



PRÉFÈTE DU PAS-DE-CALAIS

SOUS-PREFECTURE DE LENS

Bureau du développement du territoire
Affaire suivie par Béatrice MACIEJEWSKI

☎ 03.21.13.47.33

✉ beatrice.maciejewski@pas-de-calais.gouv.fr

Lens, le 20 JUIN 2016

Compte rendu de la réunion Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) jeudi 19 mai 2016

La réunion était présidée par Mme Élodie DEGIOVANNI, sous-préfète de Lens.

La liste des participants et le diaporama sont joints en annexe

Ordre du jour : Présentation des principales dispositions législatives qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2018

Objectif : Couvrir l'ensemble des territoires de la compétence GEMAPI.

Présentation de la réforme :

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République attribue à compter du 1^{er} janvier 2018, une compétence obligatoire « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, non soumise à intérêt communautaire, c'est-à-dire devant être exercée en totalité par les intercommunalités sans pouvoir être restituée aux communes.

Le transfert de cette compétence, était initialement prévu au 1^{er} janvier 2016 par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Il a été repoussé afin de donner aux collectivités un temps supplémentaire pour anticiper cette prise de compétence. Ainsi, il existe une période transitoire durant laquelle les collectivités et syndicats (conseils départementaux, conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public) qui assurent actuellement l'une ou plusieurs des missions relatives à la GEMAPI, peuvent continuer à les exercer jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

À compter du 1^{er} janvier 2020, l'action de l'ancien gestionnaire (conseil général, conseil régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales) 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.

L'attribution obligatoire de cette nouvelle compétence au bloc communal (communes et EPCI) vise notamment à combler soit l'absence d'exercice de cette compétence facultative jusqu'alors, soit l'intervention de multiples acteurs sur un même territoire hydrographique.

Mme la sous-préfète rappelle que l'objet de la réunion est d'apporter une information homogène aux maires et aux Présidents des EPCI à fiscalité propre sur la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. L'organisation politique de son exercice sur le territoire de la Haute Deûle appartient aux élus.

Concernant la gestion des digues en propriété de l'Etat, celui-ci continuera cette mission jusqu'au 28 janvier 2024. À l'issue, ses ouvrages de protection seront transférés en bon état aux EPCI à fiscalité propre concernés.

Cette nouvelle organisation de la compétence vise notamment à combler les lacunes souvent constatées en matière de gouvernance des ouvrages de protection contre les inondations en mettant un terme à la

multiplicité des gestionnaires. L'EPCI aura donc l'initiative et la responsabilité de déterminer, s'il y a lieu, les secteurs de son territoire à protéger (les zones à enjeux) et définira le niveau de l'aléa contre lequel elle voudra protéger la zone ainsi protégée.

La DDTM précise que les berges situées le long de la voie d'eau canalisée ont fait l'objet d'un classement par VNF, au titre de la sûreté des ouvrages hydrauliques. Elles sont liées à l'exploitation des infrastructures de transport (canal à grand gabarit et affluents) qui lui est confiée.

La DDTM précise qu'il n'est pas recensé à ce jour (à l'exclusion des berges des canaux gérées par VNF) d'ouvrage de protection contre les inondations sous maîtrise d'ouvrage de l'État ou des collectivités territoriales dans le territoire hydrographique de la Haute Deûle. L'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal (commune/EPCI) ne remet en cause ni l'obligation d'entretien du cours d'eau du propriétaire riverain, ni les missions exercées par les associations syndicales de propriétaires, ni les pouvoirs de police générale du maire (CGCT, L2212-2). « La collectivité compétente interviendra en cas de carence des propriétaires riverains, en cas d'urgence ou pour tout motif d'intérêt général » (réponse ministérielle n° 45181, JOAN 19/08/2014).

