

Mode d'emploi des aménagements hydrauliques dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues

Glossaire

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

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

Version du document : Edition 1 - janvier 2016

SOMMAIRE

1.	Préambule.....	3
2.	Généralités sur les ouvrages de prévention des inondations.....	4
3.	principe de base des aménagements hydrauliques	5
3.1	Variante n° 1.....	5
3.2	Variante n° 2.....	7
3.3	Nature des ouvrages assurant le stockage provisoire des venues d'eau	7
4.	outils juridiques a la disposition des autorités compétentes en matière de prévention des inondations .	8
4.1	Construction d'ouvrages	8
4.2	Mise à disposition d'ouvrages ou infrastructures appartenant à des personnes morales de droit public.....	8
4.3	Mécanisme des servitudes prévues par l'article L.566-12-2	9
4.4	Mécanisme des servitudes prévues par l'article L.211-12	10
5.	Réemploi des barrages existants.....	11
6.	Les grands syndicats mixtes à l'échelle des bassins versants agissant par transfert de compétence de leurs membres EPCI à fiscalité propre	13
6.1	Des difficultés pratiques prévisibles.....	13
6.2	Les outils juridiques facilitateurs.....	14
7.	Gouvernance des aménagements hydrauliques reposant sur un EPTB.....	15
7.1	Généralités.....	15
7.2	Quel intérêt pratique ?	15
7.3	Comment une telle gouvernance peut-elle se mettre en place ?	16
8.	Autorisations administratives	17
8.1	Généralités.....	17
8.2	Qui demande l'autorisation administrative?	17
8.3	Classement et procédure d'autorisation	18

1. PREAMBULE

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.

Dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), l'attribution, à titre obligatoire, de la compétence GEMAPI au bloc communal a été reporté au 1^{er} janvier 2018. De même, la loi NOTRe supprime la clause de reconnaissance préalable de l'intérêt communautaire pour l'exercice de la compétence GEMAPI par une communauté de communes.

<i>L'autorité compétente pour la GEMAPI, est-ce la commune, l'EPCI à fiscalité propre ou ... autre une entité ?</i>	
Avant le 1 ^{er} janvier 2018	<p>Durant cette période, la compétence GEMAPI est considérée comme facultative.</p> <p>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, se voir transférer la compétence GEMAPI détenue par les communes membres.</p>
A compter du 1 ^{er} janvier 2018	<p>La commune est l'autorité compétente à compter du 1^{er} janvier 2018.</p> <p>Cas général</p> <p>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 1^{er} 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>La délégation de compétence se caractérise par un double niveau de responsabilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entre le délégant et le délégataire, sur la base d'une convention de délégation ; - Du délégant à l'égard des tiers, dès lors que la compétence est exercée par le délégataire en son nom et pour son compte. <p>Des conditions restrictives ou spéciales encadrant l'exercice de la compétence GEMAPI ? OUI voir ci-après.</p>

La loi MAPTAM a prévu quelques restrictions à la compétence GEMAPI ou conditions spéciales dans son exercice. On notera principalement que pendant la période de transition courant entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2020, les personnes morales de droit public qui intervenaient en matière de protection des territoires contre les inondations avant la publication de la loi MAPTAM, c'est-à-dire avant le 28 janvier 2014, voient leurs actions préservées en application de l'article 59-I de cette loi. Pour plus de détails, on se reportera à la première partie du document *Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues*.

Dans la suite de la présente note, quand il est fait référence à "l'autorité compétente pour la prévention des inondations" ou à "l'autorité compétente", on désigne de façon générique un EPCI à fiscalité propre compétent pour la GEMAPI ou un groupement de tels EPCI ou encore un EPTB ou un EPAGE délégataire d'actions GEMAPI.

Il sera supposé que la période de transition est achevée ou bien que le territoire n'est pas dans une situation où l'article 59-I de la loi MAPTAM s'applique ou bien que le territoire est dans une situation où l'ancien acteur public qui intervenait en matière de prévention des inondations a volontairement cessé son action avant le 1er janvier 2020 en accord avec la nouvelle autorité compétente.

Toutefois, pour ce qui est de la période de transition proprement dite, la présente note commentera les cas où une personne morale de droit public qui ne détient pas la compétence GEMAPI peut néanmoins, au titre des dispositions transitoires de l'article 30 (deuxième alinéa) du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 (décret digues), volontairement faire application des nouvelles règles encadrant les ouvrages servant à la prévention des inondations.

2. GENERALITES SUR LES OUVRAGES DE PREVENTION 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",
- 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 qui précise les règles applicables à ces ouvrages mis en œuvre par les autorités compétentes pour la prévention des inondations, en distinguant 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 ces deux moyens de protection. Dans tous les cas, c'est la zone protégée qui est au centre de la réglementation.

La suite du présent document traitera exclusivement des aménagements hydrauliques.

3. PRINCIPE DE BASE DES AMENAGEMENTS HYDRAULIQUES

La mise en place d'un aménagement hydraulique au profit d'un territoire donné relève de l'autorité compétente pour la prévention des inondations sur ce territoire. Le décret digues donne les indications suivantes :

R.562-18 La protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine avec un aménagement hydraulique est réalisée par l'ensemble des ouvrages qui permettent soit de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassins hydrographiques, soit le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer.

Cet ensemble comprend les ouvrages conçus en vue de la prévention des inondations ainsi que ceux qui ont été mis à disposition d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à cette fin dans les conditions fixées au II de l'article L. 566-12-1 et sans préjudice des fonctions qui leur sont propres, notamment les barrages.

Cet ensemble d'ouvrages est défini par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations 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.

R.562-19 (...) II.-Lorsque l'aménagement hydraulique comporte un ou plusieurs barrages établis 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 ou qui ont été autorisés en vertu d'une demande introduite antérieurement à cette date, la demande présentée par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent comprend les éléments prévus au II de l'article R. 214-6 ainsi que ceux prévus aux 1°, 2°, 4° et 6° du VI de l'article R. 214-6.

L'aménagement hydraulique est en ce cas autorisé par un arrêté complémentaire pris en application de l'article R. 214-18.

III.-La demande d'autorisation d'un aménagement hydraulique comportant un ou plusieurs barrages établis antérieurement à la date d'entrée en vigueur 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 barrages relèvent de la classe A ou de la classe B et au plus tard le 31 décembre 2021 lorsqu'ils relèvent de la classe C. A défaut, à compter respectivement du 1er janvier 2021 et du 1er janvier 2023, le barrage est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions.

