

# La compétence GEMAPI

## Enjeux de responsabilités multiples

Laure SEMBLAT- département Cycle de l'eau  
FNCCR



# Protection contre l'inondation Quels ouvrages pour quelles responsabilités?



# Les Obligations/responsabilités de gestionnaires de système d'endiguement /aménagement hydraulique

Le décret [2015-526](#) => L'EPCI-FP définit les systèmes d'endiguement et/ou les aménagement hydrauliques

- L'EPCI-FP compétent est le **gestionnaire** de ces systèmes
- Il doit régulariser l'autorisation IOTA des systèmes de protection de son territoire entrant dans le champ de sa compétence, sur les nouvelles dispositions du décret
  - avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (pour les systèmes comportant des digues et barrages de classes A et B)
  - avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023 (pour les systèmes comportant digues et barrages de classe C)
- Le gestionnaire est en outre **exploitant** des ouvrages de protection au sens du R554-1 du CE
- **La responsabilité du gestionnaire est engagée dès la prise de compétence** au regard du Niveau de protection

- **Les digues propriété des départements** (art 59 loi Maptam)
  - Mises à disposition gratuite de droit dès la prise de compétence (L566-12-1) ou au plus tard en 2020 (sauf si département décide de conserver des missions)
- **Les digues propriété de l'Etat** (art 59 Loi Maptam)
  - Gérées par l'Etat pour le compte de l'EPCI-FP jusqu'en 2024
  - Conventionnement à établir pour définir l'étendue de ce concours et les modalités de la gestion => l'EPCI-FP est responsable des éléments qu'il inscrit la convention et doit en définir les termes avec précision et l'appui de personnel compétent

Les riverains bénéficiaient directement de l'existence et de l'entretien de cet ouvrage de défense contre la mer => ils avaient la qualité d'usagers dudit ouvrage public

- **Sans oublier, au regard des ouvrages:**

Les limites ou le croisement des compétences avec les eaux pluviales/ruissellement, les remontées de nappe, les ouvrages de protection contre l'érosion du littoral....

Les ouvrages de correction torrentiel exclus du décret digues

Les mises à disposition des digues/infrastructures ([L566-12-1](#) CE)

Les servitudes à instruire sur les ouvrages privés contribuant au fonctionnement des systèmes

- **L'exercice de la compétence ne se limite pas à la gestion des ouvrages**

- Comporte toutes les options/aménagements de ralentissement dynamique des crues et les ouvrages annexes composant les systèmes et aménagements
- La surveillance des crues jusqu'à l'alerte des autorités (Maires des communes voire le préfet)

# Gestion des Milieux Aquatiques Quels ouvrages pour quelles responsabilités?



- **Des cours d'eau, un classement ([L214-17 CE](#)) et des objectifs de bon état**
- **Contexte délicat de la continuité écologique sur les ouvrages bénéficiant d'un droit d'eau (parfois multiséculaires)**
  - L'EPCI-FP se trouve dans l'obligation d'informer, de respecter des procédures contradictoires et de justifier auprès des propriétaires des ouvrages sur
    - L'impact réel des ouvrages sur la continuité biologique et sédimentaire,
    - L'analyse du potentiel de la petite hydroélectricité à l'heure de la transition énergétique,
    - Les limites de la remise en état des vannages pour assurer la continuité en tout temps...
    - les efforts demandés aux autres catégories d'usagers pour atteindre les objectifs de bon état ...
- **Ne pas oublier les lacs, les plans d'eau (indépendamment de la notion d'eau close)**
- **Les limites ou lien avec les autres sources de pollution (eaux pluviales, eaux usées, ruissellement agricole, industriel ....)?**

# Les ouvrages

## Ouvrages

Ouvrages fondés en titre

Ouvrages d'art

Vannages

Épis

Seuils

Buses

Canaux

Ecluses

Base nautique/loisir/baignade

Et les effets du changement  
climatique, stabilité des  
ouvrages?



