

AJ Collectivités Territoriales 2024 p.202

Gemapi et responsabilité administrative : le cas des cours d'eaux non domaniaux

Raphaël Meyer, Docteur en droit, élève-avocat

Pour mémoire, la compétence Gemapi a été transférée à titre obligatoire aux intercommunalités à fiscalité propre⁽¹⁾ que sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles à la date du 1^{er} janvier 2018⁽²⁾. Cette compétence obligatoire est divisée en missions, dont certaines sont obligatoirement exercées par les collectivités compétentes en matière de Gemapi⁽³⁾.

En théorie, les missions obligatoires relevant de la compétence Gemapi peuvent être schématiquement scindées entre :

- celles relevant des missions relatives à la « gestion des milieux aquatiques »⁽⁴⁾,
- et celles relevant de la mission relative à la « prévention des inondations »⁽⁵⁾.

En pratique, les missions précitées sont souvent liées. Des travaux d'aménagement ou le défaut d'entretien d'un cours d'eau peuvent provoquer des inondations. Inversement, le mauvais entretien ou le défaut d'entretien d'un ouvrage de prévention des inondations peut avoir un impact, par exemple, sur les cours d'eaux.

La responsabilité des personnes publiques est souvent engagée au titre des missions relatives à l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau⁽⁶⁾ ou au titre des missions relatives à la défense contre les inondations relativement aux ouvrages dont elles ont la charge⁽⁷⁾.

Les présents développements proposent de s'attarder principalement sur les missions relatives à l'entretien des cours d'eau non domaniaux puisqu'il existe souvent, en ce domaine, un recoupement entre obligations privées et interventions publiques.

Aussi s'agira-t-il de restreindre le propos à l'étude des interventions publiques en matière de cours d'eau non domaniaux, avant d'aborder l'éventuel engagement de la responsabilité administrative⁽⁸⁾ des personnes publiques.

Entretien des cours d'eau non domaniaux et intervention des personnes publiques

Principe : des obligations d'entretien incombant aux propriétaires riverains

Obligation d'entretien régulier - La protection des propriétés voisines des cours d'eau non domaniaux contre l'action naturelle des eaux incombe par principe aux propriétaires riverains⁽⁹⁾. Ces derniers sont tenus par la loi à un entretien régulier du cours d'eau non domanial qui borde leur propriété⁽¹⁰⁾.

La loi précisant à cet effet que l'entretien régulier a pour objet de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de

permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives  (11), ainsi que par curage localisé de sédiments à condition qu'il n'ait pas pour effet de modifier sensiblement le profil en long et en travers du lit mineur du cours d'eau  (12).

Le juge a eu l'occasion de préciser que les obligations législatives n'imposent pas au propriétaire d'assurer des travaux de dragage et d'entretien ayant pour objet de restaurer la navigabilité du cours d'eau, lesquels excèdent ses obligations  (13).

Bénéfice des produits naturels - En contrepartie de ces obligations d'entretien, chaque riverain, propriétaire du lit et des berges des cours d'eau non domaniaux, a le droit de bénéficier, dans la partie du lit qui lui appartient, de tous les produits naturels et d'en extraire de la vase, du sable et des pierres, à la condition de ne pas modifier le régime des eaux  (14).

À noter : Toutefois, les obligations du propriétaire riverain se limitent au terrain d'assiette de sa propriété.

Responsabilité - En cas de manquement à ses obligations, sa responsabilité notamment civile peut être engagée  (15).

Exception : des interventions publiques sur les cours d'eaux non domaniaux

Absence d'obligation - À l'inverse des propriétaires riverains, ni l'État ni les collectivités territoriales ou leurs groupements n'ont pas l'obligation d'assurer l'entretien des cours d'eau non domaniaux  (16).

Toutefois, l'intérêt général ou l'urgence peuvent parfois nécessiter que les personnes publiques ou leurs représentants agissent en lieu et place d'un propriétaire défaillant.