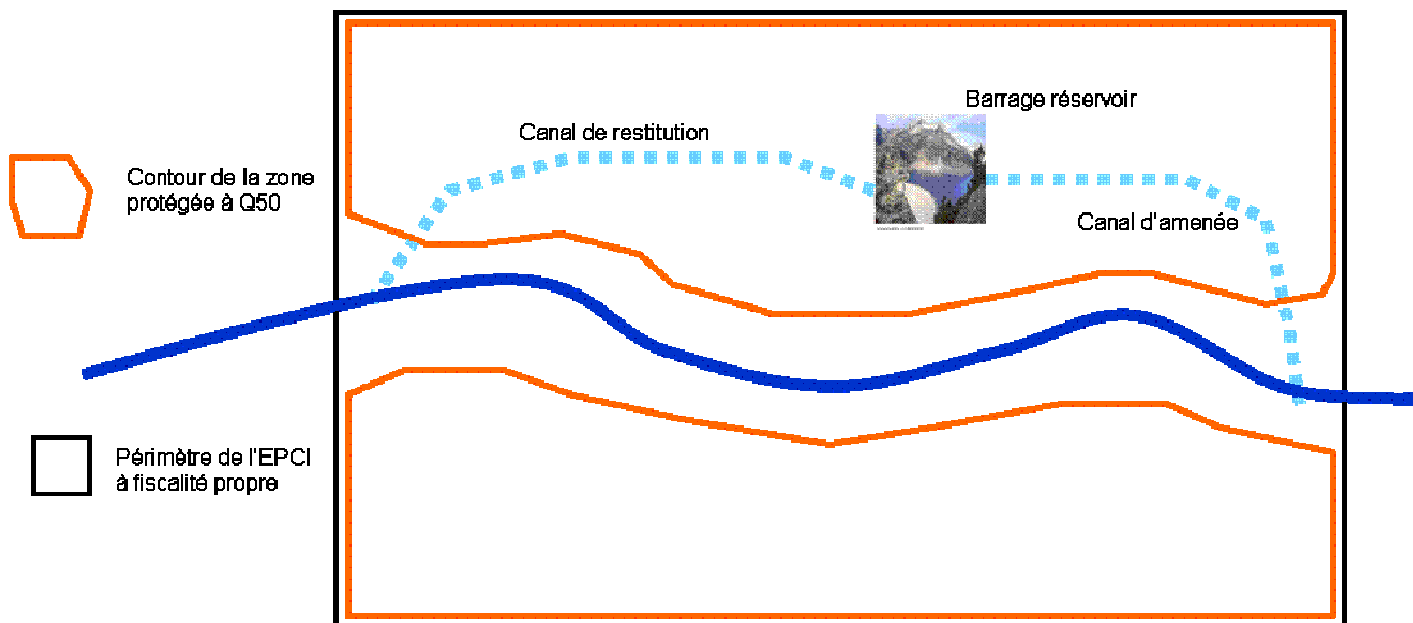
La composition est donc libre; tout dépendra de la finalité de l'aménagement hydraulique, c'est-à-dire de sa capacité "limite" à assurer le service pour lequel il est mis en place. Tant que les crues n'excèdent pas une certaine intensité connue à l'avance, le territoire bénéficiaire de la protection, délimité à l'avance, ne connaît pas de venues d'eau en provenance du cours d'eau en crue, malgré sa localisation en zone inondable. L'aménagement hydraulique rend donc la crue provoquant les premiers débordements du cours d'eau beaucoup plus rares.

En l'absence de digues qui complèteraient la protection du territoire, le niveau proprement dit de montée des eaux qui correspond aux premiers débordements reste évidemment le même que s'il n'y avait pas d'aménagement hydraulique. Mais, grâce au stockage provisoire, toutes les crues "inférieures" à la crue d'intensité limite, c'est-à-dire toutes les crues dont le volume reste inférieur à la capacité de stockage du ou des réservoirs, seront "absorbées" de telle sorte que le niveau du cours d'eau, à l'issue de ce stockage reste en dessous du seuil des premiers débordements.

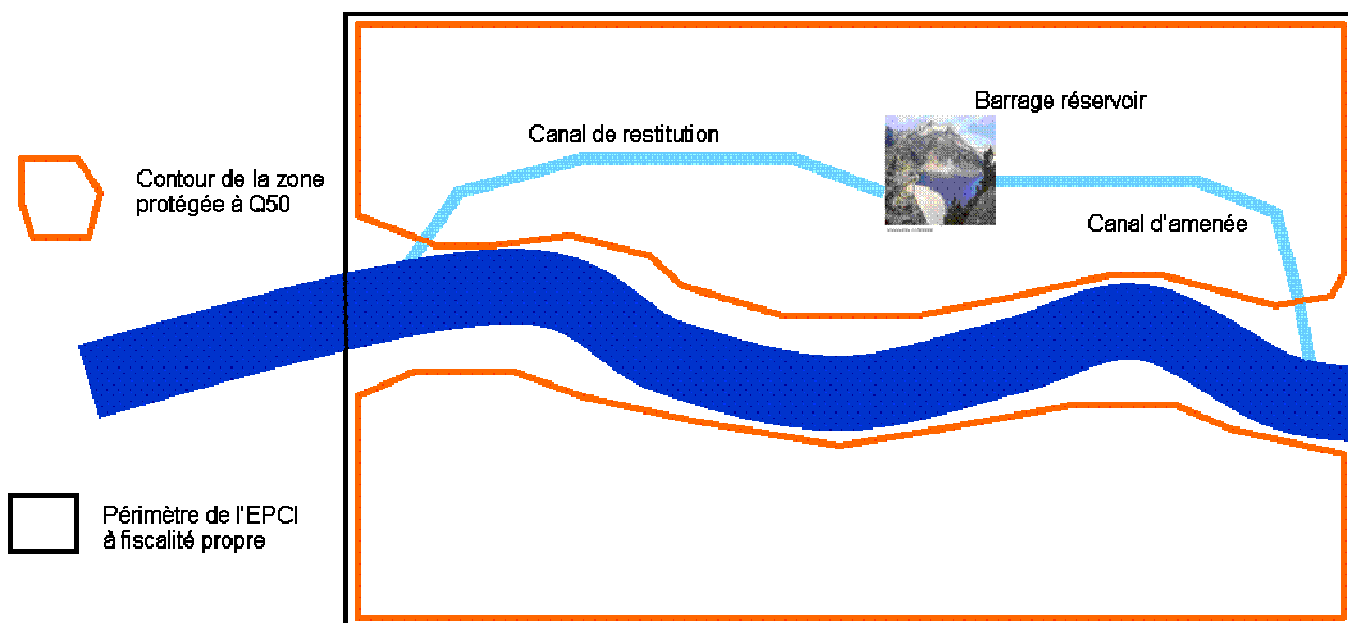
On identifie en pratique deux variantes principales, illustrées par les schémas de principe suivants :

3.1 Variante n° 1

a) en situation normale, tant que le cours d'eau n'est pas en crue, il ne connaît pas de dérivation particulière vers le réservoir de stockage.



b) en situation de crue, le canal d'amenée permet de prélever des "surplus" pour les dériver vers le réservoir de stockage, si bien que le cours d'eau ne sort pas de son lit dans la zone où une protection est nécessaire. La restitution se fait par un canal qui est mis en fonctionnement en dehors des périodes de crue pour vider le barrage réservoir aux fins que celui-ci puisse être opérationnel pour la crue suivante. L'efficacité de l'aménagement hydraulique est dictée à la fois par la capacité en débit de la prise d'eau et du canal d'amenée à l'amont et par la capacité du réservoir.

