éléments existants permet à l'autorité compétente de disposer rapidement et à moindre frais, d'un premier système d'endiguement réglementaire, quitte à le compléter ultérieurement, notamment en programmant des travaux de réhabilitation d'ouvrages ou de construction d'ouvrages complémentaires.

En tout état de cause, c'est l'autorité compétente pour la prévention des inondations, et elle seule, qui :

- en vertu de l'article R.562-14-I, demande l'autorisation du système d'endiguement dans le cadre de la loi sur l'eau;
- en vertu de l'article R.562-12 (5^{ème} alinéa), assure la gestion du système d'endiguement ainsi que le rôle dévolu à "l'exploitant" du système d'endiguement dans le cadre de la réglementation visant à assurer la sécurité des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques (réglementation visant à prévenir le risque d'endommagement des ouvrages constituant le système d'endiguement à l'occasion de travaux effectués sans précaution par des tiers à proximité des ouvrages qui sont partie prenante dudit système d'endiguement);
- en vertu de l'article R.562-12 (2^{ème} alinéa), respecte, en tant que gestionnaire du système d'endiguement, la réglementation relative à la sécurité et à la sûreté des ouvrages hydrauliques;
- assume les responsabilités afférentes à la gestion des digues dans le cadre de l'article L.562-8-1.

Postérieurement (ou concomitamment) à la régularisation initiale du système d'endiguement, c'est encore l'autorité compétente pour la prévention des inondations qui décidera, le cas échéant, de faire des travaux de réhabilitation d'ouvrages ou de construction d'ouvrages complémentaires requérant une autorisation complémentaire dans le cadre de la loi sur l'eau, et qui, à ce titre, assurera la

Document projet

maîtrise d'ouvrage desdits travaux, tout en continuant, bien évidemment, d'être assujettie aux obligations rappelées aux articles R.562-12 et R.562-14.

4. COMMENT L'AUTORITÉ COMPÉTENTE EXERCE-T-ELLE SA MAÎTRISE D'OUVRAGE POUR LA PRÉVENTION DES INONDATIONS ?

4.1 Exercice direct de la compétence GEMAPI ou par le mécanisme du transfert de compétence

Lorsque l'autorité compétente pour la prévention des inondations exerce directement cette compétence ou qu'elle l'exerce par le mécanisme du transfert de compétence, elle dispose de toutes les prérogatives des collectivités territoriales pour construire sur "son territoire" tous les ouvrages nouveaux dont elle a besoin, au bénéfice, naturellement, de "son territoire". Ainsi, si l'autorité compétente est :

- une commune (principalement une commune ayant anticipé la GEMAPI avant la date officielle), elle exerce sa maîtrise d'ouvrage sur le territoire de la commune;
- un EPCI à fiscalité propre, elle exerce sa maîtrise d'ouvrage à l'intérieur du périmètre communautaire;
- un syndicat mixte de droit commun ou de type EPAGE ou de type EPTB agissant par le mécanisme du transfert de compétence, elle exerce sa maîtrise d'ouvrage sur la réunion des périmètres des EPCI à fiscalité propre qui sont membres du syndicat mixte et qui lui ont effectivement transféré leur compétence GEMAPI.

Puisqu'on évoque la construction d'ouvrages nouveaux et qu'on ne peut pas exclure tout à fait ce cas figure (qui existe pour d'autres services publics locaux, comme le traitement des ordures ménagères), l'autorité compétente pourrait être amenée à assurer sa maîtrise d'ouvrage sur une parcelle située en dehors de son territoire, dont elle aurait fait l'acquisition, tout en agissant ainsi pour les besoins de la protection de son territoire. Ce cas de figure doit rester l'exception, dans le domaine de la prévention des inondations, car il est susceptible de créer des ambiguïtés en raison de l'exercice de la compétence GEMAPI sur le territoire où est localisée la parcelle précitée.

Lorsqu'une autorité compétente pour la prévention des inondations constate qu'elle a besoin d'une emprise foncière qui déborde son territoire pour construire les ouvrages aptes à protéger efficacement son territoire, c'est que généralement il y a un problème "d'échelle hydrographique" de l'autorité compétente. Dans ces situations, les autorités compétentes adjacentes concernées sont invitées à se regrouper (volontairement) en une nouvelle autorité compétente adaptée à l'échelle hydrographique à laquelle la prévention des inondations doit être assurée pour être efficace. Le syndicat mixte, qu'il soit de droit commun ou de type EPAGE ou de type EPTB, est l'outil juridique adapté pour permettre ces regroupements.

4.2 Exercice de la compétence GEMAPI par le mécanisme de la délégation de compétence

4.2.1 Par adhésion à l'EPTB ou à l'EPAGE

Le syndicat mixte de type EPTB ou EPAGE, autorité compétente pour la prévention des inondations, agit dans les limites du mandat qu'il reçoit de ses EPCI à fiscalité propre membres. Au plan "quantitatif", ces mandats détenus par l'EPTB ou par l'EPAGE doivent être en adéquation avec les besoins de la prévention des inondations sur les territoires. Au plan "qualitatif", lorsqu'il s'agit, par exemple, de gérer un système d'endiguement en commun, ils doivent couvrir l'exercice des

Document projet

tâches règlementaires prévues par les articles R.562-12 et R.562-14 (demander l'autorisation administrative du système d'endiguement, le gérer, assumer sa performance au regard des dispositions de l'article L.562-8-1 etc.)

En pratique, ceci est obtenu par les statuts de l'EPTB ou de l'EPAGE. Ainsi, les divers EPCI à fiscalité propre, en tant que membres adhérents à l'EPTB ou à l'EPAGE, sont à même de décider en commun de l'action qui sera menée pour leur compte dans le respect de la réglementation.

4.2.2 Par délégation à l'EPAGE ou à l'EPTB, sans adhésion

Le cas de figure où les EPCI à fiscalité propre se contentent de désigner un EPAGE en tant que délégataire de leur compétence GEMAPI, sans adhérer à cet EPAGE, soulève des questions pratiques. Comment l'EPAGE peut-il fonctionner en tant que gestionnaire commun du système d'endiguement si les propriétaires des différents morceaux de ce système d'endiguement ne font pas partie de la gouvernance de l'EPAGE ?

Cette formule convient toutefois dans le cas particulier suivant : un EPCI à fiscalité propre sur le territoire duquel existe une zone inondable peut valablement exercer sa compétence de prévention des inondations sans disposer d'aucun ouvrage de prévention des inondations si sa zone inondable peut être protégée par des ouvrages établis initialement pour la protection d'autres zones inondables situées en dehors du périmètre de l'EPCI. Pour que cet "effet d'aubaine" soit valablement reconnu, il suffit que l'EPCI à fiscalité propre délègue sa compétence à l'EPAGE gestionnaire du système d'endiguement existant. Bien évidemment, en n'adhérant pas à l'EPAGE, l'EPCI à fiscalité propre devra se contenter d'un service de type « à prendre ou à laisser ».

Un autre cas particulier intéressant est celui de l'EPTB agissant dans le cadre des dispositions du VI de l'article L.213-12 :

VI.-L'établissement public territorial de bassin peut également définir, après avis du comité de bassin et, lorsqu'elles existent, des commissions locales de l'eau concernées, un projet d'aménagement d'intérêt commun. Il le soumet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau concernés qui, s'ils l'approuvent, lui transfèrent ou délèguent les compétences nécessaires à sa réalisation.

L'EPTB peut ainsi être un "opérateur" de la compétence GEMAPI chargé de rendre un service GEMAPI de type "clé en main", dès lors que les "donneurs d'ordre" approuvent la proposition qui leur est faite et qu'ils délèguent à l'EPTB la mise en œuvre du service proposé. Il est rappelé que la délégation doit couvrir l'exercice des tâches règlementaires prévues par les articles R.562-12 et R.562-14, comme évoqué plus haut. Si le mécanisme de "délégation sans adhésion" semble viable en début de programme, il pourrait manquer de souplesse quand il s'agira de modifier ultérieurement les actions de prévention des inondations à la demande d'un ou plusieurs donneurs d'ordre. C'est pourquoi le passage à la formule selon laquelle les divers donneurs d'ordre adhèrent à l'EPTB afin de participer à sa gouvernance, semble à privilégier une fois passée la phase initiale. Cette adhésion s'accompagne ou non du transfert de la compétence GEMAPI.