Travaux facultativement mis en oeuvre par la collectivité compétente en matière de Gemapi

Cas de mise en oeuvre de travaux par la collectivité - Le juge considère qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires les y contraignant, les collectivités « Gemapiennes » n'ont pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau, navigables ou non navigables, contre l'action naturelle des eaux ; cette protection incombe aux propriétaires intéressés  (17).

Toutefois, l'intervention en propriété privée peut par exemple être nécessaire, lorsqu'un mauvais entretien du cours d'eau peut engendrer ou aggraver des dommages liés à l'existence ou au fonctionnement d'un ouvrage public.

La collectivité compétente en matière de Gemapi est ainsi habilitée à se substituer au propriétaire ne s'acquittant pas de son obligation d'entretien du cours d'eau non domanial de deux manières :

- **soit en suivant la procédure permettant de réaliser** des travaux d'office  (18) ;
- **soit en suivant la procédure permettant de réaliser** des travaux déclarés d'intérêt général ou urgents  (19).

Réalisation des travaux d'office - Au titre de la première hypothèse, ce n'est qu'en cas de carence des propriétaires dans leurs obligations d'entretien régulier  (20), que l'intercommunalité ou le syndicat compétent en matière de Gemapi peut pourvoir d'office aux travaux nécessaires, mis à la charge du propriétaire  (21).

Pour ce faire, il est nécessaire que le président de la collectivité compétente adresse une mise en demeure de faire au propriétaire afin qu'il réalise les travaux dans un délai déterminé (22). Si à l'issue du délai déterminé, le propriétaire ne s'est pas exécuté, il s'agira alors de réaliser les travaux d'office tout en respectant le droit de propriété du propriétaire défaillant.

Si le propriétaire ne s'oppose pas à ce que les agents chargés des travaux pénètrent dans sa propriété, les travaux seront réalisés par la personne publique qui bénéficie, pendant la durée des travaux, d'une servitude légale de passage (23). En revanche, en cas de refus d'accès de ces agents par le propriétaire, la collectivité compétente en matière de Gemapi doit, le cas échéant en référé, demander au juge judiciaire l'autorisation d'y accéder avec le concours éventuel de la force publique. Une fois les travaux réalisés, le chef de l'exécutif de la collectivité compétente émet un titre de perception à l'encontre du propriétaire, correspondant au montant des travaux exécutés pour son compte (24).

Comme l'a rappelé le juge, la mise en oeuvre de cette procédure de substitution ne constitue pas une obligation de l'intercommunalité, ou du syndicat compétent, mais une « faculté de substitution aux obligations du propriétaire riverain qu'[elle] tient des dispositions de l'article L. 215-16 du code de l'environnement » (25).

Il en résulte qu'aucune obligation générale de prévenir les inondations affectant les propriétés riveraines d'un cours d'eau non domanial n'est mise à la charge du groupement de collectivités compétent en matière de Gemapi (26).

Réalisation des travaux déclarés d'intérêt général ou urgents - Au titre de la seconde hypothèse, les collectivités compétentes en matière de Gemapi peuvent mettre en oeuvre une déclaration d'intérêt général (DIG) permettant d'accéder aux propriétés privées riveraines des cours d'eau, d'engager des travaux d'entretien et d'aménagement des cours d'eau non domaniaux afin d'éventuellement pallier les carences des propriétaires privés dans leur entretien, lorsque ces travaux présentent un caractère d'intérêt général ou d'urgence (27).

En ce cas, elles sont soumises aux procédures réglementaires afférentes prévues par le code de l'environnement (28). Avant toute intervention publique, il est nécessaire que le caractère d'intérêt général ou d'urgence des travaux ait été préalablement reconnu par arrêté préfectoral.

De la même manière, le juge considère que les collectivités « Gemapiennes » n'ont pas d'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines de cours d'eaux non domaniaux contre l'action naturelle des eaux, mais une simple faculté d'agir pour prendre à leur charge des travaux d'intérêt général relevant des propriétaires riverains (29).

Mesures ordonnées par les autorités de police compétentes

Mesures ordonnées par l'autorité de l'État compétente en matière de police administrative spéciale de l'eau - Si l'État n'est également pas comptable de l'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau non domaniaux contre l'action naturelle des eaux, il appartient à son représentant d'assurer les mesures nécessaires au titre de la police des cours d'eau non domaniaux, définie par les articles L. 215-7 et suivants du code de l'environnement (30).