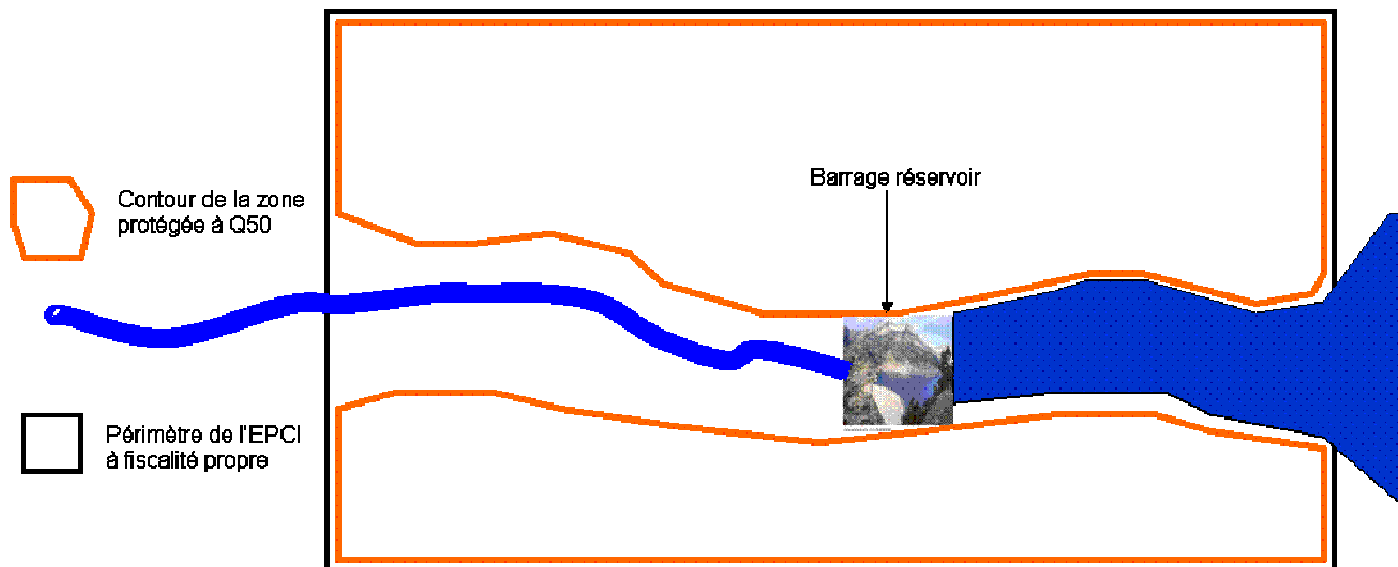


Si on se réfère aux notions de "niveau de protection" et de "zone protégée" tels que fixées par le décret digues (cf. articles R.214-6-VI, R.214-113, R.214-116-III et R.214-119-1), le niveau de protection correspond à la ligne d'eau ou au débit mesuré à l'amont de la prise d'eau qui correspond à la crue maximale pour laquelle le stockage suite à dérivation vers le barrage reste efficace. Pour cette crue maximale, caractérisée non seulement par un débit (ou une cote) mais aussi par une durée et un volume, la conception de l'aménagement ainsi que ses règles d'exploitation font que la prise d'eau ne sera pas saturée ni le réservoir prématurément rempli. Le débit à l'aval de la prise d'eau est suffisamment écrêté pour qu'il ne se produise pas de débordements dans la partie du territoire à protéger. A l'inverse, pour une crue supérieure, soit la capacité maximale de la prise d'eau et du canal d'amenée est atteinte (par exemple, il est impossible de dériver plus de 160 m³ par seconde), soit le barrage réservoir sera plein avant la fin de la crue et il faut réduire les

prélèvements dans le cours d'eau. Dans les deux cas, le débit du cours d'eau à l'aval de la prise d'eau, à un moment donné pendant le déroulement de la crue, sera tel qu'il génèrera des débordements.

En ce qui concerne la zone protégée, sa désignation par l'EPCI à fiscalité propre se trouve simplifiée, dans le cas de l'aménagement hydraulique. En l'absence de digues qui viendraient compléter la protection, la zone protégée correspond exactement au territoire communautaire qui est naturellement inondable. (Par convention, comme dans le cas des systèmes d'endiguement, on ne prend pas en compte les lieux qui sont naturellement hors zone inondable).

3.2 Variante n° 2



Le schéma de principe de ce type d'aménagement est plus simple dans la mesure où il ne fait pas intervenir de dérivation. En situation normale (hors période de crue), le barrage-réservoir est maintenu vide (ou presque). Il laisse passer le débit entrant du cours d'eau. En période de crue, le réservoir se remplit progressivement tandis que le débit à l'aval du barrage reste inférieur au débit entrant et, en tout état de cause, à un niveau tel qu'il ne génère pas de débordement vers les enjeux à protéger. L'aménagement cesse d'être efficace quand l'intensité de la crue (débit, volume et durée) est telle que, le réservoir étant rempli, les organes d'évacuation des crues du barrage sont dans l'obligation d'évacuer un débit qui va provoquer des débordements vers les territoires protégés.

Il est à noter que cette configuration de la variante n° 2 exclut normalement la présence d'enjeux susceptibles de connaître des débordements à l'amont du barrage. En effet, le barrage est conçu de telle façon qu'en situation de crue extrême les organes d'évacuation des crues garantissent que la cote du plan d'eau n'excède jamais une cote dite des plus hautes eaux (PHE), naturellement connue à l'avance, dès la conception du barrage.

Le niveau de protection, dans cette variante n° 2, correspond à un débit¹ représentatif de la crue maximale dont on est sûr de pouvoir stocker l'intégralité du volume sans être obligé (pour des raisons de sécurité du barrage) d'évacuer un débit provoquant des débordements à l'aval.

La zone protégée est définie par l'EPCI à fiscalité propre de la même manière que pour la variante n° 1, étant entendu qu'en amont du barrage il n'y a pas d'enjeux à protéger ou que les territoires n'y sont pas inondables.

3.3 Nature des ouvrages assurant le stockage provisoire des venues d'eau

L'article R.562-19 précise que l'aménagement hydraulique peut comporter un ou plusieurs barrages. Il s'agit dans ce cas nécessairement de barrages classés A ou B ou C au sens de l'article R.214-112 tel que modifié par le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015. Les ouvrages qui étaient classés "D" avant le décret précité ne sont plus reconnus comme des barrages.

¹ Il s'agit du débit entrant. Parler de cote n'a pas de sens : à l'amont du barrage, le cours d'eau étant barré, la cote du plan d'eau ne va pas cesser de croître tant que la cote PHE (moins une marge) ne sera pas atteinte. A l'aval du barrage, la cote du cours d'eau n'est pas significative de l'intensité de la crue, précisément en raison de l'effet stockage.

Un aménagement hydraulique ne comportant aucun barrage reste possible si le stockage provisoire des venues d'eaux se fait à l'aide d'une ou plusieurs zones de rétention temporaire des eaux de crue telles que visées par l'article L.211-12. Pour la présentation de cet article qui prévoit un mécanisme de servitudes spécifiques, on se référera aux commentaires du 4.4 plus bas. On notera par ailleurs que les zones de rétention peuvent le cas échéant comprendre des ouvrages tels que des canaux d'amenés dont les éventuelles autorisations administratives nécessaires au titre de la loi sur l'eau sont obtenues séparément selon les rubriques de la nomenclature concernées. On notera enfin que les zones de rétention temporaires peuvent le cas échéant donner lieu à des constructions de remblais en élévation au dessus du terrain naturel de hauteur limitée qui ne conduisent pas à devoir les classer en tant que barrage par application des critères de hauteur, de volume ou encore de présence d'habitation à proximité qui sont fixés par l'article R.214-112 et rappelés pour mémoire ci-après :

Classe A : $H \geq 20$ et $H^2 \times V^{0,5} \geq 1500$

Classe B : Ouvrage non classé en A et pour lequel $H \geq 10$ et $H^2 \times V^{0,5} \geq 200$

Classe C : a) Ouvrage non classé en A ou B et pour lequel $H \geq 5$ et $H^2 \times V^{0,5} \geq 20$

b) Ouvrage pour lequel les conditions prévues au a) ne sont pas satisfaites mais qui répond aux conditions cumulatives ci-après :

i) $H > 2$;

ii) $V > 0,05$;

iii) Il existe une ou plusieurs habitations à l'aval du barrage, jusqu'à une distance par rapport à celui-ci de 400 mètres.