4.2.3 Autres cas de délégation de compétence GEMAPI

Un EPCI à fiscalité propre titulaire de la compétence GEMAPI ne peut pas la déléguer à un autre que EPTB ou EPAGE.

Un syndicat mixte (qu'il soit de droit commun ou de type EPTB ou EPAGE) qui est détenteur de la compétence GEMAPI par transfert de compétence de ses membres a juridiquement la possibilité de déléguer la compétence GEMAPI à un EPTB ou un EPAGE. Il aurait de même la possibilité de transférer à son tour la compétence par adhésion à un autre syndicat mixte constitué aux fins d'exercer la compétence.

Document projet

5. COMMENT L'AUTORITÉ COMPÉTENTE DISPOSE-T-ELLE DES OUVRAGES QU'ELLE NE CONSTRUIT PAS ELLE-MÊME ?

5.1 Les mises à disposition d'ouvrages de personnes morales de droit public

Lorsque l'autorité compétente pour la prévention des inondations exerce directement cette compétence ou qu'elle l'exerce par le mécanisme du transfert de compétence, elle bénéficie des mises à disposition prévues par l'article L.566-12-1. Cet outil complète les prérogatives traditionnelles de la collectivité territoriale exerçant sa maîtrise d'ouvrage (les acquisitions à l'amiable et l'expropriation suite à déclaration d'utilité publique).

L'article L.566-12-1-I vise les digues proprement dites :

I. — Les digues sont des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions. 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.

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.

L'article L.566-12-1-II étend le principe de mise à disposition, sous certaines conditions spécifiques, à des ouvrages ou infrastructures diverses (leur fonctionnalité première n'est pas d'assurer la protection contre les inondations) qui peuvent contribuer à la prévention des inondations de par leurs caractéristiques et leurs localisation.

II. — Lorsqu'un ouvrage ou une infrastructure qui n'a pas exclusivement pour vocation la prévention des inondations et submersions appartenant à une personne morale de droit public s'avère, eu égard à sa localisation et à ses caractéristiques, de nature à y contribuer, il est mis à la disposition de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer par le propriétaire ou le gestionnaire de cet ouvrage ou infrastructure pour permettre de l'utiliser et d'y apporter des aménagements nécessaires pour ce faire.

Typiquement cela concerne des remblais d'infrastructures linéaires, tels les remblais ferroviaires ou routiers. Pour mémoire, ces dispositions peuvent également s'appliquer à des ouvrages ou infrastructures contribuant à la prévention des inondations selon un autre principe que celui du remblai "faisant rempart". Les barrages dont la retenue est susceptible de contenir ou d'atténuer les effets d'une crue peuvent ainsi être intégrés, non pas dans un système d'endiguement, mais dans un aménagement hydraulique au sens de l'article R.562-18. Ces aménagements hydrauliques feront l'objet d'une présentation dans une note à part.

5.2 Conditions requises pour bénéficier des mises à disposition L.566-12-1-I (anciennes digues)

Pendant la phase initiale de mise en œuvre progressive de la compétence GEMAPI, l'article L.566-12-1-I vise à mettre à disposition de l'autorité compétente pour la prévention des inondations toutes les anciennes digues appartenant à des personnes morales de droit public qui existaient avant la loi MAPTAM, c'est-à-dire avant le 28 janvier 2014.

Pour identifier au plan administratif les ouvrages dont il s'agit, l'obtention, avant le 28 janvier 2014, d'un classement par la police de l'eau en tant que digues "de protection contre les inondations et submersions" dans le cadre de la rubrique 3.2.6.0. (1°) de la nomenclature de la loi sur l'eau en

Document projet

vigueur à l'époque est un critère déterminant. Les digues, issues de ce parc d'ouvrages, qui ont fait l'objet de travaux après le 28 janvier 2014 restent bien entendu concernées.

A noter que si le critère de classement n'est pas satisfait, un ouvrage qui est manifestement une digue pourra néanmoins être mis à la disposition de l'autorité compétente pour la prévention des inondations qui en a besoin, non pas en application de l'article L.566-12-1-I, mais en application de l'article L.566-12-1-II (voir plus bas).

Hormis la condition d'antériorité évoquée ci-dessus, il existe d'autres conditions ou règles à respecter pour que les dispositions de l'article L.566-12-1-I s'appliquent :

Le principe de spécificité territoriale

Pour qu'une autorité compétente pour la prévention des inondations bénéficie du mécanisme de mise à disposition, il est impératif que la digue soit localisée sur son territoire. Dit autrement et pour donner un exemple de mise à disposition impossible, une communauté de communes ne peut pas "réquisitionner" une digue localisée sur le périmètre communautaire d'une autre communauté de communes.

Comme en matière d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, lorsqu'une autorité compétente pour la prévention des inondations constate qu'elle a besoin d'une digue localisée ailleurs que sur son territoire, c'est que généralement il y a un problème "d'échelle hydrographique" de l'autorité compétente et qu'une fusion de plusieurs autorités compétentes adjacentes est à rechercher.

L'exception pour cause d'influence hydraulique dépassant le périmètre de l'autorité compétente pour la prévention des inondations : cas de la "grande digue qui dépasse"

Cette exception vise à préserver l'action d'un précédent gestionnaire de système d'endiguement dans l'attente de la mise en place d'une nouvelle gouvernance, pour éviter qu'un tel changement ne se traduise dans les faits par une dégradation du service rendu.

Dans la phase de mise en place progressive de la GEMAPI, cette exception ne sera valable que tant qu'un gestionnaire historique agira en application de l'article 59-I de la loi MAPTAM. A l'issue de la période de transition, au plus tard le 1er janvier 2020, la personne morale publique précédemment impliquée ne sera plus gestionnaire des ouvrages et donc, de ce fait, l'exception ne pourra plus être opposée au moment du transfert des ouvrages au profit de l'autorité compétente pour la prévention des inondations.

A cet égard, le mécanisme de transfert d'une "grande digue" à l'issue de la période de transition prévue par l'article 59-I de la loi MAPTAM (le 1er janvier 2020) se fera dans le respect du principe de spécialité territoriale. Dans un premier temps, il n'y a pas d'autre solution que celle consistant, pour chaque autorité compétente, à récupérer les tronçons situés sur son territoire. Le "remembrement" nécessaire pour retrouver la "grande digue" initiale se fera dans un deuxième temps par fusion (évidemment sur une base volontaire) des autorités compétentes entre elles au sein d'un syndicat mixte de type EPTB ou de type EPAGE ou de droit commun. Si les EPCI à fiscalité propre n'arrivent pas à se regrouper, à compter du 1er janvier 2020, au sein d'une structure de gouvernance commune, ils n'auront pas d'autre perspective, sauf à renoncer à la protection apportée par les digues, que déposer chacun un dossier de demande d'autorisation pour son propre système d'endiguement réduit "aux acquêts", ce qui ne serait pas optimisé voire pourrait se révéler impossible dans le cadre de la réglementation issue du décret n° 2015-526.

Les missions d'appui des services de l'Etat au profit des autorités compétentes, prévues par l'article 59-III de la loi MAPTAM, sont invitées à identifier ces situations de "grandes digues" et à en informer, avant l'entrée en vigueur généralisée de la compétence GEMAPI, les EPCI à fiscalité propre concernés.

Document projet

*

Pour être complet sur la portée de l'exception prévue par le deuxième alinéa de l'article L.566-12-1-I, cette clause de non mise à disposition trouvera à s'appliquer aux futurs systèmes d'endiguement mis en œuvre dans le cadre de la GEMAPI. En effet, cette exception peut porter ses effets si, à un moment donné au cours de l'existence du système d'endiguement, de par la volonté d'un (ou de plusieurs) des EPCI à fiscalité propre concernés, une évolution de la structure de l'autorité compétente est décidée, non pas dans le sens de l'élargissement territorial mais dans le sens du "démembrement". Il ne sera alors pas possible à chaque EPCI à fiscalité propre de "reprendre ses tronçons de digues" au motif que le gestionnaire commun ne donnait pas satisfaction.