- **La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides**
- Les zones humides ne sont pas mises à disposition dans le cadre du transfert (sauf si la compétence était effectivement exercée par la commune);
- La notion de protection: « Compensation, Réaffectation, Réhabilitation, Conservation, Reconquête, Renaturation, Préservation, Reconversion, Restauration, Recréation et Substitution »

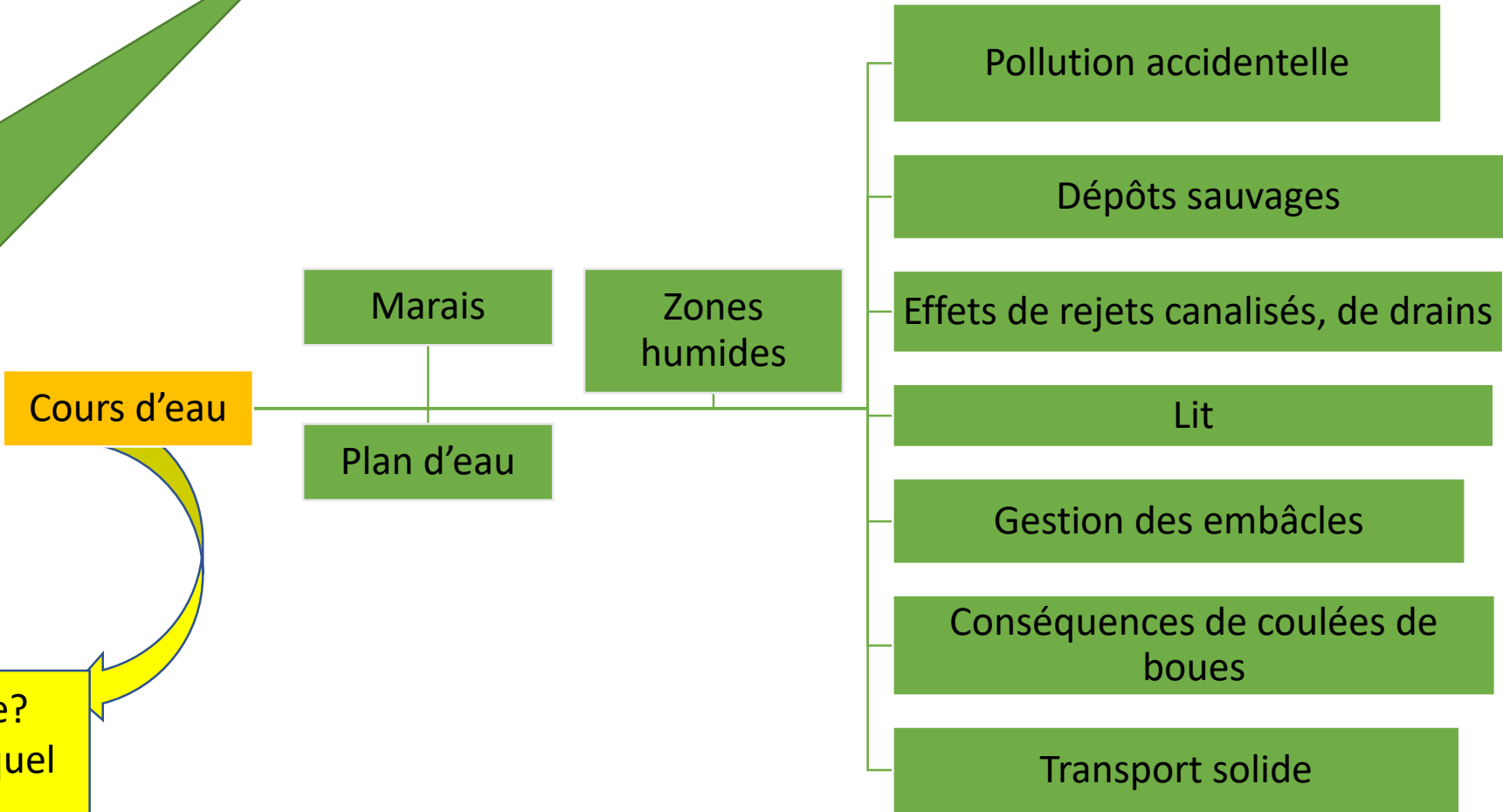
# Gestion des Milieux Aquatiques Quelles actions pour quelles responsabilités?



# Les propriétaires riverains et l'exercice de la compétence GEMAPI

En cas d'inondation, pour engager la responsabilité d'un propriétaire riverain, il faudrait prouver une faute de sa part, c'est-à-dire un défaut d'entretien du cours d'eau

Profil d'équilibre?  
Mais à partir de quel état initial?=> temporalité



# Les travaux

Notion de travaux publics

Notion de tiers

Dommages provoqués par une montée générale des eaux de la rivière en raison de l'apport de nouvelles sources sans lien avec les travaux du syndicat à l'égard desquels l'intéressée a la qualité de tiers

Berges

Ripisylve

Travaux

Recépage

Faucardage

Curage

Élagage

Tunage

Ensemencement

Tressage

Clayonnage

Fascine

plantations

Notion d'usagers des ouvrages publics

# Des actions

Des actions?