4. OUTILS JURIDIQUES A LA DISPOSITION DES AUTORITES COMPETENTES EN MATIERE DE PREVENTION DES INONDATIONS

4.1 Construction d'ouvrages

Comme en matière de système d'endiguement, l'autorité compétente pour la prévention des inondations dispose de toutes les prérogatives des collectivités territoriales pour construire sur "son territoire" tous les ouvrages dont elle a besoin. Ainsi, si l'autorité compétente est :

- une commune (principalement une commune ayant anticipé la GEMAPI avant la date officielle), celle-ci exerce sa maîtrise d'ouvrage sur le territoire de la commune;
- un EPCI à fiscalité propre, celui-ci 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, celui-ci 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.

4.2 Mise à disposition d'ouvrages ou infrastructures appartenant à des personnes morales de droit public

L'autorité compétente pour la prévention des inondations 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).

Si le I de l'article L.566-12-1 vise spécifiquement les digues :

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.

son 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 leur 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.

Ces dispositions ont été prévues le plus souvent pour les remblais d'infrastructures linéaires, tels les remblais ferroviaires ou routiers, aux fins de réemploi dans le cadre des systèmes d'endiguement au sens de l'article R.562-13. Elles trouveront également à s'appliquer à des ouvrages ou infrastructures contribuant à la prévention des inondations selon un autre principe que celui du remblai "faisant rempart".

Ainsi, les barrages dont la retenue est susceptible de contenir ou d'atténuer les effets d'une crue peuvent être intégrés dans un aménagement hydraulique au sens de l'article R.562-18, après qu'il aura été fait application des dispositions de l'article L.566-12-1-II.

Bien évidemment, comme en matière de digues, pour qu'une mise à disposition d'un barrage préexistant soit envisageable, il est indispensable que l'ouvrage soit localisé sur le territoire relevant de la compétence de l'autorité compétente pour la prévention des inondations, en raison du principe de spécialité territoriale de la collectivité agissante. La mise à disposition ne peut en aucun cas s'apparenter à une "réquisition" d'un ouvrage localisé "ailleurs".

Les autres contraintes, de diverse nature, qui peuvent s'opposer à la mise à disposition des barrages font l'objet de commentaires détaillés au 5 plus bas.

4.3 Mécanisme des servitudes prévues par l'article L.566-12-2

Une autorité compétente pour la prévention des inondations 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.

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° Entretenir les 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.

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 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.

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 :

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.

A noter que ce dispositif est mentionné pour mémoire en ce qui concerne le réemploi de barrages existants. Il n'est pas adapté aux barrages privés, contrairement aux anciennes digues et autres ouvrages artificiels privés "faisant rempart" entre un cours d'eau et une zone à protéger. En effet, ce mécanisme qui grève des parcelles privées d'une servitude dont l'objet est limitativement encadré par la loi (voir ci-dessus), ne permet pas au bénéficiaire de la servitude de se substituer au propriétaire du fonds dans la gestion du barrage construit sur la parcelle. Toutefois l'utilisation de ce dispositif reste à l'appréciation des collectivités en charge de la GEMAPI, notamment pour ce qui concernerait des parcelles utiles à l'aménagement hydraulique.

4.4 Mécanisme des servitudes prévues par l'article L.211-12

Ces servitudes ne se confondent pas avec celles prévues par l'article L.566-12-2. Elles préexistaient avant la création de la compétence GEMAPI par la loi MAPTAM, au profit de l'Etat, des collectivités territoriales et des groupements de collectivités qui mettaient en œuvre des actions de prévention des inondations dans le cadre de leur "compétence générale".

I.- Des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou dans une zone estuarienne.

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

1° Créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval ;

(...)

III.- Les zones soumises aux servitudes visées aux 1° et 2° du II sont délimitées par arrêté préfectoral. Celui-ci est pris après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du présent code.
(...)

IV.- Dans les zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement mentionnées au 1° du II, l'arrêté préfectoral 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 destinés à permettre l'inondation de la zone. A cet effet, l'arrêté préfectoral peut soumettre à déclaration préalable, auprès des autorités compétentes en matière d'urbanisme, les travaux qui, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, sont susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux et n'entrent pas dans le champ d'application des autorisations ou déclarations instituées par le code de l'urbanisme.

L'arrêté préfectoral peut également soumettre à déclaration préalable les ouvrages qui, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, sont susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux et n'entrent pas dans le champ d'application des autorisations ou déclarations instituées par le code de l'urbanisme. Le préfet peut, par décision motivée, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration, s'opposer à la réalisation de ces ouvrages ou prescrire les travaux nécessaires. Les travaux de réalisation de ces ouvrages ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai.

Pour les travaux visés au premier alinéa du présent IV, ainsi que pour les travaux et ouvrages soumis à une autorisation ou à une déclaration instituée par le code de l'urbanisme et qui sont susceptibles, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux, l'autorité compétente pour statuer en matière d'urbanisme recueille l'accord du préfet qui dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration ou de la demande d'autorisation pour s'opposer à l'exécution des travaux ou prescrire les modifications nécessaires. Les travaux ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai.

En outre, l'arrêté préfectoral fixe les dispositions nécessaires dans un délai déterminé pour évacuer tout engin mobile pouvant provoquer ou subir des dommages.

(...)

VI.- L'arrêté préfectoral peut identifier, le cas échéant, les éléments existants ou manquants faisant obstacle à l'objet de la servitude, dont la suppression, la modification ou l'instauration est rendue obligatoire. La charge financière des travaux et l'indemnisation du préjudice pouvant résulter de ces derniers incombent à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Toutefois, si lesdits éléments appartiennent à l'Etat ou à ses établissements publics, la charge des travaux incombe à celui-ci.

VII.- Lorsque l'un des objets en vue duquel la servitude a été instituée implique la réalisation par la collectivité publique d'installations, travaux ou activités, les propriétaires et exploitants sont tenus de permettre en tout temps aux agents chargés de leur aménagement, entretien ou exploitation, d'accéder aux terrains inclus dans le périmètre des zones soumises à servitude.

VIII.- L'instauration des servitudes mentionnées au I ouvre droit à indemnités pour les propriétaires de terrains des zones grevées lorsqu'elles créent un préjudice matériel, direct et certain. Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Elles sont fixées, à défaut d'accord amiable, par le juge de l'expropriation compétent dans le département.