À cet égard, le préfet peut édicter des règlements d'entretien et d'utilisation de ces cours d'eau (31), autoriser les installations, ouvrages, imposer la réalisation de travaux (32). D'une manière générale, il peut prendre « toutes mesures nécessaires pour la police » de ces cours d'eau (33). Les maires peuvent également, au nom de l'État et donc sous l'autorité des préfets, intervenir en matière de police des cours d'eau non domaniaux (34).

Mesures ordonnées par le maire en vertu de son pouvoir de police administrative générale - D'une manière générale, le maire informe préventivement les administrés en cas de risques d'inondation, a en charge une mission de surveillance et d'alerte, organise les secours en cas d'inondation et enfin intervient en cas de carence des propriétaires riverains pour assurer le libre cours des eaux  (35).

Une telle intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police administrative générale  (36) et en tant que représentant de la commune ne saurait être mise en oeuvre qu'en l'absence d'intervention de l'État et au regard de l'urgence de la situation considérée  (37).

À cet égard, le maire peut prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances, en cas de danger grave ou imminent, tels les accidents naturels relatifs aux inondations, aux ruptures de digue, etc. ceci, même si la police spéciale de l'eau a été attribuée au préfet  (38). Dans ce cas, le maire devra informer d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui faire connaître les mesures qu'il a prescrites  (39).

En revanche, le maire ne peut pas intervenir au titre de ses pouvoirs de police administrative générale si l'imminence du danger n'est pas caractérisée  (40). Aussi et dans cette hypothèse, la responsabilité de la commune ne saurait être engagée puisqu'aucune carence fautive du maire n'est caractérisée  (41).

Entretien des cours d'eau non domaniaux et responsabilité des personnes publiques

L'action ou le défaut d'action d'une personne publique ou de ses représentants peut toutefois être source de responsabilité publique. Aussi s'agira-t-il d'établir une présentation permettant de s'orienter en ces domaines. Il ne s'agira toutefois pas d'être exhaustif dans la mesure où il est difficile de traiter de toutes les subtilités existantes dans ce cadre.

Pour simplifier, il est à noter que la mise en cause de la responsabilité d'une personne publique provient souvent de dommages de travaux publics engagés par la collectivité « Gemapienne » ou encore du défaut d'exercice des pouvoirs de police par les autorités compétentes en la matière.

Responsabilité de la collectivité « Gemapienne » en raison de dommages de travaux publics

Régimes de responsabilité applicables à la collectivité « Gemapienne »

Souvent, la responsabilité de la collectivité compétente en matière de Gemapi est recherchée lorsqu'elle a commis des dommages résultant :

- de l'exécution d'un travail public portant sur des propriétés privées non bâties (par ex., curage d'un cours d'eau non domanial), des ouvrages privés (par ex., réaménagement de digues construites sur un cours d'eau privé)  (42) ;
- de travaux publics portant sur des ouvrages publics ;
- ou encore de l'existence ou du fonctionnement d'ouvrages publics dont elle a la garde  (43).

Au titre des travaux sur des cours d'eau non domaniaux - L'inaction de la collectivité compétente en matière de Gemapi au titre des travaux qu'elle peut engager d'office dans ce cadre  (44) ne permet pas à un requérant de rechercher la responsabilité de la collectivité, puisqu'il s'agit d'une faculté d'action et non d'une obligation d'action pour la personne

publique (45).

Il en va, semble-t-il, de même s'agissant des travaux d'intérêt général sur ces cours d'eaux non domaniaux (46).

Cependant, la responsabilité de la collectivité ayant pris en charge de tels travaux peut être engagée à l'égard des propriétaires riverains du cours d'eau non domanial « lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés, soit par une faute qu'[elle] aurai[t] commise, soit par l'existence ou le mauvais fonctionnement d'ouvrages publics dont [elle a] la charge » (47).