La nécessité de préserver l'action des associations syndicales de propriétaires

L'article 59-VI de la loi MAPTAM contient une disposition spéciale qui préserve l'action des associations syndicales de propriétaires régies par l'ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004 :

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent leur compétence [GEMAPI] sans préjudice de l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain prévue à l'article L. 215-14 du même code, ni des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires prévues par l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

De ce fait, le mécanisme de mise à disposition n'est pas applicable aux digues des associations syndicales autorisées ou constituées d'office qui ont la prévention des inondations dans leur objet syndical tel que fixé par les statuts. Les ASA sont pourtant des personnes morales de droit public. Néanmoins, selon l'interprétation de ces dispositions rappelée par la direction générale des collectivités territoriales, une "mise à disposition" en application de l'article L.566-12-1 reviendrait à priver ces associations syndicales de leurs moyens d'action. Pour autant, c'est une bizarrerie de la loi, et en anticipant sur les commentaires à venir plus loin, le mécanisme de mise en servitude L.566-12-2 sera applicable à ces digues.

Le cas des digues gérées par l'Etat dans le cadre de l'article 59-IV de la loi MAPTAM

En application de l'article 59-IV de la loi MAPTAM, lorsque l'Etat ou l'un de ses établissements publics gère des digues à la date du 28 janvier 2014, il doit poursuivre sa gestion pendant 10 ans (donc jusqu'au 28 janvier 2024) pour le compte des autorités compétentes pour la prévention des inondations. La question de la mise à disposition des ouvrages ne se pose pas pendant cette période de 10 ans. A l'issue des 10 ans, l'Etat ou son établissement public redeviendra une personne morale de droit public comme une autre et les dispositions de l'article L.566-12-1 s'appliqueront. A cette échéance, l'Etat ne pourra plus être gestionnaire de ces digues.

*

La convention entre les deux parties, qui est prévue au premier alinéa de l'article L.566-12-1-I, est importante à plus d'un titre. Elle sert en effet à :

- identifier la zone protégée au profit de laquelle le système est constitué
- identifier précisément les ouvrages dont il est question, ce qui est important en termes de responsabilités pour la prévention des inondations
- corrélativement à marquer le moment où l'autorité compétente pour la prévention des inondations commence à exercer réellement cette compétence par transfert du gestionnaire historique (cf. les dispositions de l'article 59-I de la loi MAPTAM)
- régler les éventuelles questions liées à une superposition d'usage. Il est fréquent, à titre d'exemple, qu'une digue soit aussi le support d'une voirie routière. La mise à disposition de

Document projet

la digue n'a évidemment pas pour conséquence de mettre l'entretien de la route à la charge de l'autorité compétente pour la prévention des inondations

- identifier les éventuels ouvrages "contributifs" (au sens de l'article L.566-12-1-II) qui sont entre les mains d'acteurs tiers mais qui ont vocation à rejoindre le système d'endiguement par convention entre leur propriétaire et l'autorité compétente pour la prévention des inondations
- en tant que de besoin, régler des questions de compensation financière entre les parties qui sont liées au transfert.

*

Si telle est la décision de l'autorité compétente pour la prévention des inondations, la convention peut être l'occasion de "déclasser" l'ouvrage de sa fonction d'ouvrage de protection contre les inondations. Dans ce cas, l'ouvrage, ayant perdu sa fonctionnalité de digue, n'est pas remis à l'autorité compétente pour la prévention des inondations et reste dans les mains de son propriétaire initial pour ses autres usages éventuels. Un fractionnement de l'ouvrage est naturellement possible avec des avens distincts pour les différentes parties.

5.3 La mise à disposition des ouvrages et infrastructures visés par l'article L.566-12-1-II

L'article L.566-12-1-II sera utilisé en premier lorsqu'il s'agit de tirer profit de la fonction de «digue par destination» d'ouvrages ou infrastructures linéaires établis en remblais et localisés entre le cours d'eau ou la mer et les enjeux à protéger, dès lors que ce réemploi, sous la responsabilité de l'autorité compétente pour la prévention des inondations, est raisonnablement possible, aux plans technique et économique, moyennant éventuellement les aménagements qui s'avèreraient nécessaires. Au plan administratif, aucun classement préalable sous l'ancienne rubrique 3.2.6.0. n'est évidemment requis. En outre, contrairement au cas des digues, il n'y a pas non plus de critère d'antériorité par rapport à l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM. L'article L.566-12-1-II sera donc applicable pour les futurs ouvrages et infrastructures comme pour le "stock". En revanche, la convention entre les parties est obligatoire et, en pratique absolument indispensable pour préciser le "qui fait quoi" :

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

Comme pour le cas des digues, la convention entre les parties est très importante, même si, contrairement au cas des digues, la mise à disposition n'entraîne pas un transfert de responsabilité en matière de prévention des inondations (le propriétaire de l'ouvrage n'a pas de responsabilité particulière en matière de prévention des inondations). A cet égard, la convention précisera que l'ouvrage est mis à contribution pour les besoins de la prévention des inondations sous la responsabilité de l'autorité compétente pour cette mission, et non sous celle du propriétaire de l'ouvrage.

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 fixera la compensation financière due par l'autorité compétente pour la prévention des

Document projet

inondations bénéficiaire de la mise à disposition, notamment lorsque des aménagements sont nécessaires.

La mise à disposition est gratuite. Toutefois, la convention prévoit, s'il y a lieu, une compensation financière au profit du propriétaire ou du gestionnaire de l'ouvrage ou de l'infrastructure à raison des frais spécifiques exposés par lui pour contribuer à la prévention des inondations et des submersions.

Les frais spécifiques peuvent être de diverses natures mais ils devront être appréciés objectivement. Seront évidemment des frais objectifs, les travaux d'aménagement que l'autorité compétente pour la prévention des inondations demanderait, par convention, au propriétaire du remblai pour renforcer l'étanchéité de celui-ci afin de l'incorporer dans le système d'endiguement local. Il en ira de même pour les gestes de surveillance et d'entretien spécifiques que l'autorité compétente pour la prévention des inondations demanderait au propriétaire du remblai, afin que soient respectées les règles de sécurité et de sûreté des ouvrages hydrauliques qui s'appliqueront dès lors que le remblai aura été incorporé dans le système d'endiguement.

Le propriétaire de l'ouvrage peut s'opposer à sa mise à disposition s'il démontre que le réemploi envisagé pour la prévention des inondations est incompatible avec la fonction première de l'ouvrage. Il appartiendra au préfet de département d'arbitrer entre le souhait de l'autorité compétente pour la prévention des inondations, qui doit avoir toutes facilités pour exercer ses missions à moindre coût et, naturellement, les intérêts du propriétaire de l'ouvrage qui ne doit pas voir sa propre mission de service public remise en cause. La convention qui est prévue entre les parties doit permettre, dans une majorité de cas, de dégager les compromis nécessaires.

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.

*

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'autorité compétente pour la prévention des inondations. Cependant, comme pour les digues, le principe de spécialité territoriale s'applique. Une autorité compétente pour la prévention des inondations peut demander la mise à disposition d'un objet uniquement s'il est localisé sur son territoire.

Ainsi, si une autorité compétente pour la prévention des inondations est intéressée par un remblai ferroviaire implanté en dehors de son territoire, la mise à disposition de celui-ci n'est pas directement possible. Il s'agit là encore d'un cas où "l'élargissement territorial" de l'autorité compétente pour la prévention des inondations est nécessaire pour que la mission puisse s'exercer.