IX.- Les dommages matériels touchant les récoltes, les cultures, le cheptel mort ou vif, les véhicules terrestres à moteur et les bâtiments causés par une surinondation liée à une rétention temporaire des eaux dans les zones grevées de servitudes mentionnées au II ouvrent droit à indemnités pour les occupants. Toutefois, les personnes physiques ou morales qui auront contribué par leur fait ou par leur négligence à la réalisation des dommages sont exclues du bénéfice de l'indemnisation dans la proportion où lesdits dommages peuvent leur être imputables. Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude grevant la zone.

Les dommages touchant les récoltes, les cultures, les bâtiments et le cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles sont évalués dans le cadre de protocoles d'accords locaux. A défaut, ils sont évalués dans les conditions prévues en application de l'article L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime.

X.- Pour une période de dix ans à compter de la date de publication de l'arrêté préfectoral constatant l'achèvement des travaux mentionnés au VI ou, si de tels travaux ne sont pas nécessaires, à compter de la date de publication de l'arrêté préfectoral instituant une ou plusieurs des servitudes mentionnées au I, le propriétaire d'une parcelle de terrain grevée par une de ces servitudes peut en requérir l'acquisition partielle ou totale par la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Ce droit de délaissement s'exerce dans les conditions prévues aux articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Le propriétaire peut, dans le même temps, requérir l'acquisition partielle ou totale d'autres parcelles de terrain si l'existence de la servitude compromet leur exploitation ou leur usage dans des conditions similaires à celles existant avant l'institution de la servitude.

XI.- Dans les zones mentionnées au II, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer le droit de préemption urbain dans les conditions définies à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme. Ils peuvent déléguer ce droit à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude.

XII.- Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

Ces dispositions apparaissent particulièrement adaptées pour les besoins des aménagements hydrauliques quand le stockage repose sur une zone naturelle dont l'aménagement nécessite nettement moins de constructions artificielles que dans le cas d'un barrage.

A noter qu'à l'époque où ces dispositions étaient mises en œuvre par l'Etat et par les départements dans le cadre de leur compétence générale, la question de la spécialité territoriale de la collectivité agissante ne se posait pas. Elle devient évidemment sensible dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI, pour l'utilisation de ce dispositif comme dans le cas des autres moyens d'action qui sont rappelés aux 4.1 à 4.3 ci-dessus. Dit autrement, une communauté de communes qui a besoin de créer une zone de rétention temporaire des eaux pour se protéger contre les inondations ne peut pas le faire sur le territoire d'une autre communauté de communes en invoquant l'article L.211-12.

5. REEMPLOI DES BARRAGES EXISTANTS

Le réemploi des barrages appartenant à des personnes morales de droit public pour les besoins de la prévention des inondations peut se heurter à la nécessité de ne pas désorganiser des missions d'intérêt général préexistantes ou à des contraintes économiques qui peuvent être dirimantes.

Même si l'ouvrage est localisé sur le territoire de l'autorité compétente pour la prévention des inondations qui le réclame, le deuxième alinéa du II de l'article L.566-12-1 assujettit sa mise à disposition au fait que celle-ci ne soit pas incompatible avec la fonctionnalité première de l'ouvrage ou de l'infrastructure :

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.

Dans le cas des barrages, il pourra exister deux types d'obstacles, en pratique, à une mise à disposition, sans évoquer en plus d'éventuels problèmes de compatibilité technique (certains barrages supportent mal d'être remplis et vidés rapidement, par exemple).

Le premier obstacle sera d'abord de nature économique. Ainsi, à titre d'exemple, le maintien "à moitié vide" une grande partie de l'année de la retenue qui est associée à un barrage hydroélectrique - "creux préventif" dans le remplissage de la retenue qui est nécessaire pour absorber les crues, particulièrement quand elles sont fréquentes - ne peut avoir pour conséquence de porter atteinte à l'économie de la concession qui a été octroyée par l'Etat à un producteur d'électricité en application du code de l'énergie. L'indemnisation qui en résulterait, conformément à l'avant-dernier alinéa du II de l'article L.566-12-1, risquerait très vite d'être un obstacle dirimant :

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.

Il peut, en second lieu, exister des obstacles de nature plus "organisationnelle". En effet, un barrage réservoir a pu, dès avant la création de la compétence GEMAPI, être conçu pour les besoins de la prévention des inondations ou pour des besoins variés incluant la prévention des inondations entre autres missions. On rencontre également des aménagements hydrauliques "historiques", de grande capacité, qui ont été construits en amont d'un grand bassin versant, certes à des fins de protection contre les inondations, mais profitant de fait à de nombreuses zones inondables localisées le long du cours d'eau, naturellement sans considération des limites administratives des EPCI à fiscalité propre bénéficiaires.

Dit autrement, aujourd'hui, avec la compétence GEMAPI, un tel barrage "écrêteur de crues", va se trouver en position d'apporter une réponse technique en matière de prévention des inondations - réponse totale ou réponse partielle, selon les situations locales - au profit d'un grand nombre d'EPCI à fiscalité propre, lesquels seront souvent géographiquement éloignés de l'EPCI à fiscalité propre de "localisation"².

Dans un tel contexte "d'emploi partagé"³, il est inconcevable qu'une demande d'EPCI à fiscalité propre visant à réemployer un barrage "écrêteur de crues" existant au motif qu'il est localisé sur son territoire ait pour conséquence de désorganiser un service déjà rendu au profit du plus grand nombre⁴. Le raisonnement sera d'ailleurs le même quand la demande de réemploi émane non pas de l'EPCI à fiscalité propre de localisation mais du "syndicat mixte de localisation", syndicat mixte à qui la compétence GEMAPI a été transférée mais qui ne regroupe qu'un petit nombre d'EPCI à fiscalité propre autour du barrage écrêteur de crues.

En tout état de cause, la création de la compétence GEMAPI, dans le cadre de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, a été expressément accompagnée par le souhait du législateur de ne pas mettre en péril les bonnes pratiques existantes.

Quelle que soit la nature de l'objection qui sera soulevée par le propriétaire premier du barrage à sa mise à disposition au profit de l'autorité compétente pour la prévention des inondations, il existe une procédure d'arbitrage sous l'égide du préfet de département, avec le dernier alinéa du II de l'article L.566-12-1.

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

² C'est-à-dire l'EPCI à fiscalité propre sur le territoire duquel le barrage est implanté.

³ Il y a non seulement l'usage pour la prévention des inondations, mais il y a souvent aussi, quelque fois en premier, les autres usages tels que le soutien des cours d'eau en période d'étiage, l'alimentation en eau potable, l'irrigation, les activités de loisirs.

⁴ A l'appui de ce raisonnement, on notera également que très souvent l'EPCI à fiscalité propre "de localisation" est situé en zone rurale, dans la partie amont du bassin versant, et qu'il peut avoir des besoins de protection contre les inondations bien plus limités que ceux des territoires densément urbanisés qui sont situés plus en aval du bassin versant.

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.