Responsabilité pour faute et bénéficiaires des travaux publics - Dans la mesure où les propriétaires riverains ont vocation à tirer bénéfice des travaux publics, ils doivent être regardés comme ayant la qualité d'usager par rapport à ces travaux (48), et partant, le régime de la responsabilité pour faute de la personne publique peut être engagé.

Par suite, bien que la collectivité compétente en matière de Gemapi ne soit pas propriétaire des cours d'eau non domaniaux, elle pourrait voir sa responsabilité engagée si elle commet une faute lors de l'intervention auprès d'un propriétaire défaillant (dans le cadre des deux procédures précitées que sont la procédure permettant de réaliser des travaux d'office (49) et la procédure permettant de réaliser des travaux déclarés d'intérêt général ou urgents (50)), notamment lorsque les travaux publics effectués dans ce cadre ont été irrégulièrement exécutés engendrant ou aggravant un dommage (51).

A contrario, lorsque ces travaux ont été menés dans les règles de l'art et n'ont pas excédé ceux que nécessitaient les objectifs poursuivis, la responsabilité de la collectivité « Gemapienne » ne peut pas être engagée (52). La responsabilité de la collectivité compétente en matière de Gemapi ne pourrait pas davantage être recherchée pour défaut d'entretien d'un ouvrage privé dès lors qu'une fois achevé, ce dernier appartient à la personne privée bénéficiaire (53).

Responsabilité sans faute et tiers aux travaux publics - Toutefois, il est à noter que la collectivité compétente en matière de Gemapi se doit d'être vigilante lors de ces travaux, en s'assurant que les travaux réalisés ne provoquent ou n'aggravent aucun dommage vis-à-vis des tiers, auquel cas sa responsabilité sans faute pourrait être engagée (54). En une telle hypothèse, alors même que les travaux publics ont régulièrement été exécutés, la responsabilité de la collectivité peut être engagée sans faute lorsque les préjudices subis par des tiers trouvent leur cause dans des caractéristiques intrinsèques de l'ouvrage (même privé), et que les caractéristiques de l'ouvrage ont été décidées par la personne publique (55).

Ouvrages publics construits en vue de prévenir les inondations et les submersions - Hors du cas des travaux sur les cours d'eaux non domaniaux, et concernant spécifiquement les ouvrages publics construits en vue de prévenir les inondations et les submersions, il convient principalement (56) de distinguer les ouvrages autorisés par arrêté et répondant à diverses conditions (57) des autres.

- **Responsabilité sans faute ou pour faute** - Dans le cas des ouvrages ne constituant pas un système d'endiguement ou un aménagement hydraulique autorisé (58), le gestionnaire d'ouvrage est responsable au titre de la mission de prévention des inondations, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement (59). Le gestionnaire de l'ouvrage est responsable sur le fondement de la responsabilité pour défaut d'entretien de l'ouvrage - ou pour faute présumée - lorsque la victime a la qualité d'usager par rapport à l'ouvrage (60).

- **Absence de responsabilité ou responsabilité pour faute** - Pour les ouvrages de protection des inondations liés aux systèmes

d'endiguements autorisés ou aux aménagements hydrauliques autorisés, et pour schématiser, lorsque les obligations légales et réglementaires de la collectivité « Gemapienne » sont remplies (61), la responsabilité de la collectivité ne peut pas être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir au-delà du niveau de protection choisi ; mais sa responsabilité peut être engagée pour faute dès lors que le dommage survient en deçà du niveau de protection défini (62). Dans ce cas, la distinction entre tiers et usagers n'est pas opérante.

Détermination de la collectivité appelée en réparation d'un dommage

L'origine du dommage (63) et le régime de responsabilité applicable sont nécessaires mais ne sont pas suffisants pour engager un recours contentieux. Aussi convient-il de déterminer la personne publique responsable de ce dommage.

À cet égard, le juge considère que, dans les rapports entre communes et intercommunalités, lorsque le fait générateur du dommage intervient après le transfert de compétence, seule la responsabilité de la collectivité nouvellement compétente peut être recherchée (64).