La DDTM précise que l'exercice de la compétence GEMAPI par le bloc communal n'aggrave pas leur responsabilité en la matière. La réforme clarifie le droit applicable et offre les outils juridiques (décret digue) et financiers (taxe GEMAPI) nécessaires à un exercice efficace de ces responsabilités. Ces outils doivent permettre un exercice plus efficace de ces compétences de nature, lors d'événements climatiques graves, à dégager la responsabilité des collectivités publiques compétentes. Actuellement le propriétaire d'un ouvrage ou le titulaire de l'autorisation (si l'ouvrage a été formellement autorisé), sont responsables des dommages que la présence de l'ouvrage peut engendrer (principe de "responsabilité sans faute"). Dans le cadre de l'application du décret « digues », si la collectivité disposant de la compétence GEMAPI ne reprend pas un ouvrage qui ne lui appartient pas pour l'intégrer dans un système d'endiguement autorisé, elle n'est pas responsable de sa rupture éventuelle mais le maire reste comme aujourd'hui responsable de la sécurité des habitants (on ne peut pas lui reprocher de ne pas avoir entretenu la digue mais il peut lui être reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures nécessaires pour que l'ouvrage ne se rompe pas [pouvoir de police générale du maire]). Une question réponse du Ministère est jointe en annexe sur cet aspect de responsabilité pour détailler ce point.

Débat :

M. Blancart demande des précisions, car selon lui, la loi n'est pas claire :

Avant l'entrée en vigueur de la réforme, la GEMAPI était une compétence facultative et partagée entre toutes les collectivités et leurs groupements. Le constat est aujourd'hui celui d'un morcellement et d'un enchevêtrement de ces interventions.

L'attribution de cette compétence au bloc communal permettra désormais d'assurer, sur l'ensemble du territoire national, un lien étroit et pérenne entre la politique d'urbanisme et les missions relatives à la prévention des risques et à la gestion des milieux aquatiques.

Les missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), définies à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement :

- aménagement d'un bassin hydrographique
- entretien et aménagement de cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau
- défense contre les inondations et contre la mer
- protection et restauration des milieux aquatiques

Mme la sous-préfète demande aux élus de vérifier la rédaction dans leurs statuts des compétences touchant à la prévention des inondations et à la gestion des milieux aquatiques et de revenir vers la sous-préfecture si des sujets n'apparaissent pas clairs au regard de la compétence GEMAPI telle que prévue dans la loi.

M. Blancart s'interroge sur le coût de gestion des travaux et d'entretien.

La loi crée une taxe, dite « taxe GEMAPI », remplaçant le mécanisme préexistant de « redevance pour service rendu », afin de financer les missions nécessaires à l'exercice de la compétence GEMAPI. Elle est :

- de mise en œuvre facultative,
- plafonnée à 40 € par habitant et par an,
- affectée à un budget annexe spécial.

M. Blancart souhaite savoir à qui sera versée cette taxe.

La DDTM précise que le montant total sera reversé par l'administration fiscale à l'EPCI et sera affectée au financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens.

M. Gras demande si cette taxe remplacera la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

La DDTM précise que La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) a pour principal objectif de financer la protection, la gestion et l'ouverture au public d'espaces naturels sensibles boisés ou non et la réalisation d'itinéraires de promenade et de randonnées. La taxe GEMAPI qui n'a pas le même objet que la TDENS viendrait s'ajouter à celle-ci.

Mme Belland demande si les stations de relevage des eaux resteront sous la responsabilité de l'État.

La DDTM le confirme, car les stations de relevage des eaux (SRE) gérées par l'État ont pour objectif de garantir l'absence d'inondation dans les cuvettes d'affaissement minier protégées. Ce dispositif relève de la responsabilité qui incombe à l'État en matière d'après-mine au travers de la réglementation du code minier.

M. Blancart indique que 74 SRE ont été identifiées dont 52 ont été transférées à l'État par Charbonnages de France. Il souhaite savoir quelles seront les responsabilités pour les 22 SRE du ressort des collectivités.

La DDTM précise que la gestion des 22 SRE placées sous la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité relève de sa compétence.

La gestion opérationnelle du suivi après mine et donc des SRE sous responsabilité de l'État est confiée au BRGM (Département Prévention et Sécurité Minière) dont les principales missions sont :

- la surveillance d'ouvrages de sites miniers, au titre du Code minier ou du Code de l'Environnement ;
- les travaux de mise en sécurité des sites miniers en qualité de maître d'ouvrage délégué.

En ce qui concerne la maîtrise de l'urbanisation dans les cuvettes d'affaissement minier au regard du risque d'inondation la DDTM rappelle qu'il n'est pas envisagé de prescrire un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) compte tenu de la très faible probabilité d'occurrence de l'aléa dans ces zones et de son caractère industriel et minier.

Mme la sous-préfète précise que les compétences de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) et du risque inondation lié aux stations de relevage des eaux (SRE) sont définies par des codes différents (code de l'environnement et code minier).