5.4 L'instauration des servitudes prévues par l'article L.566-12-2

Lorsque l'autorité compétente pour la prévention des inondations exerce directement cette compétence ou qu'elle l'exerce par le mécanisme du transfert de compétence, elle peut instaurer les servitudes prévues par l'article L.566-12-2 :

I. — Des servitudes peuvent être créées, à la demande d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer, sur les terrains d'assiette ou d'accès à des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions, au sens de l'article L. 562-8-1, ainsi qu'à des ouvrages ou infrastructures qui y contribuent, au sens du II de l'article L. 566-12-1.

Document projet

Même s'il s'agit d'un mécanisme très différent de celui de la mise à disposition prévue par l'article L.566-12-1, l'instauration d'une servitude sur les terrains d'assiette d'ouvrages "construits en vue de prévenir les inondations et les submersions" ou qui contribuent à cette mission de prévention, donne en pratique à l'autorité compétente pour la prévention des inondations les mêmes droits à agir sur les ouvrages, avec le fait supplémentaire et c'est d'intérêt évident, que les servitudes peuvent viser des terrains et donc les ouvrages implantés sur ces terrains, généralement de droit privé.

L'objet de la servitude, tel que précisé au II, est très large :

II. — Ces servitudes peuvent avoir un ou plusieurs des objets suivants :

1° Assurer la conservation des ouvrages existants construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ;

2° Réaliser des ouvrages complémentaires ;

3° Effectuer les aménagements nécessaires à l'adaptation des ouvrages et des infrastructures qui contribuent à la prévention des inondations et des submersions ;

4° Maintenir ces ouvrages ou les aménagements effectués sur les ouvrages et les infrastructures en bon état de fonctionnement ;

5° Entretien des berges.

Le bénéficiaire de la servitude 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 et aménagements liés à l'objet de celle-ci.

La décision d'instaurer la servitude est directement liée à l'exercice de la compétence de prévention des inondations, comme le dit le III de l'article L.566-12-2 :

III. — 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.

La motivation sera évidemment simple dès lors qu'il s'agit de recycler, dans le cadre du système d'endiguement prévu par l'autorité compétente pour la prévention des inondations, une ancienne digue privée qui existait avant l'entrée en vigueur du décret digues, mais aussi, plus largement, dès lors qu'il s'agit d'incorporer au système d'endiguement un ouvrage privé jugé de nature à contribuer à la prévention des inondations (par exemple un mur d'enceinte sur lequel viendraient s'adosser les digues construites par la collectivité).

L'instauration de la servitude donne une garantie de pérennité à l'ouvrage privé qui ne peut plus être supprimé ni modifié par le propriétaire du terrain sauf avec l'accord de l'autorité compétente pour la prévention des inondations :

La décision créant une servitude en définit le tracé, la largeur et les caractéristiques. Elle peut obliger les propriétaires et les exploitants à 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.

Contrairement à la mise à disposition, la servitude n'est pas gratuite :

IV. — La servitude ouvre droit à indemnité s'il en résulte pour le propriétaire du terrain ou l'exploitant un préjudice direct, matériel et certain. Cette indemnité est à la charge du bénéficiaire de la servitude. La demande d'indemnité doit, sous peine de forclusion, parvenir à l'autorité mentionnée au premier alinéa du III dans un délai d'un an à compter de la date où le dommage a été causé ou révélé.

L'indemnité est fixée, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation, d'après :

Document projet

1° La consistance des biens à la date de la décision instituant la servitude en fonction des atteintes portées à leur utilisation habituelle et des modifications apportées à l'état des lieux antérieur ;

2° Leur qualification éventuelle de terrain à bâtir, au sens de l'article L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à la date d'institution de la servitude.

Ainsi, en contrepartie du préjudice (réellement) subi par le propriétaire du fonds, ce dernier doit être indemnisé par l'autorité compétente pour la prévention des inondations ayant instauré la servitude. Il n'y a pas de jurisprudence à ce jour pour la prévention des inondations même s'il existe des dispositifs un peu analogues en matière d'accroche de supports de câbles électriques pour les besoins de la distribution publique d'électricité, d'implantation de pylônes de lignes de transport d'électricité ou encore d'implantation de pylônes de remontées mécaniques, toutes activités de service public dont l'exercice entraîne des gênes plus ou moins prononcées pour les propriétaires concernés par les servitudes. En tout état de cause, on peut penser que le dispositif sera moins coûteux pour la collectivité que l'expropriation pour cause d'utilité publique ou l'acquisition des terrains à l'amiable.

Le mécanisme de la mise en servitude sera particulièrement adapté au recyclage, dans le cadre du système d'endiguement décidé par l'autorité compétente pour la prévention des inondations, des anciennes digues de droit privé, c'est-à-dire les ouvrages privés qui ont été classés au titre de l'ancienne rubrique 3.2.6.0. de la loi sur l'eau avant sa modification par le décret digues.

Bien évidemment, le principe de la spécificité territoriale s'applique pleinement au dispositif de mise en servitude : une autorité compétente pour la prévention des inondations peut instaurer une servitude sur un terrain d'assiette d'une digue ou d'un autre ouvrage susceptible de contribuer à la prévention des inondations uniquement si ce terrain est localisé sur son territoire.

Contrairement au mécanisme prévu en matière de mise à disposition, rien ne s'oppose, au plan des principes, à ce que le terrain d'assiette d'une digue d'une association syndicale de propriétaire soit grevé d'une servitude.

5.5 Mise en œuvre des articles L.566-12-1 et L.566-12-2 quand l'autorité compétente pour la prévention des inondations agit par le mécanisme de la délégation de compétence

Lorsque l'autorité compétente pour la prévention des inondations n'est qu'un délégataire de compétences émanant d'EPCI à fiscalité propre, elle agit strictement dans les limites des mandats qui lui sont confiés par les délégants.

L'autorité compétente pourra, de ce fait, diligenter des procédures dans le cadre des articles L.566-12-1 et L.566-12-2 uniquement si ces tâches lui ont été confiées par ses mandants, et bien évidemment en respectant les principes de spécificité territoriale qui s'appliquent à chacun des mandants.

5.6 Cas où il n'est pas utile de recourir aux dispositions des articles L.566-12-1 et L.566-12-2

L'autorité compétente pour la prévention des inondations qui exerce directement cette compétence ou qui l'exerce par le mécanisme du transfert de compétence, est directement propriétaire des digues qui ont été construites à un moment donné sur les domaines publics des EPCI à fiscalité propre qui composent l'autorité compétente en question.

6. RÉGULARISATION D'UN SYSTÈME D'ENDIGUEMENT SANS TRAVAUX PRÉALABLES

D'une façon générale, il appartient à l'autorité compétente pour la prévention des inondations de décider librement de la consistance du système d'endiguement (cf. R.562-13) :

Le système d'endiguement est défini par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent eu égard au niveau de protection, au sens de l'article R. 214-119-1, qu'elle ou il détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Les commentaires qui suivent concernent exclusivement la réglementation prévue pour les systèmes d'endiguement par le décret digues et n'évoquent pas les mécanismes par lesquels les collectivités compétentes organisent la concertation locale sur les actions qu'elles s'approprient à mettre en œuvre (convention d'Aarhus).

La particularité du système d'endiguement "initial", décidé la première fois par l'autorité compétente pour la prévention des inondations en application du décret digues, réside principalement dans le fait que la procédure administrative mise en œuvre intervient au profit d'ouvrages qui existent déjà physiquement sur le terrain, sans que ces ouvrages fassent l'objet de travaux. Il s'agit donc d'une procédure de régularisation dont l'engagement volontaire et la bonne fin permettent de requalifier des ouvrages existants en "système d'endiguement" (cf. la nouvelle rubrique 3.2.6.0. de la nomenclature de la loi sur l'eau).