Le juge est même allé plus loin en considérant que, sauf dispositions législatives contraires, le transfert de compétences communales à une intercommunalité sur le fondement du CGCT implique la substitution de plein droit de l'intercommunalité aux communes membres dans l'ensemble de leurs droits et obligations attachés à cette compétence, y compris lorsque ces obligations (incluant les dommages extracontractuels) trouvent leur origine dans un événement antérieur au transfert (65).

En pratique, la détermination de la personne publique responsable est plus complexe que ce qui vient d'être exposé car la compétence Gemapi (66) n'est pas toujours exclusivement gérée par l'intercommunalité ; d'autres acteurs peuvent être compétents : un syndicat, un établissement public territorial de bassin (EPTB), un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) (67). À cela s'ajoute la donnée tenant au détenteur de la compétence concernée puisqu'elle peut différer - au sein d'une même intercommunalité - en fonction des missions qui auraient été confiées à un syndicat ainsi que de la zone géographique de compétence dudit syndicat (68).

Il s'agit également de déterminer :

- si la compétence intercommunale a été transférée à un syndicat (69), auquel cas le responsable est celui qui détient la compétence transférée et sa responsabilité pourra être engagée dans les conditions ci-dessus détaillées (70) ;

- ou si la compétence intercommunale a été déléguée à un EPTB ou un EPAGE, auquel cas le responsable demeure, en théorie, la collectivité « Gemapienne » puisque le délégataire exerce la compétence au nom et pour le compte du délégant (71), même si un aménagement contractuel de la responsabilité semble envisageable (72).

Appliquée aux travaux, et entre communes et intercommunalité, la grille de lecture est donc relativement simple : le responsable est le détenteur de la compétence transférée, y compris si les dommages proviennent d'une source antérieure au transfert (73).

Au cas des travaux engagés par une autre collectivité, la réponse est moins certaine mais il n'est pas exclu que la collectivité « Gemapienne », si elle était condamnée, exerce une action récursoire contre l'ancienne collectivité pour le paiement de sa quote-part de responsabilité.

Appliquée aux ouvrages, la détermination du responsable ne répond pas exactement à la même logique, le régime applicable dépendant de plusieurs paramètres et subtilités ⁽⁷⁴⁾. Sans entrer dans plus de détails, il est probable que la responsabilité des collectivités en ce domaine sera affinée au gré d'éventuels contentieux. La loi nous donne toutefois quelques indications.

- Pour les digues communales, lesquelles ont exclusivement pour vocation de prévenir les inondations et les submersions, construites ou aménagées avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, le responsable est le gestionnaire de l'ouvrage, y compris si la cause est antérieure au transfert ⁽⁷⁵⁾ et ce à compter de l'arrêté du transfert de compétence ⁽⁷⁶⁾. Pour les digues répondant aux mêmes caractéristiques et antérieurement gérées par les départements et les régions et les digues domaniales récemment mises à disposition des intercommunalités ⁽⁷⁷⁾, la loi prévoit que la responsabilité liée à la prévention des inondations et submersions est transférée à la collectivité « Gemapienne » dès la mise à disposition actée par convention ⁽⁷⁸⁾ ou éventuellement la prise d'arrêté du préfet s'agissant des digues domaniales ⁽⁷⁹⁾.

- S'agissant des ouvrages publics n'ayant pas exclusivement pour vocation la prévention des inondations et submersion mais qui s'avèrent, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, de nature à y contribuer, ils sont mis, par convention, à la disposition de la collectivité « Gemapienne » compétente pour la défense contre les inondations et contre la mer ⁽⁸⁰⁾. La responsabilité liée à la prévention des inondations et submersions est alors transférée à la collectivité « Gemapienne » dès la mise à disposition ⁽⁸¹⁾.

Responsabilité des autorités de police agissant dans le domaine de l'eau

Responsabilité de l'État en raison de l'inaction de son représentant au titre de son pouvoir de police administrative spéciale

Responsabilité pour faute simple de l'État - Si l'État n'a pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau non domaniaux contre l'action naturelle des eaux, car cette protection incombant au propriétaire riverain qui est tenu à un entretien régulier du cours d'eau non domanial qui borde sa propriété ⁽⁸²⁾, il appartient au préfet, sur le fondement de ses pouvoirs de police administrative spéciale ⁽⁸³⁾, de prendre toutes dispositions nécessaires au libre cours des eaux ⁽⁸⁴⁾. Le maire peut, sous l'autorité du préfet, également prendre les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau ⁽⁸⁵⁾.