Restauration

compensation

Réaffectation

Réhabilitation

Reconquête

Renaturation

Reconversion

Substitution

Reméandrage

conservation

Avant l'instauration de la GEMAPI, l'interprétation jurisprudentielle conduisait à sanctionner les personnes publiques, agissant dans un objectif d'intérêt général sur des propriétés privées => les incitait à ne pas intervenir pour ne pas s'exposer juridiquement, elles s'en remettaient ainsi aux propriétaires légalement en charge de l'obligation d'entretien ?

# Gestion des Milieux Aquatiques

## Quels acteurs pour quelles responsabilités?

GEMAPI

Propriétaire riverain, dont les  
communes

ASA

Agriculteur exploitant

VNF

Port

Usagers

Autre service public

En  
période  
de crise

2. Articulation des  
responsabilités

Pour  
éviter la  
crise

En période  
« normale »

Avant la GEMAPI,  
Le président d'une  
association de propriétaires  
d'une digue responsable  
pour « faute caractérisée en  
exposant autrui à un risque  
d'une particulière gravité  
qu'il ne pouvait ignorer, [,],  
en ayant omis d'organiser la  
surveillance de l'ouvrage de  
protection »

- Une DIG pour

- Bénéficiaire d'une autorisation du propriétaire pour accéder en propriété privée
- Faire participer le propriétaire du bien aux travaux entrepris par la collectivité lorsque ces travaux relèvent de ses obligations, qu'il s'agisse d'un propriétaire privé ou public.

### La superposition d'affectations (pour des ZH communales),

- Bien définir ce qui relève de la GEMAPI et ce qui reste à la charge de la commune (entretien notamment)
- Définir le champ des compétences transférées, le cas échéant élargies (transfert du bien?) ou non (conventionnement de superposition d'affectation entre les collectivités)



# Quelles responsabilités induites?

**Responsabilités de la collectivité Gemapienne**

**Une responsabilité partagée**

**Risques de mise en cause de la collectivité suite à une inondation**

# Responsabilités de la collectivité compétente en GEMAPI

## Gestion des milieux aquatiques ([L211-7 CE](#))

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;

Enjeux sur les conditions d'entretien des cours d'eau, plans d'eau,.. et leurs conséquences sur les tiers

Enjeux des objectifs de bon état de la Directive cadre sur l'eau ([art 112](#) loi Notre)

Enjeux sur les ouvrages, en tant que propriétaires voire exploitants au sens de la réglementation IOTA

# Responsabilités de la collectivité compétente en GEMAPI

## Prévention des Inondations (art [L211-7](#) CE)

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;

Enjeux sur le respect des Niveaux de protection des ouvrages (art [L562-8-1](#) du CE)

Enjeux de surveillance vis-à-vis du risque inondation

Enjeu d'information des autorités en cas de risque du aux ouvrages: Maires préfecture, sécurité civile...

Enjeu ou question autour des responsabilités vis-à-vis des tiers?

Enjeux sur le champ des inondations (art [L566-1](#) du CE)

## Une responsabilité partagée

- Maintien des pouvoirs de **police générale du Maire** et des responsabilités qui lui incombent (articles [L. 2122](#) et [L. 2212](#) du CGCT)

Elaboration de plans communaux de sauvegarde (PCS) et documents d'informations communaux sur les risques majeurs (DICRIM).

Action d'accompagnement de planification et d'organisation de la gestion de crise (PCA, PPMS, ...)

Information préventive, mémoire du risque, entretien et suivi des repères de crues, dispositifs complémentaires de prévision des crues.


Mesures d'urgence : évacuation, mise en sécurité, ...

Adaptation du bâti et des réseaux

Gérer les  
secours

Gérer la crise

## Une responsabilité partagée

- l'Etat : PPRI (plan de prévention des risques d'inondation) :
  - Servitude d'utilité publique
  - Règlements l'utilisation des sols en fonction des risques
  - De l'interdiction de construire à l'obligation de respecter certaines prescriptions
- Gestion de crise par le préfet
- Etat : Police de l'eau 
- Les propriétaires riverains et le maintien du cours d'eau dans son profil d'équilibre
- EPCI-FP compétent en GEMAPI
  - Gestion des ouvrages et des milieux aquatiques
  - Surveillance, prévision et alerte des inondations
  - Dispositif de gestion de crise, et d'information des populations.