Un système d'endiguement dans ce nouveau cadre peut :

- provisoirement ou de façon définitive, ne pas reprendre la totalité des ouvrages existants qui étaient préalablement classés comme digues (rubrique 3.2.6.0.) avant la parution du décret digues;
- intégrer, en application de l'article L.566-12-1-II, des ouvrages ou des infrastructures "contributifs", c'est-à-dire des ouvrages ou des infrastructures qui n'avaient pas pour vocation initiale la prévention des inondations mais dont la localisation et les caractéristiques font qu'ils vont contribuer au futur système d'endiguement (exemple : un remblai ferroviaire sur lequel des digues vont s'adosser, devenant de ce fait un tronçon de digue);
- intégrer des dispositifs de régulation divers jugés nécessaires pour faire fonctionner efficacement le système d'endiguement (exemple : une station de pompage).

L'autorité compétente reste également libre du moment où elle dépose sa demande d'autorisation pour le système d'endiguement. Toutefois, quand elle n'est pas propriétaire des divers ouvrages et dispositifs existants qu'elle entend intégrer sous sa responsabilité au système d'endiguement, l'autorité compétente doit avoir (suffisamment) engagé les procédures légales prévues (L.566-12-1 ou L.566-12-2) pour faire valoir ses droits à "mise à disposition" avant de déposer son dossier formel de demande d'autorisation conformément à l'article R.214-6-VI auprès du guichet de la police de l'eau :

R.214-6-VI.- Lorsqu'il s'agit d'ouvrages mentionnés à la rubrique 3.2.6.0 du tableau de l'article [R. 214-1](#), la demande comprend en outre, sous réserve des dispositions du II de l'article [R. 562-14](#)(...)

2° La liste, le descriptif et la localisation sur une carte à l'échelle appropriée des ouvrages préexistants qui contribuent à la protection du territoire contre les inondations et les submersions ainsi que, lorsque le pétitionnaire n'est pas le propriétaire de ces ouvrages, les justificatifs démontrant qu'il en a la disposition ou a engagé les démarches à cette fin ;

A défaut, le préfet peut rejeter le dossier pour irrégularité. A cet égard, l'item n° 2 de l'article R.214-6-VI doit être compris dans un sens extensif. Il vise l'ensemble des ouvrages (ouvrages "contributifs" au sens de l'article L.566-12-1-II et anciennes digues autorisées) et dispositifs de régulation tels que visés à l'article R.562-14, que l'autorité compétente pour la prévention des

Document projet

inondations souhaite intégrer sous sa responsabilité dans son système d'endiguement. Si l'autorité compétente a toute liberté pour définir son système d'endiguement, elle doit bien évidemment en maîtriser toutes les composantes. Dans le cas contraire, le préfet ne peut que constater l'irrégularité du dossier.

En outre, quand le système d'endiguement qui est soumis à l'autorisation du préfet est essentiellement constitué d'ouvrages existants qui étaient déjà autorisés en tant que digues dans le cadre de la rubrique 3.2.6.0. avant l'entrée en vigueur du décret digues, une procédure d'autorisation simplifiée, par le mécanisme de l'arrêté préfectoral complémentaire pris en application des articles R.214-17 et R.214-18 est possible, sous conditions.

R.562-14-II.-Lorsque le système d'endiguement repose essentiellement sur une ou plusieurs digues qui ont été établies antérieurement à la date de publication du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques et bénéficiaient d'une autorisation en cours de validité à cette date ou qui ont été autorisées en vertu d'une demande introduite antérieurement à celle-ci, la demande d'autorisation comprend les éléments prévus au II de l'article R. 214-6 ainsi que ceux prévus aux 1°, 2°, 5° et 6° du VI de l'article R. 214-6.

Le système d'endiguement est en ce cas autorisé par un arrêté complémentaire pris en application de l'article R. 214-18.

Cette autorisation simplifiée n'est pas de droit. Le préfet a un pouvoir d'appréciation pour décider de la suite qu'il entend réserver à la demande reçue :

Toutefois, s'il apparaît susceptible de présenter des dangers ou inconvénients pour les intérêts énumérés par l'article L. 211-1, le préfet invite la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent à solliciter une nouvelle autorisation selon les modalités prévues par le III.

Il convient de garder à l'esprit qu'il s'agit d'une procédure "sans travaux". Tous les ouvrages physiques sont d'ores et déjà en place sur le terrain. Théoriquement, les "inconvénients" éventuels du IOTA au regard des intérêts protégés par la loi sur l'eau sont déjà connus. Dans ces conditions, le choix d'une procédure complète, requérant une enquête publique, doit être principalement dicté par :

- la constatation d'un trop faible pourcentage d'ouvrages déjà formellement autorisés par rapport à l'ensemble du linéaire d'ouvrages en remblais,
- des motifs d'insuffisance des connaissances sur l'influence hydraulique des ouvrages en situation de crue (que les ouvrages aient été ou non formellement autorisés),
- des risques élevés de rejet, par le public des territoires concernés, du système d'endiguement en l'état.

En tout état de cause, pour que la procédure simplifiée soit possible, il est impératif que l'autorité compétente pour la prévention des inondations respecte les échéances fixées en fonction de la classe du système d'endiguement au IV de l'article R.562-14 :

R.562-14-IV. La demande d'autorisation d'un système d'endiguement comportant une ou plusieurs digues établies antérieurement à la date de publication du [décret n° 2015-526 du 12 mai 2015](#) relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques est déposée au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque ces digues relèvent de la classe A ou de la classe B et au plus tard le 31 décembre 2021 lorsqu'elles relèvent de la classe C, telles que ces classes sont définies par l'article [R. 214-113](#).

Le non respect des échéances emporte la perte de qualification de digues pour les ouvrages qui bénéficiaient de cette qualité dans le cadre des autorisations antérieures.

A défaut, à compter respectivement du 1er janvier 2021 et du 1er janvier 2023, l'ouvrage n'est plus constitutif d'une digue au sens du I de l'article L. 566-12-1 et l'autorisation dont il bénéficiait le cas échéant à ce titre est réputée caduque.

Document projet

Par voie de conséquence, la demande d'autorisation "hors délais" d'un système d'endiguement initial (composé d'ouvrages existants) reste certes possible mais nécessite le dépôt d'un dossier en vue d'une procédure complète selon les articles R.214-6 à R.214-12 (donc avec enquête publique).

Dans tous les cas, l'obtention de l'arrêté préfectoral régularisant les ouvrages existants en un système d'endiguement autorisé dans le cadre de la rubrique 3.2.6.0. marque le début de la limitation de responsabilité prévue par l'article L.562-8-1.

7. QUE SE PASSE-T-IL POUR LES ANCIENNES DIGUES AUTORISÉES DANS L'ATTENTE DE LEUR RÉGULARISATION EN SYSTÈME D'ENDIGUEMENT?

Par ancienne digue autorisée, on entend une digue qui a été construite après avoir été autorisée au titre de la rubrique 3.2.6.0. ancienne¹ de la loi sur l'eau ou qui a fait l'objet d'un arrêté de classement au titre de cette même rubrique.

7.1 Cas général des anciennes digues de droit public avant l'entrée en vigueur de la GEMAPI

Conformément à la disposition transitoire du premier alinéa de l'article 30 du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, les digues existantes qui étaient déjà autorisées à la date du 14 mai 2015 (publication du décret au JO) et qui sont gérées par des personnes morales de droit public, restent assujetties aux dispositions du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à ce même décret, jusqu'au début de l'exercice de la compétence GEMAPI, c'est-à-dire, selon les cas :

- soit à la date, avant le 1er janvier 2018, à laquelle la compétence GEMAPI est prise par anticipation conformément à l'article 59-II de la loi MAPTAM,
- soit le 1er janvier 2018,
- soit à une date comprise en le 1er janvier 2018 et le 1er janvier 2020, ce dernier cas de figure prévalant quand l'autorité compétente pour la prévention des inondations ne peut pas ignorer l'action de prévention des inondations qui existait avant la loi MAPTAM et qui est temporairement préservée (jusqu'au 1er janvier 2020) en application de l'article 56-I de cette loi.