Par suite, en cas de dommages causés aux propriétés voisines des cours d'eau non domaniaux du fait de l'action naturelle des eaux, la responsabilité de l'État peut être engagée en raison d'une carence fautive du préfet à prendre toute disposition pour assurer le libre cours des eaux ⁽⁸⁶⁾.

C'est ainsi que le juge considère que, en s'abstenant de réaliser les diligences nécessaires pour assurer le libre cours des eaux, en empêchant les obstacles de se créer sur ceux-ci ou en contraignant les propriétaires riverains des cours d'eau non domaniaux à procéder à leur entretien, l'État a commis une faute dans l'exercice de ses pouvoirs de police ⁽⁸⁷⁾. Cette faute est de nature à ouvrir droit à réparation au profit des requérants des préjudices subis car ils en sont la conséquence directe ⁽⁸⁸⁾.

Responsabilité pour faute lourde de l'État - Dans de rares cas, il pourrait être envisageable que la responsabilité de l'État soit engagée à raison d'une carence du préfet dans l'usage de ses pouvoirs de substitution ⁽⁸⁹⁾ en cas de péril imminent et de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale ⁽⁹⁰⁾.

La responsabilité de l'État pourrait également être engagée pour faute lourde à raison d'une absence de substitution et d'exercice du pouvoir de tutelle du préfet sur une association syndicale autorisée (ASA), alors qu'il aurait été informé de possibles conséquences dommageables du fonctionnement défectueux des ouvrages gérés par l'ASA qui, rappelons-le, a le caractère d'établissement public ⁽⁹¹⁾.

Responsabilité de la commune au titre de son pouvoir de police administrative générale

Responsabilité de la commune pour faute simple en cas de péril imminent et d'inaction du maire au titre de son pouvoir de police administrative générale - En cas de péril imminent, l'inaction du maire au titre de son pouvoir de police administrative générale est fautive et de nature à engager la responsabilité de la commune.

Tel est le cas lorsque survient la rupture d'une digue et que s'ensuit une inondation alors que le maire a disposé d'un délai conséquent pour constater l'existence d'une brèche et y porter remède ⁽⁹²⁾. D'autant que, en l'espèce, l'accès à l'ouvrage était relativement aisé à pied par le lit de la rivière. Il en résulte que la commune a été condamnée pour défaut d'action du maire, lequel n'a pas prévenu le sinistre par des précautions convenables. Ce faisant, le maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune ⁽⁹³⁾.

En revanche, le maire ne peut pas intervenir au titre de ses pouvoirs de police administrative générale si l'imminence du danger n'est pas caractérisée ⁽⁹⁴⁾. Aussi et dans cette hypothèse, la responsabilité de la commune ne saurait être engagée puisqu'aucune carence fautive du maire n'est caractérisée ⁽⁹⁵⁾.

Responsabilité sans faute de la commune dans l'exercice, par le maire, du pouvoir de police administrative générale - Plus largement, la responsabilité sans faute de la commune du fait de mesures de police administrative générale légalement édictées par le maire ou, par le préfet s'y substituant le cas échéant, au titre d'une mesure de prévention contre les risques d'inondation, peut être recherchée sur le fondement du principe de rupture d'égalité devant les charges publiques par des personnes qui, du fait de l'application de la mesure de police, subiraient un préjudice grave et spécial ⁽⁹⁶⁾.

À titre illustratif, de telles conditions ne sont pas remplies pour l'exploitant d'un camping dont la fermeture définitive est arrêtée au titre d'une mesure de prévention contre les risques d'inondation, laquelle est motivée par les menaces d'inondations faisant courir de graves risques aux campeurs ⁽⁹⁷⁾.