# Différents régimes de responsabilités

Recours en rapport avec les ouvrages publics, leur présumé défaut d'entretien, leur rôle dans l'aggravation des dégâts, leur mauvaises conception ou utilisation, etc.

## • Responsabilité administrative

La collectivité peut se retourner contre son élu, son agent, ...Si faute manifeste

Affecte la collectivité (commune, EPCI,,,)

Vise à reconnaître le préjudice et indemniser les victimes

## • Responsabilité Pénale

délit non intentionnel, mais le comportement du prévenu a causé le dommage

La sanction affecte la personne  
Vise à reconnaître le délit devant la société

## • Responsabilité Financière

Art 112 Loi Notre, Etat peut affecter les sanctions européennes aux collectivités qui en sont responsables

Violation d'une obligation

Faute caractérisée

délit non intentionnel, mais la personne a créé ou contribué au dommage ou n'a pas pris les mesures pour l'éviter

# Risques de mise en cause de la collectivité suite à une inondation

## Responsabilité « sans faute » du fait d'un ouvrage public :

- Création Gemapi entraîne la création d'un référentiel de comportement à adopter : non respect des règles = faute;
- La responsabilité du gestionnaire d'un système d'endiguement ou d'aménagement hydraulique engagée en cas de **défaillance avant l'atteinte du niveau de protection**
- Sauf si *les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées.* » (art L562-8-1 CE)
- S'il est inclus dans *système d'endiguement autorisé* » (art R562-14 du CE) et « *autorisé* » (art R562-19 du CE)
- Et que les conditions d'exploitations et d'entretien sont respectées

Responsabilité administrative

Idée d'une obligation de moyens

Maître d'ouvrage ou la collectivité qui se charge de l'entretien

# Risques de mise en cause de la collectivité suite à une inondation

- Niveau de protection d'une digue: « ce document fait apparaître que **les niveaux d'eau atteints dans ce secteur du fleuve ont été les plus hauts jamais connus, supérieurs au niveau retenu dans le dimensionnement des digues réalisées au XIX<sup>ème</sup> siècle et que le débit de pointe était légèrement supérieur au débit centennal ; que la circonstance que la digue n'ait pas été conçue pour résister à une montée des eaux d'une telle importance ne saurait être regardée comme un vice de conception, assimilable à un défaut d'entretien normal de cette dernière ; qu'ainsi la circonstance que l'ouvrage de protection contre l'expansion des eaux dont le syndicat avait la charge se soit rompu à l'occasion d'une crue qui excédait toutes les hypothèses prises en compte lors de sa conception, hypothèses qui se référaient à des inondations survenues en 1840, 1841 et 1843, n'est pas de nature à démontrer que l'entretien de la digue aurait été insuffisant, et non conforme aux règles de l'art ou aux prescriptions légales ou réglementaires existant à l'époque** ; que si l'inondation dont ont été victimes les consorts C et le GFA de Clairefarine a pour origine la rupture de la digue, il ne résulte pas de l'instruction que cette rupture soit en lien avec un défaut d'entretien normal de l'ouvrage alors que ce dernier, qui a cédé du fait de l'importance de la crue du petit Rhône, n'a été ni prévu ni conçu pour résister à une montée des eaux d'une telle intensité » Cour Administrative d'Appel de Marseille - N° 09MA01880 – 5 novembre 2012



# Risques de mise en cause de la collectivité suite à une inondation: une jurisprudence à considérer

TA de Nantes Délibéré du 12 février 2018

- « La commune, l'association syndicale (chargée des digues) et l'État sont tenus conjointement responsables **du défaut d'exécution des travaux sur la digue**. Sur ce point, le juge estime que « l'Etat a commis une faute lourde dans l'exercice de ses pouvoirs de tutelle » Fondements juridiques repris: TA de Nantes ([n° 1411130](#)) du 19 janvier 2017

*« La « Digue Est » était en plusieurs points d'une hauteur insuffisante pour contenir les flots ».*

*« manque de diligence avec lequel la commune a fait exécuter les travaux de confortement **et d'exhaussement de la Digue Est**, dont l'urgente nécessité lui était pourtant connue, [,], depuis la communication du diagnostic réalisé par la XX qui concluait formellement à l'insuffisance de la hauteur de la digue, eu égard aux risques existants de submersion »*