7.1.1 Possibilité de faire des travaux selon les anciennes procédures

Le cadre réglementaire antérieur au décret n° 2015-526 offre donc transitoirement la possibilité, pour le maître d'ouvrage, de demander l'autorisation de réaliser des travaux de réhabilitation des ouvrages voire de reconstruction à l'identique, selon l'ancienne rubrique 3.2.6.0., c'est-à-dire sans que les digues soient intégrées dans un système d'endiguement tel que prévu par l'article R.562-13.

Lors de l'instruction de la demande d'autorisation de travaux, il appartiendra au préfet de juger si cette autorisation reste éligible aux anciennes dispositions applicables à l'ouvrage initial ou si, en raison de l'ampleur des modifications qui sont apportées à la digue initiale (reconstruction avec déplacement significatif des ouvrages initiaux, construction d'un tronçon nouveau constituant une extension significative de la digue initiale, rehausse des ouvrages, création d'un déversoir là où il n'y en avait pas ...) est telle que les travaux risquent d'être interprétés, en cas de contentieux, comme des travaux de construction d'une nouvelle digue. Il est rappelé que dans cette éventualité, le décret n° 2015-526 impose que les travaux soient constitutifs ou parties prenantes à un système d'endiguement tel que prévu par l'article R.562-13 et la rubrique 3.2.6.0. nouvelle.

¹ Rubrique 3.2.6.0. en vigueur avant sa modification par le décret n° 2015-526

Document projet

Les travaux qui auront été autorisés par le préfet (la date de l'arrêté préfectoral faisant foi) avant le début de l'exercice de la compétence GEMAPI selon les anciennes procédures resteront autorisés dans le respect des prescriptions de leur arrêté préfectoral, conformément à la jurisprudence générale des dispositions de la loi sur l'eau. Cependant, si les travaux ne sont toujours pas achevés le 1er janvier 2020, le maître d'ouvrage n'a plus aucune légitimité pour continuer à agir après cette date. En effet, en matière de prévention des inondations, la phase transitoire prévue par l'article 59-I de la loi MAPTAM est définitivement forclosée au 1er janvier 2020, date à laquelle l'EPCI à fiscalité détient la compétence GEMAPI à titre exclusif. C'est pourquoi, si les travaux ne sont pas achevés à la date du 1er janvier 2020, l'ancien maître d'ouvrage doit impérativement, sous peine de se heurter au contrôle de légalité, transmettre sa maîtrise d'ouvrage à l'autorité compétente pour la prévention des inondations, après transfert au bénéfice de cette dernière de l'autorisation administrative "loi sur l'eau" conformément aux deux premiers alinéas² de l'article R.214-45.

7.1.2 Règles d'exploitation applicables

En matière d'exploitation, une digue classée selon l'ancienne rubrique 3.2.6.0. continue d'être régie par les dispositions du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure au décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, ce qui implique le maintien des arrêtés préfectoraux mettant en application les règles de sécurité des ouvrages hydrauliques issues du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007. Les éventuels arrêtés de prescriptions complémentaires pris en application des articles R.214-18 et R.214-17 viseront également les anciennes dispositions du code de l'environnement.

Cette situation de transition peut être insatisfaisante au regard du risque d'engagement de la responsabilité du gestionnaire de la digue si celle-ci n'a pas permis de prévenir des dommages causés par les inondations. En effet, les dispositions de l'article L.562-8-1 visant à limiter la responsabilité du gestionnaire ne s'appliqueront pas pour une digue peinant à respecter les règles relatives à la sécurité et à la sûreté des ouvrages hydrauliques qui sont issues du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, en particulier en ce qui concerne l'obligation de détenir une étude de dangers et, *a fortiori*, l'obligation de procéder aux travaux de renforcement qui sont régulièrement prônés par de telles études³.

7.2 Cas général des anciennes digues de droit public à compter de l'entrée en vigueur de la GEMAPI mais avant que le système d'endiguement soit autorisé

Le bénéfice des dispositions du premier alinéa de l'article 30 du décret n° 2015-526 cesse au début de l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI, c'est-à-dire à la date telle que rappelée au 7.1 selon les différents cas de figure.

A compter de cette date, plus aucuns travaux ne pourront être autorisés sur les digues existantes au titre de l'ancienne rubrique 3.2.6.0.

Cependant, les arrêtés préfectoraux existants à la date d'entrée en vigueur de la GEMAPI pour ces digues resteront applicables, quand bien même ces arrêtés s'appuient sur les dispositions du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure au décret n° 2015-526, tant que le système

² "Lorsque le bénéfice de l'autorisation ou de la déclaration est transmis à une autre personne que celle qui était mentionnée au dossier de demande d'autorisation ou au dossier de déclaration, le nouveau bénéficiaire en fait la déclaration au préfet, dans les trois mois qui suivent la prise en charge de l'ouvrage, de l'installation, des travaux ou des aménagements ou le début de l'exercice de son activité.

Cette déclaration mentionne, s'il s'agit d'une personne physique, les nom, prénoms et domicile du nouveau bénéficiaire et, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique, l'adresse de son siège social ainsi que la qualité du signataire de la déclaration. Il est donné acte de cette déclaration."

³ Comme il apparaît à travers le retour d'expérience des quelques études de dangers qui ont pu être établies ces dernières années en application du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 pour les digues. Une telle difficulté ne s'est pas rencontrée dans le cas des barrages.

Document projet

d'endiguement dans lequel l'ancienne digue est intégrée, n'aura pas été autorisé par le préfet en application de l'article R.562-13 et de la rubrique 3.2.6.0. nouvelle.

Dit autrement, les anciens arrêtés préfectoraux continueront de s'appliquer entre le moment où la convention de mise à disposition qui est prévue par l'article L.566-12-1 entre en vigueur et le moment où le préfet notifie un arrêté d'autorisation pour le système d'endiguement. Il est à noter que pendant cette période intermédiaire, du simple fait de la mise à disposition "L.566-12-1" et de la nécessité de respecter les deux premiers alinéas de l'article R.214-45, les anciens arrêtés préfectoraux, toujours applicables, seront transférés à l'autorité compétente pour la prévention des inondations.

En raison des règles de sécurité et de sûreté des ouvrages hydrauliques anciennes qui continueront de s'appliquer, la situation peut être insatisfaisante au regard du risque de non-application des dispositions de l'article L.562-8-1 visant à limiter la responsabilité du gestionnaire des ouvrages en cas de dommage que la digue n'aura pas permis de prévenir, comme il est dit plus haut.

Il est de ce point de vue préférable pour l'autorité compétente en matière de prévention des inondations, selon ses choix, d'anticiper le plus possible :

- soit une demande d'autorisation du système d'endiguement, y compris quand le niveau de protection qui pourra être autorisé reste modeste dans l'attente de travaux de réhabilitation programmés ultérieurement (voir commentaires complémentaires dans la deuxième partie);
- soit le déclassement de l'ancienne digue qui n'a plus d'utilité.

7.3 Cas particulier des anciennes digues de droit privé

Dans le cas où le permissionnaire est de droit privé, l'article 30 du décret 2015-526 ne s'applique pas.

En particulier, il n'est pas possible, depuis la parution du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 (JO du 14 mai 2015) qu'un maître d'ouvrage puisse réaliser des travaux qui nécessitent une autorisation au titre de la loi sur l'eau. En effet, l'ancienne rubrique 3.2.6.0. n'est plus éligible; la rubrique 3.2.6.0. nouvelle est accessible uniquement à une autorité compétente pour la prévision des inondations.

Pour autant, en dehors de la question des travaux qui nécessitent une nouvelle autorisation, la jurisprudence de la loi sur l'eau permet d'affirmer que les arrêtés préfectoraux en vigueur au moment où le décret n° 2015-526 est paru, le 14 mai 2015, continueront de s'appliquer pour ces digues privées, comme pour les digues publiques, jusqu'à ce que leurs dispositions n'aient plus lieu d'être (voir § 7.5 plus bas).