L'ordre du jour étant épuisé, Mme la sous-préfète lève la séance.

La sous-préfète,



Élodie DEGIOVANNI

Liste des participants

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

- Mme Marie-Alexandrine VALERE, pôle risques naturels
- Mme Gaëlle PAYEN, délégation de services
- Mme Gwenaëlle BAUDE-LEGULUDEC, chargée de mission

DDTM du Nord

- M. Ludovic HOTTON, responsable unité A.F.R.E.
- Mme Caroline TROUVE, adjointe au chef de la délégation territoriale Douai-Cambrai

DDTM du Pas-de-Calais

- M. David BARJON, directeur adjoint
- Mme Emilie RENARD, adjointe au chef de service eau et risques
- M. Arnauld LEFEBVRE, chargé de mission territorial du Lensois
- Mme Doriane MAHE, adjointe au chef de l'unité connaissance et prévention des risques
- M. Stéphane ANSART, chargé de mission PAPI/DI/GEMAPI
- Mme Mélanie PONTEL

Sous-Préfecture de Lens

- Mme Karine QUIGNON, chef du bureau du développement du territoires
- Mme Béatrice MACIEJEWSKI, chargée de l'environnement

Conseil départemental du Nord

- M. Jean-Pierre MULLIER

Conseil départemental du Pas-de-Calais

- M. Jean-François BLONDEL

Communauté d'agglomération de Lens-Liévin

- M. Jean-Pierre BLANCART, vice-président
- Mme Christine DOUCHE, service eau assainissement
- M. Gaëtan BOYER, directeur service eau et assainissement

Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin

- Mme Séverine GAUDRE, directrice du service eau
- M. Jean-Luc CARON, directeur général des services

Communauté d'agglomération du Douaisis

- M. Jean-Paul FONTAINE, vice président

Communauté de communes de la Haute-Deûle

- M. Luc VAN LIERDE, directeur général des services
- M. Christophe GRAS, vice président

Commission locale de l'eau du SAGE Marque-Deûle

- M. Florian BUSY, animateur

Mission Bassin Minier

- Mme Sandrine BELLAND, chargée de mission

Syndicat mixte du SCOT Lens-Liévin-Hénin-Carvin

- Mme Marion WOS, chargée de mission

Communes du département du Nord

- M. Alain BOS, maire de Wahagnies

Communes du département du Pas-de-Calais

Annay-sous-Lens

- M. Yves TERLAT, maire
- M. Claude VANDENBORREN, conseiller délégué

Evin-Malmaison

- Mme Valérie PETIT, maire

Fouquières-lez-Lens

- Mme Claudine HERMEL, directrice générale des services
- M. Jean-Pierre THIRION, adjoint au maire

Lens

- M. Philippe RAITER
- M. Jacky LEFRANC, service sécurité
- M. Frédéric DUFLOS, adjoint au maire, délégué à l'environnement

Montigny-en-Gohelle

- M. Bruno YARD, maire

Excusés :

- M. Bernard CHARAUX, vice-président de la communauté de communes de Pévèle-Carembault
- Mme Nathalie HOUTEKINS, préfecture du Nord
- Cabinet d'étude
- M. Thierry BOURY, adjoint à l'urbanisme, mairie d'Esquerchin

Foire Aux Questions

Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et compétence de GEMAPI

Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal en matière de responsabilité des collectivités en cas d'inondation ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations au bloc communal. Ces nouvelles dispositions alourdissent-elles leur responsabilité en cas d'inondation ?



Réponse :

Les responsabilités du maire et de la commune peuvent d'ores et déjà être mises en cause à l'occasion de la survenance d'un événement dommageable pour un tiers, indépendamment de toute « compétence » locale spécifique en la matière.

Au titre de ses pouvoirs de police générale définis à l'article L.2212-2 du CGCT, le maire doit « prévenir, par des précautions convenables » et « faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

Le maire doit ainsi prendre les précautions nécessaires pour prévenir les risques d'inondation, ce qui comprend notamment le soin d'interdire la réalisation de travaux si cette interdiction est seule de nature à prévenir les inondations (CAA Douai, 9 novembre 2000, req. n°96DA02456), de « prendre des mesures temporaires ou limitées de prévention ou de sauvegarde » en attendant la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation par le préfet (CE, 21 octobre 2009, n°310470), ou de contrôler l'état des digues, même si la commune n'en est pas propriétaire, afin de s'assurer de l'absence de défectuosité (CE, 14 mai 2008, req. n°291440).