*« choix de la commune **de faire réaliser des travaux de rehaussement** sur le secteur E de la digue, mais non sur le secteur D, qui présentait pourtant le même degré de risque de submersion » => manquement à ses obligations de maître de l'ouvrage ⇔ faute de nature à engager sa responsabilité*

## Risques de mise en cause de la collectivité suite à une inondation

- **Risque pénal en cas de faute caractérisée**, notamment négligence et imprudence au regard des pouvoirs dont on dispose :

- Ex de la condamnation du maire de Fauter-sur-Mer suite tempête Xynthia ([Cour d'appel de Poitiers, 4 avril 2016, n°16/00199](#))

le juge écarter la force majeure, en retenant que le territoire de la commune avait déjà connu des épisodes de submersion marine, qu'un plan de prévention des risques d'inondation avait été prescrit justement pour répondre à ce risque, et que les conditions météorologiques ainsi que le coefficient de marée étaient connus.

le juge recherche si le maire a accompli ou non « **les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.** » = analyse concrète

le juge écarter la mise en cause de la responsabilité civile du maire, en dissociant responsabilité pénale (qui est établie) et faute personnelle : « *Le fait qu'il s'agit de fautes graves, qualifiées au plan pénal, n'implique pas nécessairement et de ce seul fait qu'elles sont personnelles et détachables du service* », et en retenant l'absence de faute intentionnelle et d'intérêt personnel.

Responsabilité  
pénale

## Risques de mise en cause de la collectivité suite à une inondation: une jurisprudence à considérer ([Cour de cassation, 24 octobre 2017, SYMADREM, n°16-85975](#))

**La responsabilité pénale des collectivités** ne peut être engagée que pour « des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public » (article 121-2 du code pénal)

Or, en l'espèce, le juge se prononce sur la négligence d'un syndicat [gestionnaire d'une digue normalement interdite à la circulation] et considère que « l'infraction a été commise par un groupement de collectivités territoriales dans l'exercice, conformément à son objet statutaire, **des activités d'entretien et de surveillance des digues fluviales et de leurs dépendances, susceptibles de faire l'objet d'une convention de délégation de service public** au sens de l'article 121-2, alinéa 2, du code pénal ».

Cette appréciation relève normalement du juge administratif; le juge pénal a cependant retenu cette lecture pour reconnaître la responsabilité pénale du gestionnaire de digue,

# Risques de mise en cause de la collectivité suite à une inondation

Par opposition à usager, pour lequel la charge de la preuve est inversée

- **La qualité de tiers et lien causalité** « *qu'il appartient au riverain d'un ouvrage public qui entend obtenir réparation des dommages qu'il estime avoir subis à l'occasion d'une opération de travaux publics à l'égard de laquelle il a la qualité de tiers d'établir, d'une part, le lien de causalité entre cette opération et les dommages invoqués, et, d'autre part, le caractère anormal et spécial de son préjudice* » Cour Administrative d'Appel de Marseille -N° 13MA00831 – 19 septembre 2013
- « **le maître d'ouvrage**, est responsable vis-à-vis des tiers, même en l'absence de faute, des dommages causés à ceux-ci par ***l'exécution des travaux publics incriminés*** » Cour Administrative d'Appel de Nancy - N° 12NC01907 – 9 janvier 2014
- **Zone d'expansion de crue** « *en considérant que l'augmentation des risques d'inondation susceptibles d'affecter la propriété des requérants ne pouvait être regardée comme caractérisant un préjudice anormal susceptible de leur ouvrir droit à réparation, la cour administrative d'appel de Marseille a donné aux faits qui lui étaient soumis une qualification juridique erronée* » Conseil d'État- 15 février 2013-N° 350823

# Régimes assurantiels et responsabilités?



- Régimes assurantiers (tant en GEMA qu'en PI) dont relève la collectivité
  - Maîtrise d'ouvrage
  - Responsabilité civile,
  - Responsabilité du fait des biens,
  - Responsabilité du fait des décisions administratives,
  - Responsabilité du fait du fonctionnement du service, du fait des services publics, des dommages aux tiers, accidents du travail....
  - Assurance des dommages à l'environnement
  - Risque contentieux
- Les possibilités (2018) qu'auront les assureurs de moduler le montant des primes de risque contre l'inondation, en fonction de la réduction du risque résultant des actions de prévention-protection entreprises ([L211-7-2](#))

Merci de votre attention

FNCCR, Laure SEMBLAT  
[www.fnccr.asso.fr](http://www.fnccr.asso.fr)  
[L.semblat@fnccr.asso.fr](mailto:L.semblat@fnccr.asso.fr)