Quoi qu'il en soit et au regard de ce qui précède, il peut être indiqué que le juge retient soit une co-responsabilité des acteurs liés à la gestion de l'eau à hauteur de leur quote-part de responsabilité ⁽⁹⁸⁾, soit une responsabilité solidaire de ces derniers ⁽⁹⁹⁾.

Code de l'environnement - Article L. 211-7

I.-Les collectivités territoriales et leurs groupements, tels qu'ils sont définis au deuxième alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin prévus à l'article L. 213-12 du présent code peuvent, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I *bis* du présent article, mettre en oeuvre les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant :

- 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 ;
- 3° L'approvisionnement en eau ;
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 6° La lutte contre la pollution ;
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- 12° L'animation et la concertation dans les domaines de la prévention du risque d'inondation ainsi que de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

Les compétences visées aux alinéas précédents peuvent être exercées par l'établissement public Voies navigables de France sur le domaine dont la gestion lui a été confiée.

I *bis*.-Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I. À cet effet, elles peuvent recourir à la procédure prévue au même I. [...]

Mots clés :

ORGANISATION TERRITORIALE * Compétence * Réforme * Gestion des milieux aquatiques * Prévention des inondations * Etablissement public de coopération intercommunale

ENVIRONNEMENT * Eau * Gestion de la ressource * Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

(1) À l'exception de quatre communes isolées situées dans des îles monocommunes qui bénéficient d'une dérogation législative (CGCT, art. L. 5210-1-1 )

(2) L. n° 2014-58 du 27 janv. 2014, dite loi MAPTAM, art. 56 à 59, et L. n° 2015-991 du 7 août 2015, dite loi NOTRe,

art. 76 II, fixant les collectivités compétentes en matière de Gemapi (ci-après parfois dénommées intercommunalités) même si d'autres personnes publiques peuvent agir en lieu et place de l'intercommunalité à qui est transférée la compétence (CGCT, art. L. 5211-61 ).

(3) Missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'art. L. 211-7 du c. envir. (C. envir., art. L. 211-7 II ). Les missions dites « partagées » ne seront pas évoquées, lesquelles regroupent les missions précisées aux 3°, 4°, 6°, 7°, 9°, 10°, 11° et 12° du I de l'art. L. 211-7  du c. envir. et le pouvoir d'édifier des servitudes de l'art. L. 211-12  du même code.

(4) Obligations issues des 1°, 2° et 8° du I de l'art. L. 211-7 du c. envir., soit l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; 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 ; la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

(5) C. envir., art. L. 211-7 I , 5°, soit la défense contre les inondations et contre la mer.

(6) Sur la notion de cours d'eau, C. envir., art. L. 215-7-1  ; CE 21 oct. 2011, n° 334322, Lebon  ; AJDA 2011, 2038 .

(7) Il s'agit respectivement des missions mentionnées aux 2° et 5° du I de l'art. L. 211-7 du c. envir.

(8) Un régime de responsabilité pénale existe en matière de Gemapi mais à des fins de clarté, seul le régime de responsabilité administrative sera ici développé.

(9) Que ceux-ci soient des personnes publiques ou des personnes privées. Le propriétaire riverain « doit être entendu comme la personne dont la propriété borde le cours d'eau » (CAA Toulouse, 11 juill. 2023, n° 21TL20708 ). L'art. 33 de la loi du 16 sept. 1807, encore en vigueur, dispose que ce sont les particuliers qui financent les digues dans la proportion de leur intérêt aux travaux, mais que le gouvernement peut les aider financièrement (par ex., CE 9 févr. 1972, n° 79268, *Sté industrielle de Tous Articles Plastiques*, Lebon  ; CAA Toulouse, 21 févr. 2023, n° 21TL00405 , *SARL Camping de la plage*, AJDA 2023, 779 , chron. M. Torelli ).

(10) C. envir., art. L. 215-14 .

(11) C. envir., art. L. 215-14 .

(12) C. envir., art. R. 215-2 .

(13) Civ. 3^e, 20 mai 2009, n° 08-10.910 .

(14) C. envir., art. L. 215-2 .

(15) Civ. 3^e, 7 oct. 2009, n° 08-13.834 , AJDI 2010. 334 , obs. E. Gavin-Millan-Oosterlynck .