Si le désaccord porte sur le risque de désorganisation d'une structure préexistante déjà en charge de prévenir les inondations, le préfet recueillera préalablement l'avis du préfet coordonnateur de bassin. En effet, la loi et la réglementation reconnaissent à ce dernier un rôle particulier d'arbitrage pour les décisions touchant au domaine de l'eau. Ainsi l'autorisation administrative du futur aménagement hydraulique au titre de la nouvelle rubrique "3.2.6.0." (deuxième tiret) et de l'article R.562-19 requerra l'avis du préfet coordonnateur de bassin en application du 3° de l'article R.214-10 :

Le dossier est également communiqué pour avis (...) au préfet coordonnateur de bassin lorsque les caractéristiques ou l'importance des effets prévisibles du projet rendent nécessaires une coordination et une planification de la ressource en eau ou de la prévention des inondations au niveau interrégional.

6. LES GRANDS SYNDICATS MIXTES A L'ECHELLE DES BASSINS VERSANTS AGISSANT PAR TRANSFERT DE COMPETENCE DE LEURS MEMBRES EPCI A FISCALITE PROPRE

Le choix de modalités particulières de regroupement d'EPCI à fiscalité propre entre eux pour gérer à l'échelle hydrographique appropriée les aménagements hydrauliques revient naturellement aux acteurs eux-mêmes. Les commentaires qui suivent se borneront à évoquer les difficultés propres à certains types de solution et les pistes pour les contourner.

Un syndicat mixte regroupant, parmi ses membres adhérents, à la fois le ou les EPCI à fiscalité propre d'implantation des ouvrages et les EPCI à fiscalité propre où se situent les territoires inondables à protéger constitue une première approche.

6.1 Des difficultés pratiques prévisibles

Les difficultés pratiques prévisibles sont les suivantes :

En premier les EPCI à fiscalité propre sur les territoires desquels les ouvrages sont implantés ne sont pas forcément les mêmes que ceux où sont situés les territoires inondables à protéger. Cette configuration sera particulièrement fréquente pour les aménagements hydrauliques de grande capacité, ayant *de facto* une forte influence hydraulique pour les territoires à l'aval jusqu'à des distances parfois très importantes par rapport à la localisation des réservoirs de stockage. Dans ces conditions, tous les EPCI à fiscalité propre peuvent ne pas ressentir avec la même acuité la nécessité de se grouper au sein du syndicat mixte commun.

En second lieu, le syndicat mixte qui récupère la compétence GEMAPI par transfert de ses membres EPCI à fiscalité propre se doit de l'exercer dans sa totalité. Du moins, pour un territoire donné soumis au risque d'inondation, la mission de prévention des inondations ne peut pas être répartie entre plusieurs syndicats mixtes ayant juridiquement le même objet (la prévention des inondations).⁵ C'est pourquoi, dans l'hypothèse où la protection du territoire requiert un système d'endiguement pour compléter la protection qui est apportée par l'aménagement hydraulique, c'est au syndicat mixte que revient le soin de mettre en œuvre ledit système d'endiguement. La difficulté pratique surgira quand le syndicat mixte a été constitué initialement autour des ouvrages de stockage, de type "grand barrage", de l'aménagement hydraulique et non dans l'optique de pérenniser des missions de gestion de digues, missions qui sont techniquement assez différentes de la gestion de barrages et surtout qui sont effectuées à une échelle territoriale beaucoup plus réduite, chaque endiguement étant marqué par les spécificités de la zone inondable locale à protéger.

Enfin, l'existence d'un syndicat mixte exerçant la compétence GEMAPI à une échelle hydrographique cohérente tant en ce qui concerne l'implantation des ouvrages que la localisation des territoires qui en

⁵ Ce principe important qui sous-tend le fonctionnement des services publics locaux n'interdit pas, par exemple, qu'un EPCI à fiscalité propre adhère à un premier syndicat mixte pour l'exercice de la GEMAPI sur une première portion de son territoire, adhère à un deuxième syndicat mixte "GEMAPI" pour une autre portion disjointe de son territoire. Par ailleurs, la GEMAPI regroupant d'une part des missions de "prévention des inondations" et d'autre part, des missions de "gestion des milieux aquatiques", on peut admettre un "découpage" entre les deux blocs, dans la mesure où, concrètement, sur le terrain les actions et surtout leur finalité ne sont pas les mêmes.

bénéficient, n'exonère pas ce syndicat mixte de la nécessité de respecter les contraintes des autres usages des barrages qui sont mis à sa disposition en application de l'article L.566-12-1-II.

6.2 Les outils juridiques facilitateurs

La dernière famille des difficultés évoquées *supra* est la plus simple à résoudre, du moins quand les difficultés rencontrées sont accessibles à une solution purement juridique. Il reviendra en effet au préfet coordonnateur de bassin de s'assurer que l'ensemble des usages du ou des barrages partie prenante à l'aménagement hydraulique sont bien respectés dans le cadre de l'avis qu'il donnera en application de l'article R.214-10 avant que l'aménagement hydraulique puisse être autorisé en application de l'article R.562-19. Il en résultera le cas échéant un "compromis" dans le mode d'exploitation des barrages. L'optimisation de l'exploitation "multi usages" des barrages pourra être facilitée quand le syndicat mixte exerçant la compétence GEMAPI par transfert est de type EPTB, en particulier quand l'EPTB préexistait avant l'instauration de la compétence GEMAPI et qu'il gérait déjà les barrages pour divers usages d'intérêt général incluant la prévention des inondations. En tout état de cause, le syndicat mixte qui souhaite se faire mettre à disposition un barrage en application de l'article L.566-12-1-II ne peut pas contraindre le propriétaire de l'ouvrage, le préfet du département ayant toujours, avec les dispositions de l'article précité, la possibilité de s'opposer à la mise à disposition ou d'obliger les deux parties à trouver un compromis :

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.

(...)

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 condition première qui est évoquée en premier au 6.1 plus haut trouve, quant à elle, une solution de type juridique, quand le syndicat mixte détenteur de la compétence GEMAPI par transfert de ses EPCI à fiscalité propre membres a été constitué en EPTB suite à l'action du préfet coordonnateur de bassin en application des dispositions des III et IV de l'article L.213-12 :

III.-Dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L. 212-1 du présent code, le préfet coordonnateur de bassin détermine le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau.

En l'absence de proposition émise dans un délai de deux ans à compter de l'approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, le préfet coordonnateur de bassin engage, dans le cadre du IV, la procédure de création d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau sur le bassin, le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins hydrographiques qui le justifie.

IV.-En tenant compte de critères fixés par le décret en Conseil d'Etat prévu au VIII du présent article, notamment de la nécessité pour l'établissement public territorial de bassin de disposer des services permettant d'apporter à ses membres l'appui technique nécessaire pour la réalisation des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7, le périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin ou de l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est délimité par arrêté du préfet coordonnateur de bassin:

1° Soit à la demande des collectivités territoriales après avis du comité de bassin et, s'il y a lieu, après avis des commissions locales de l'eau ;

2° Soit à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin, après avis du comité de bassin et, s'il y a lieu, des commissions locales de l'eau concernées. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de quatre mois.

Cet arrêté dresse la liste des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, en application du I bis de l'article L. 211-7, intéressés.

A compter de la notification de cet arrêté, l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressé dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le projet de périmètre et sur les statuts du nouvel établissement public. A défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

La création de l'établissement public est décidée par arrêté préfectoral ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés après accord des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations désignés par l'arrêté dressant la liste des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou par la moitié au moins des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant les deux tiers de la population.

L'accord de l'organe délibérant de tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée est nécessaire.