Dans l'hypothèse où une autorité compétente pour la prévention des inondations est intéressée par l'ancienne digue classée de droit privé, elle peut instaurer une servitude en application de l'article L.566-12-2 aux fins de pérenniser cet ouvrage par inclusion dans un système d'endiguement. L'instauration de la servitude aura comme conséquence de substituer l'autorité compétente pour la prévention des inondations au propriétaire du fonds pour toutes les formalités administratives à venir. De ce fait et de la nécessité de respecter les deux premiers alinéas de l'article R.214-45, les anciens arrêtés préfectoraux, toujours applicables, seront transférés à l'autorité compétente pour la prévention des inondations. Ils continueront de s'appliquer jusqu'au moment où le préfet aura notifié un arrêté d'autorisation pour le système d'endiguement.

Comme dans le cas du réemploi d'une ancienne digue classée de droit public, il est préférable pour l'autorité compétente d'anticiper le plus possible la demande d'autorisation du système d'endiguement lorsqu'elle a l'intention de pérenniser une ancienne digue classée de droit privé.

7.4 Régularisation anticipée des anciennes digues autorisées en système d'endiguement à la demande de leur gestionnaire historique de droit public

Comme il a été rappelé aux 7.1, 7.2 et 7.3 ci-dessus, il y a des inconvénients à laisser perdurer des digues anciennement autorisées sans que celles-ci soient intégrées dans un système d'endiguement autorisé selon les nouvelles dispositions issues du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015.

Pour remédier à ce problème, plus exactement pour limiter la période d'incertitude juridique, le gestionnaire de la digue existante peut, tant qu'il reste responsable de la digue et bien qu'il ne possède pas la qualité d'autorité compétente pour la prévention des inondations, volontairement, anticiper les règles prévues pour les systèmes d'endiguement, conformément au deuxième alinéa de l'article 30 du décret n°2015-526.

Cette faculté d'anticiper les dispositions du "décret digues" est ouverte à l'ancien gestionnaire jusqu'au moment où l'autorité compétente pour la prévention des inondations prend le relais (voir § 7.1). Bien évidemment, cette dernière bénéficiera de l'initiative qui aura été prise par l'ancien gestionnaire; tout ce qui aura déjà été fait pour appliquer le décret digues par anticipation ne sera plus à faire.

En pratique, et c'est très important, le deuxième alinéa de l'article 30 du décret n° 2015-526 permet que plusieurs gestionnaires de digues "anciens" se soient préalablement regroupés avant de présenter une demande d'autorisation pour un système d'endiguement tel que prévu par l'article R.562-13 et la rubrique 3.2.6.0. nouvelle. Un tel regroupement permet les "remembrements" indispensables pour qu'un système d'endiguement hydrauliquement cohérent au regard de la zone inondable à protéger puisse être défini.

Il y a quelques conditions "de fait" pour que les anciennes digues puissent ainsi être régularisées de façon anticipée en tant que système d'endiguement conforme à l'article R.562-13 et à la rubrique 3.2.60. nouvelle, en particulier en cas de groupement :

- a) toutes les digues intégrées dans le système d'endiguement initial doivent avoir été autorisées ou classées selon l'ancienne rubrique 3.2.6.0.;
- b) en cas de groupement, le préfet doit savoir qui il vise en tant que gestionnaire du système d'endiguement dans son arrêté; cela peut nécessiter, soit que tous les anciens gestionnaires sont solidairement visés par l'arrêté préfectoral, soit qu'un mandataire ait été précédemment désigné et que ce mandataire unique soit seul visé par l'arrêté préfectoral;
- c) l'arrêté préfectoral doit contenir une clause de transfert (sous peine de caducité) au profit de la seule autorité compétente pour la prévention des inondations qui reprendra le système d'endiguement en gestion quand cessera le rôle du ou des ancien(s) gestionnaire(s) au plus tard le 1er janvier 2020.

Le système d'endiguement dont le dossier est soumis au préfet a alors vocation à être autorisé, dans le cas général, par un simple arrêté de prescription complémentaire, conformément aux articles R.214-18 et R.562-14-II.

Remarques importantes :

1) La condition a) ci-dessus est importante au plan de la régularité de la procédure. Un pétitionnaire ne peut pas directement agir sur un ouvrage pour lequel il ne détient aucune autorisation. Pour autant, dans l'hypothèse où le pétitionnaire (un gestionnaire ou un regroupement de gestionnaires) souhaiterait intégrer un ouvrage non classé en complément d'autres ouvrages qui, eux, ont été dument classés comme digues, dès lors qu'il dispose d'un "droit à agir" concernant l'ouvrage non classé, il peut procéder en deux temps. Dans un premier temps, le système d'endiguement pour lequel le dossier est déposé ne comprend pas l'ouvrage non classé. Dans un second temps, après

Document projet

l'autorisation du système d'endiguement, un deuxième dossier visant à demander une nouvelle autorisation pour le système d'endiguement est déposé suite au projet d'adjonction de l'ouvrage non classé. Le cas échéant, les deux dossiers peuvent être déposés et instruits concomitamment.

2) Rien ne s'oppose à ce qu'un groupement tel que prévu au deuxième alinéa de l'article 30 du décret n° 2015-526 comprenne une commune ayant pris la compétence GEMAPI par anticipation voire un EPCI à fiscalité propre qui sera automatiquement compétent en matière de GEMAPI à compter du 1er janvier 2018. Une telle gouvernance est en effet de nature à faciliter la transition vers le plein exercice de la compétence GEMAPI. Elle règle également les questions de mise à disposition en application de l'article L.566-12-1 ou de mise en servitude en application de l'article L.566-12-2.

3) Dans l'hypothèse où la volonté de régulariser les anciennes digues en tant que système d'endiguement s'accompagne d'un projet de travaux, là encore il faut procéder en deux temps (régularisation du système d'endiguement initial, demande d'autorisation nouvelle pour travaux modifiant un système d'endiguement existant), les deux démarches pouvant être enclenchées concomitamment.

4) Il y a un double intérêt pratique à ce que la condition mentionnée au c) :

- à la date du 1er janvier 2020, la personne morale de droit public n'a plus aucune légitimité à agir en matière de prévention des inondations (la phase transitoire est définitivement forclosée au 1er janvier 2020, date à laquelle l'EPCI à fiscalité détient la compétence GEMAPI à titre exclusif); son action, si elle perdurait après cette date, se heurterait au contrôle de légalité;

- à la date du 1er janvier 2020, les subventions du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), qui ont été inscrites dans le cadre d'un programme PAPI ou du plan "submersions rapides" ne pourraient plus être versées pour des travaux portant sur des ouvrages ayant perdu leur statut d'ouvrages de prévention des risques naturels.

7.5 Et si personne ne demande la régularisation des anciennes digues ou si les échéances prévues pour leur régularisation sont forcloses ?

Une ancienne digue classée peut perdre sa qualité de digue. Plusieurs cas de figure sont possibles.

Le 1er janvier 2021 ou le 1er janvier 2023, une ancienne digue pour laquelle il sera constaté qu'elle n'est pas intégrée dans un système d'endiguement autorisé perdra automatiquement son caractère de digue, conformément à l'article R.562-14-IV (dernière phrase). Cette éventualité concerne à la fois les anciennes digues de droit public et celles de droit privé.

Pour une ancienne digue de droit public, l'autorité compétente pour la prévention des inondations peut décider de façon anticipée que cet ouvrage doit être déclassé de sa fonction de digue, n'étant plus d'utilité pour l'exercice de la compétence de prévention des inondations. Comme il est rappelé au § 5.2 plus haut, la convention de mise à disposition qui est prévue par l'article L.566-12-1 peut être l'occasion d'entériner un tel déclassement. La date à compter de laquelle l'ancienne digue perd son caractère de digue est celle inscrite dans la convention précitée.

A tout moment, pour une ancienne digue de droit privé, son propriétaire peut notifier au préfet, en application du troisième alinéa⁴ de l'article R.214-45, une cessation définitive d'affectation de l'ouvrage à la prévention des inondations.