Par ailleurs, l'élaboration par le maire d'un plan communal de sauvegarde (PCS), qui « détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes », est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (article L.731-3 du code de la sécurité intérieure). (Une autre solution consiste à élaborer un plan intercommunal de sauvegarde, cosigné par le président de l'EPCI à fiscalité propre et les maires des communes membres.)

Par ailleurs, la commune, l'EPCI ou le syndicat compétent en matière d'entretien des cours d'eaux peut procéder d'office aux travaux des cours d'eau non domaniaux, après mise en demeure restée sans résultat du propriétaire négligent et aux frais de ce dernier (article L.215-16 du code de l'environnement).

En cas de carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police, la responsabilité administrative (et donc financière) de la commune peut être engagée pour faute simple du maire dans le cadre de la prévention des risques d'inondations (Conseil d'Etat, 14 mai 2008, req. n°291440), cette responsabilité pouvant le cas échéant être partagée avec celle du syndicat de rivières compétent (Conseil d'Etat, 3 mai 2006, n°261956).

Accessoirement, il convient de rappeler qu'en tant qu'agent de l'Etat le maire peut également prendre toutes les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau sous l'autorité du préfet (article L.215-12 du code de l'environnement). En matière pénale, la responsabilité du maire ne peut être engagée

que s'il a commis une « violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement », ou commis une « faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité » qu'il ne pouvait ignorer (article 121-3 du code pénal). Lorsque l'existence d'un risque naturel ne pouvait être ignorée par le maire, sa responsabilité pénale peut ainsi être engagée pour faute caractérisée dans l'exercice de son pouvoir de police (prévention du risque, alerte et protection des populations), comme l'illustre la jurisprudence en matière d'avalanches (Tribunal correctionnel de Bonneville, 17 juillet 2003).

L'attribution d'une nouvelle compétence aux communes et EPCI à fiscalité propre n'alourdit pas leur responsabilité administrative et pénale en la matière. Au contraire, les outils juridiques et financiers accompagnant la création de cette compétence doivent permettre un exercice efficace de cette dernière de nature, en cas d'événements climatiques graves, à dégager la responsabilité des collectivités publiques compétentes.

La création de la compétence de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », attribuée à un échelon de collectivités territoriales, le bloc communal, doit mettre un terme à l'émiettement des responsabilités en matière de lutte contre les inondations et permettre ainsi l'émergence d'une politique cohérente dans ces domaines.

La création de cette compétence n'a ni pour objet ni pour effet de créer une nouvelle source de responsabilité pour les élus locaux.

Au contraire, les dispositions du projet de loi créent un cadre juridique, financier et institutionnel devant faciliter la mise en œuvre des actions de lutte contre les inondations et ainsi limiter les risques pour les élus en créant :

- des procédures spécifiques visant à faire émerger un gestionnaire unique des ouvrages de lutte contre les inondations (mise à disposition des digues, servitudes, etc.) ;
- une ressource financière pérenne, à caractère fiscal ;
- les structures juridiques permettant d'associer les collectivités compétentes sur une circonscription hydrographique cohérente pour l'exercice en commun de tout ou partie de la compétence.

Dans ces conditions, la responsabilité de la prévention des risques d'inondation ne reposera plus sur le seul maire.

L'attribution de la compétence aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, le cas échéant, aux syndicats de rivières, aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux, ainsi qu'aux établissements publics territoriaux de bassin, doit en effet conduire à la mise en œuvre de politiques locales de prévention des inondations. Ces politiques se traduiront par des opérations matérielles de construction ou de maintenance d'ouvrages et d'entretien de berges.

Enfin, l'alinéa 2 de l'article L.562-8-1 du code de l'environnement, dans sa version issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, dispose que « la responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées ». Par exemple, un gestionnaire de digues ne pourra pas être tenu pour responsable de la rupture d'une digue sous l'effet d'une crue « centennale » dès lors que la digue aura été conçue et entretenue pour résister à une crue dont la période de retour est de 50 ans.



Référence :

Code de l'environnement : article L.562-8-1.

Code général des collectivités territoriales : article L.2212-2.