Les III et IV de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales sont applicables.

On rappelle par ailleurs que c'est sur la base du V de l'article L.213-12 que l'EPTB peut exercer la GEMAPI par transfert de compétence de la part de ses EPCI à fiscalité propre membres :

V.-Les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau constitués conformément aux II et III du présent article exercent, par transfert (...), tout ou partie des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7 du présent code.

*

En fonction des contraintes propres à chaque territoire et des positions prises par les élus, les outils juridiques ne sont pas forcément suffisants pour que puisse se dégager une solution intégrée à l'échelle du grand bassin versant reposant sur un unique syndicat mixte agissant par transfert de compétence de ses EPCI à fiscalité propre membres.

7. GOUVERNANCE DES AMENAGEMENTS HYDRAULIQUES REPOSANT SUR UN EPTB

7.1 Généralités

Les commentaires de ce présent 7 mentionnent deux acteurs distincts :

On retiendra en premier lieu l'autorité compétente pour la prévention des inondations; il peut s'agir d'un EPCI à fiscalité propre. Mais en pratique il s'agira souvent d'un syndicat mixte de droit commun ou de type EPAGE ou de type EPTB auquel les EPCI à fiscalité propre qui en sont membres ont transféré leur compétence GEMAPI.

Mais la gouvernance particulière évoquée dans la présente partie fait intervenir un EPTB qui est distinct de l'autorité compétente pour la prévention des inondations. Cet EPTB distinct agira au profit de l'autorité compétente pour la prévention des inondations, dans le cadre d'une convention, en tant que délégataire d'actions relevant de la GEMAPI. Il s'agit donc d'un rôle distinct du cas où l'EPTB serait lui-même détenteur de la compétence GEMAPI par transfert d'EPCI à fiscalité propre qui en seraient membres.

Le rôle de délégataire est expressément prévu par l'article L.213-12-V :

V.-Les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau constitués conformément aux II et III du présent article exercent, (...) par délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales et conformément à leurs objets respectifs, tout ou partie des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7 du présent code.

7.2 Quel intérêt pratique ?

Le recours à un EPTB peut permettre aux autorités compétentes en matière de prévention des inondations de trouver des solutions pratiques aux deux premières difficultés entrevues au 6.1 :

- en s'affranchissant de devoir rechercher une cohérence hydrographique et spatiale totale des moyens de protection et des territoires qu'ils protègent,
- en ne s'obligeant pas à ce que l'autorité compétente pour la prévention des inondations soit unique à l'échelle du grand bassin versant,
- en respectant l'interdiction de "découper" la mission de prévention des inondations sur un même territoire entre plusieurs autorités qui agiraient indépendamment l'une de l'autre.

L'idée générale est la suivante : les autorités compétentes pour la prévention des inondations s'organisent en fonction des contraintes locales propres à l'existence des systèmes d'endiguement. Il y a, dans le schéma de base, autant d'autorités distinctes que de systèmes d'endiguement. Ces autorités compétentes pour la prévention des inondations gèrent leurs systèmes d'endiguement et complètent leurs actions en déléguant à un EPTB commun le soin de gérer un aménagement hydraulique au sens de l'article R.562-18 pour leur compte. *In fine*, pour chaque zone à protéger contre les inondations, il n'y a qu'une seule autorité qui décide des actions à mener en matière de prévention des inondations, même si certaines actions sont sous-traitées.

7.3 Comment une telle gouvernance peut-elle se mettre en place ?

Il est impératif que l'EPTB dispose préalablement des ouvrages de stockage, en particulier des barrages, nécessaires à la constitution de l'aménagement hydraulique. Ce cas de figure favorable correspond généralement aux EPTB qui existaient avant la création de la GEMAPI par la loi MAPTAM. En tout état de cause, l'EPTB, dans la mesure où il n'est pas lui-même autorité compétente pour la prévention des inondations, ne pourra pas demander la mise à disposition d'ouvrages appartenant à des tiers en application de l'article L.566-12-1 ni bénéficier du dispositif de servitude prévu par l'article L.566-12-2.

Quand l'EPTB possède en propre son barrage, il peut accéder à la demande d'une autorité compétente en matière de prévention visant à ce que ce barrage assure le stockage des crues contre lesquelles l'autorité compétente pour la prévention des inondations souhaite se prémunir. Cette demande exige *a minima* une convention de délégation d'actions relevant de la GEMAPI conformément à l'article L.213-12-V déjà cité plus haut. Bien évidemment, quand l'EPTB répond favorablement à une telle demande, il le fait dans le respect de ses statuts, ce qui garantira que les besoins des autres usagers membres de l'EPTB seront préservés.

Si la convention visant l'article L.213-12-V entre l'EPTB et l'autorité compétente pour la prévention des inondations est juridiquement le strict minimum en termes de lien juridique entre les acteurs, l'adhésion de l'autorité compétente pour la prévention des inondations à l'EPTB est de nature à consolider et pérenniser ce lien juridique.

D'une façon générale, l'adhésion des différentes autorités compétentes pour la prévention des inondations à l'EPTB commun facilite et renforce la coordination, tant en ce qui concerne la définition du mode d'exploitation des ouvrages existants au profit de tous les usagers que des décisions à prendre en matière de création de nouveaux ouvrages (barrages, canaux d'amenée etc.) Ainsi les grands principes encadrant la gouvernance des ouvrages, y compris en ce qui concerne les contributions financières de chacun, pourront être précisés dans les statuts de l'EPTB.

Par ailleurs, s'il convient de construire des ouvrages nouveaux ou de réhabiliter des ouvrages existants, l'EPTB a une légitimité spécifique à agir, telle que rappelée par le 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.

On note à cet égard que pour les travaux visant à la création d'ouvrages complémentaires à ceux dont il dispose déjà, l'EPTB agissant pour le compte de diverses autorités compétentes pour la prévention des inondations, peut être amené à construire des ouvrages indispensables à la fonctionnalité du stockage de crues, sur des parcelles qui ne relèvent pas nécessairement du ressort territorial des autorités compétentes délégantes, quand se restreindre aux seuls territoires de ces autorités n'aurait pas de sens ou serait pénalisant en termes d'efficacité des actions entreprises. Cette entorse au principe de spécialité territoriale de la collectivité agissante est conforme à la jurisprudence en la matière.

En effet, en vertu du principe de spécialité territoriale des groupements de collectivités, le champ de compétences d'un groupement est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Le juge administratif sanctionne le groupement qui intervient en dehors de son périmètre en l'absence de toute habilitation statutaire ([CE, 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne](#)). Par exception, un groupement peut réaliser des équipements hors de son territoire à la double condition qu'il agisse dans le cadre de son champ de compétences et qu'il ne puisse pas réaliser l'équipement considéré dans les mêmes conditions sur son territoire. ([CE, 1948, commune de Livry-Gargan](#) ; [CE, 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres](#), TA de Montpellier, 1^{er} mars 2002, commune de Lignairolles).

8. AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES

8.1 Généralités

Au plan règlementaire, la reconnaissance d'un barrage "écrêteur de crues" comme outil de prévention des inondations dans le cadre de la compétence GEMAPI nécessite l'obtention d'une autorisation administrative en tant que "aménagement hydraulique" au sens de l'article R.562-18, au titre de la rubrique 3.2.6.0.⁶ de la nomenclature de la "loi sur l'eau".