⁴ "La cessation définitive, ou pour une période supérieure à deux ans, de l'exploitation ou de l'affectation indiquée dans l'autorisation ou la déclaration d'un ouvrage ou d'une installation fait l'objet d'une déclaration par l'exploitant, ou, à défaut, par le propriétaire, auprès du préfet dans le mois qui suit la cessation définitive ou le changement d'affectation et au plus tard un mois avant que l'arrêt de plus de deux ans ne soit effectif. En cas de cessation définitive ou d'arrêt de plus de deux ans, il est fait application des dispositions de l'article R. 214-48."

Document projet

A compter du moment où la fonction "digue" aura cessé d'exister, selon l'un ou l'autre des cas de figure évoqués ci-dessus, les dispositions des anciens arrêtés préfectoraux découlant de l'ancien classement 3.2.6.0. seront obsolètes.

A la suite de quoi, le propriétaire de l'ouvrage peut demander un arrêté de prescription complémentaire en application de l'article R.214-17 tendant à "atténuer celles des prescriptions primitives dont le maintien n'est plus justifié".

Le cas échéant, cet ouvrage continuera de relever de la loi sur l'eau mais au titre d'autres rubriques de la nomenclature que la rubrique 3.2.6.0.

Par ailleurs, lorsqu'une ancienne digue a cessé d'être considérée comme telle, les règles de responsabilité civile sont celles du droit commun fixées par le code civil, notamment son article 1384 : "... *On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.*"

*

Pour être exhaustif, il convient de signaler un dernier cas de figure où une ancienne digue cesse d'être considérée comme telle, indépendamment des situations évoquées précédemment, à savoir la situation accidentelle caractérisée par une ruine généralisée de l'ouvrage (une crue très importante a tout balayé sur son passage). Après un tel événement, la décision de reconstruire la digue sera soumise à nouvelle autorisation, conformément à l'article R.214-47. Les anciens arrêtés préfectoraux n'ont plus d'effet.

8. QUE SE PASSE-T-IL POUR LES ANCIENNES DIGUES QUI N'ÉTAIENT PAS CLASSÉES AVANT LE DÉCRET N° 2015-526 ?

8.1 Fin des "classements d'office"

A l'occasion de la parution du décret 2007-1735 qui a été pris en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, les services en charge des contrôles pour le compte des préfets de département se sont interrogés à juste titre sur le statut des nombreux ouvrages constitués en remblai dans le lit majeur de cours d'eau lorsqu'une finalité d'ouvrage de protection contre les inondations n'a pas été spontanément déclarée par les propriétaires de ces ouvrages. La présence d'habitations à l'arrière des ouvrages a le plus souvent conduit l'Etat à diligenter des procédures de classement d'office en régularisation sous la rubrique 3.2.6.0. telle qu'elle existait alors.

La loi MAPTAM et surtout les règles issues du décret 2015-526 du 12 mai 2015 (décret digues) changent le statut de ces ouvrages existants, en ce que des "régularisations d'office" ne sont désormais plus possibles au titre de la rubrique 3.2.6.0. Dit autrement, ces ouvrages existants, qui étaient peut-être irréguliers au regard de la rubrique 3.2.6.0. telle que celle-ci existait avant le décret digues, ont cessé d'être irréguliers à compter de l'entrée en vigueur du décret digues le 15 mai 2015 puisqu'ils commencent par sortir *de facto* de la rubrique 3.2.6.0., avant d'y rentrer à nouveau, le cas échéant, à la suite du dépôt d'un dossier "système d'endiguement" comme il est rappelé plus haut au 6. Pour plus de détails, on se reportera à la deuxième partie.

Dit autrement, le décret digues a eu pour effet de remettre à zéro le compteur de la rubrique 3.2.6.0.

Il est toutefois à noter que cet "abandon des poursuites" concerne uniquement la rubrique 3.2.6.0.

Document projet**8.2 Fin de la possibilité d'un classement volontaire sous l'ancienne rubrique 3.2.6.0.**

Depuis la parution du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, les digues non classées ne peuvent plus faire l'objet d'une régularisation volontaire sous l'ancienne rubrique 3.2.6.0. (Cette ancienne rubrique des digues n'existe plus pour les ouvrages qui n'étaient pas déjà dedans.)

Par voie de conséquence, ces ouvrages ne sont pas concernés par le premier alinéa de l'article 30 du décret n° 2015-526. En particulier, ils ne peuvent plus faire l'objet de travaux sous l'ancienne rubrique 3.2.6.0, quel que soit le demandeur.

En revanche, ces ouvrages peuvent faire l'objet de travaux dans le cadre de la nouvelle rubrique 3.2.6.0. à la demande d'une autorité compétente pour la prévention des inondations. Pour plus de détails, voir la deuxième partie.

8.3 Cas particulier de la régularisation anticipée dans le cadre d'un programme PAPI

Comme déjà évoqué, l'article 59-I de la loi MAPTAM reconnaît aux personnes morales de droit public qui étaient engagées dans des actions de prévention des inondations à la date de parution de cette loi, le 28 janvier 2014, le droit de poursuivre ces actions jusqu'à la fin de la période de transition, c'est-à-dire jusqu'au 1er janvier 2020.

La direction générale de la prévention des risques considère, en accord avec la direction générale des collectivités locales, qu'une collectivité territoriale assurant la maîtrise d'ouvrage de travaux de réhabilitation de digues qui sont subventionnés dans le cadre d'un programme "PAPI" conclu avant le 28 janvier 2014, pourra être considérée comme relevant des dispositions de l'article 59-I de la loi MAPTAM, même lorsqu'il s'avère impossible d'établir un lien direct entre cette collectivité et les digues qui feront l'objet des travaux de réhabilitation. Il en va de même quand la personne morale est un groupement de collectivités territoriales.

Le cas échéant, cette conformité aux dispositions de l'article 59-I de la loi MAPTAM sera reconnue quand le PAPI antérieur au 28 janvier 2014 était seulement un PAPI dit "d'intentions", à la double condition suivante :

- le premier programme PAPI a été suivi du programme PAPI par lequel les travaux de réhabilitation proprement dits sont subventionnés;
- le maître d'ouvrage des travaux de réhabilitation qui est visé dans le second programme PAPI est le même que celui qui a réalisé les études préalables à ces travaux, études qui ont fait l'objet du premier programme PAPI.

La personne morale de droit public fera alors application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 30 du décret 2015-526 (régularisation des ouvrages existants en système d'endiguement conforme à l'article R.562-13 et à la rubrique 3.2.6.0. nouvelle). Les ouvrages existants étant dépourvus d'autorisation préalable dans le cadre de la loi sur l'eau, l'autorisation du système d'endiguement sera accordée à l'issue d'une procédure complète, comme il est dit à l'article R.562-14-III.

8.4 Que se passe-t-il si personne ne demande l'intégration des anciennes digues non classées dans un système d'endiguement ?

Ces ouvrages sont totalement écartés du champ de la législation des ouvrages de protection contre les inondations et de celui de la réglementation relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques.

Document projet

Il appartient aux services en charge de la police de l'eau de contrôler, le cas échéant, leur régularité au regard des diverses rubriques de la loi sur l'eau (autres rubriques que la 3.2.6.0.).

Le propriétaire de ces ouvrages en est le responsable dans les conditions de droit commun fixées par le code civil.

Par ailleurs, lorsque ces ouvrages appartiennent à une personne morale de droit public et qu'ils n'ont pas été mis à la disposition d'une autorité compétente pour la prévention des inondations conformément au deuxième alinéa de l'article L.566-12-1-II, la loi confirme l'absence de responsabilité du propriétaire en matière de lutte contre l'action naturelle des eaux :

L.566-12-1-II (...) L'ouvrage ou l'infrastructure n'est pas mis à disposition si celle-ci ou les travaux nécessaires à la réalisation des aménagements projetés ou leur exploitation ne sont pas compatibles avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure. Dans ce cas, la responsabilité du propriétaire ou du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée du fait que l'ouvrage ou l'infrastructure n'a pas permis d'éviter l'action naturelle des eaux, mais uniquement lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés soit par l'existence ou le mauvais état d'entretien de l'ouvrage ou de l'infrastructure, soit par une faute commise par le propriétaire ou le gestionnaire.