Cette autorisation au titre de la rubrique 3.2.6.0. ne se confond pas avec l'autorisation administrative "barrage" au titre de la rubrique 3.2.5.0. qui reste obligatoire et préexistante pour les barrages déjà construits et en service⁷ ou qui sera exigée en cas de construction d'un nouveau barrage. Bien évidemment, dans le cas où l'aménagement hydraulique ne fait intervenir aucun barrage au sens de l'article R.214-112, seule l'autorisation au titre 3.2.6.0. est requise.

L'autorisation au titre de la rubrique 3.2.6.0. impose à l'autorité compétente pour la prévention des inondations qui met en œuvre l'aménagement hydraulique :

- d'indiquer le niveau de la protection qui est apportée ainsi que les territoires qui en bénéficient,
- de justifier par un document dit "étude de dangers" la performance qui est ainsi annoncée,
- de décrire la gestion des ouvrages qui permet d'atteindre ces résultats et de préciser comment une veille est effectuée en matière de risque de crues et une alerte des services de secours est donnée en cas de crise.

L'étude de dangers, qui est un document très technique devant être préparé par un bureau d'étude agréé agissant pour le compte de l'autorité compétente pour la prévention des inondations, devra respecter en ce qui concerne son plan et son contenu, les prescriptions d'un arrêté ministériel dont la préparation est en cours et la parution prévue pour le premier trimestre 2016. L'existence de cette étude sera un préalable à l'obtention de l'autorisation administrative au titre de la rubrique 3.2.6.0.

8.2 Qui demande l'autorisation administrative?

Comme l'indique l'article R.562-19-II, la demande d'autorisation administrative est présentée par l'autorité compétente pour la prévention des inondations.

Dans l'hypothèse où l'aménagement hydraulique constitue l'unique moyen mis en œuvre pour la protection d'une zone inondable donnée, il est envisageable qu'une délégation à l'EPTB qui serait spécifiquement chargé de la gestion de l'aménagement puisse prévoir l'obtention de l'autorisation de l'aménagement au titre de la rubrique 3.2.6.0. pour le compte de l'autorité compétente pour la prévention des inondations.

En revanche, lorsque la protection de la zone inondable est assurée à la fois par un système d'endiguement local et par l'écrêtement des crues qui est apporté par l'aménagement hydraulique, la "performance globale" des moyens qui sont mis en œuvre pour protéger la zone dépend en premier du système d'endiguement. Dans ces conditions, l'autorisation administrative pour le système d'endiguement et l'autorisation administrative

⁶ Rubrique 3.2.6.0. telle qu'elle vient d'être modifiée par le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 (décret digues).

⁷ L'autorisation au titre de la rubrique 3.2.5.0. impose au responsable du barrage de respecter des règles de sécurité et de sûreté des barrages qui existent depuis le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007. Codifiées dans le chapitre IV du titre I du livre II du code de l'environnement, elles ont fait l'objet de quelques adaptations et simplifications à l'occasion du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 pour tenir compte du retour d'expérience.

pour l'aménagement hydraulique doivent être demandées par la même personne, à savoir l'autorité compétente pour la prévention des inondations.

8.3 Classement et procédure d'autorisation

Les aménagements hydrauliques se voient attribuer une classe (A, B ou C) qui est fonction de l'importance de la population en zone inondable :

I.-La classe d'un système d'endiguement au sens de l'article [R. 562-13](#) ou celle d'un aménagement hydraulique au sens de l'article [R. 562-18](#) est déterminée conformément au tableau ci-dessous :

CLASSE	POPULATION PROTÉGÉE par (...) par l'aménagement hydraulique
A	Population > 30 000 personnes
B	3 000 personnes population 30 000 personnes
C	30 personnes population 3 000 personnes

La population protégée correspond à la population maximale exprimée en nombre d'habitants qui résident et travaillent dans la zone protégée, en incluant notamment les populations saisonnières.

On notera que ce classement n'aura que peu de conséquences une fois obtenue l'autorisation pour l'aménagement hydraulique. Le titulaire de l'autorisation sera tenu d'actualiser l'étude de dangers de l'aménagement⁸ au moins une fois tous les 10 ans si ce dernier est de classe A ou une fois tous les 15 ans s'il est de classe B ou une fois tous les 20 ans s'il est de classe C, comme le prévoit l'article R.214-117-II :

II.-A compter de la date de réception par le préfet de la première étude de dangers de l'ouvrage concerné, l'étude de dangers est actualisée et transmise au préfet tous les dix ans pour les (...) aménagements hydrauliques qui relèvent de la classe A, tous les quinze ans pour ceux qui relèvent de la classe B et tous les vingt ans pour ceux qui relèvent de la classe C.

En revanche, la différence de classement de l'aménagement emporte une conséquence importante pour son autorisation initiale au titre de la rubrique 3.2.6.0. (2^{ème} tiret), lorsque l'aménagement repose sur un barrage ou plusieurs barrages existants. En effet, une présomption d'ouvrage contribuant à la prévention des inondations est attribuée à ces barrages existants en vertu des II et III de l'article R.562-19. Ces dispositions permettent la délivrance de l'autorisation de l'aménagement hydraulique selon la procédure simplifiée de l'arrêté de prescription complémentaire conformément aux articles R.214-17 et R.214-18. Ce mécanisme facilitateur est maintenu jusqu'au 1^{er} janvier 2023 si le futur aménagement hydraulique est de classe C et seulement jusqu'au 1^{er} janvier 2021 s'il est de classe A ou B :

II.- Lorsque l'aménagement hydraulique comporte un ou plusieurs barrages établis 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 ou qui ont été autorisés en vertu d'une demande introduite antérieurement à cette date, la demande présentée par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent comprend les éléments prévus au II de l'article R. 214-6 ainsi que ceux prévus aux 1°, 2°, 4° et 6° du VI^o de l'article R. 214-6.

L'aménagement hydraulique est en ce cas autorisé par un arrêté complémentaire pris en application de l'article R. 214-18.

III.- La demande d'autorisation d'un aménagement hydraulique comportant un ou plusieurs barrages établis antérieurement à la date d'entrée en vigueur 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 barrages relèvent de la classe A ou de la classe B et au plus tard le 31 décembre 2021 lorsqu'ils relèvent de la classe C. A défaut, à compter respectivement du 1er janvier 2021 et du 1er janvier 2023, le barrage est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions.

⁸ On rappelle que c'est une étude de dangers totalement indépendante de l'étude de dangers des barrages de classe A et B qui interviendraient dans la composition de l'aménagement hydraulique.

⁹ Une erreur matérielle due au décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 figure dans ce renvoi aux dispositions du VI de l'article R.214-6. Les bonnes dispositions sont celles des 1°, 2°, 5° [étude de dangers de l'aménagement hydraulique] et 6°; elles feront l'objet d'un correctif prochainement.

Lorsque les échéances précitées sont forcloses, la demande de requalification d'un barrage existant ainsi que la demande de qualification complémentaire d'un barrage en cours de construction, en tant qu'aménagement hydraulique au sens de l'article R.562-18 sont soumises à la procédure normale d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, laquelle est plus longue que la procédure simplifiée, faisant notamment intervenir une enquête publique.