(16) CE 22 juill. 2020, n° 425969, *Sté Les Vigneux*, Lebon  ; AJDA 2020. 1509  ; AJCT 2020. 590, obs. V. Chiu .
Sauf si une personne publique est propriétaire d'un cours d'eau non domanial.

(17) CE 22 juill. 2020, *Sté Les Vigneux*, préc. ; CAA Lyon, 26 juill. 2018, n° 16LY02966 .

(18) C. envir., art. L. 215-16  à L. 215-18 .

(19) C. envir., art. L. 211-7 .

(20) C. envir., art. L. 215-14 .

(21) C. envir., art. L. 215-16 . V., égal., plus spécifiquement, la possibilité pour les intercommunalités ou les syndicats compétents en matière de Gemapi de se substituer aux propriétaires défaillants constitués sous forme d'associations syndicales autorisées (ASA) en faisant procéder d'office à des travaux, aux frais de l'association dans le cas où la carence de l'association nuirait gravement à l'intérêt public (ord. n° 2004-632 relative aux associations syndicales de propriétaires, art. 30 et 62).

(22) Rappelant les dispositions de l'art. L. 435-5 du code de l'environnement et fixant un délai au cours duquel le propriétaire est censé réaliser les travaux (C. envir., art. L. 215-16 .

(23) C. envir., art. L. 215-16 .

(24) C. envir., art. L. 215-16 .

(25) CE 22 juill. 2020, *Sté Les Vigneux*, préc.

(26) CE 22 juill. 2020, *Sté Les Vigneux*, préc.

(27) En utilisant les procédures prévues aux art. L. 151-36 à L. 151-40 du c. rur.

(28) C. envir., art. R. 214-88 à R. 214-102. Toutefois, l'art. R. 214-44 du c. envir. prévoit des dispenses de procédure d'autorisation et de déclaration en cas de danger grave et présentant un caractère d'urgence, à condition que le préfet en soit immédiatement informé.

(29) CAA Toulouse, 11 juill. 2023, n° 21TL20708.

(30) En ce sens, il appartient au préfet « en vertu des pouvoirs de police qui lui sont confiés par les dispositions de l'article L. 215-7 du code de l'environnement [...] de prendre toutes dispositions nécessaires au libre cours des eaux, le maire pouvant, sous l'autorité de celui-ci, prendre également les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau en application des dispositions de l'article L. 215-12 du même code » (CE 22 juill. 2020, *Sté Les Vigneux*, préc.). V. égal., et plus spécifiquement, la possibilité pour les représentants de l'État (préfet, maire en tant que représentant de l'État) disposant du pouvoir de police spéciale de l'eau, de se substituer aux propriétaires défaillants constitués sous forme d'associations syndicales autorisées (ASA) en faisant procéder d'office à des travaux, aux frais de l'association, dans le cas où la carence de l'association nuirait gravement à l'intérêt public (ord. n° 2004-632, art. 30 et 62).

(31) C. envir., art. L. 215-8.

(32) Par ex., CAA Bordeaux, 15 janv. 2007, n° 03BX00295, en l'occurrence, le préfet a enjoint à un riverain de cours d'eau non domanial de procéder à des travaux de curage, en raison des risques d'inondation que les obstacles au libre écoulement des eaux faisaient peser sur la sécurité publique. V., égal., CAA Nantes, 28 mars 2001, n° 97NT02548.

(33) C. envir., art. L. 215-12.

(34) C. envir., art. L. 215-12 ; CE 22 juill. 2020, *Sté Les Vigneux*, préc.

(35) CGCT, art. L. 2212-2, 5°.

(36) CGCT, art. L. 2212-2, 5° et L. 2212-4.

(37) CE 2 déc. 2009, n° 309684, *Cne de Rachecourt-sur-Marne*, Lebon ; AJDA 2009. 2319 ; D. 2010. 2468, obs. F. G. Trébulle.

(38) CGCT, art. L. 2212-4  ; CE 2 déc. 2009, *Cne de Rachecourt-sur-Marne*, préc.

(39) CGCT, art. L. 2212-4 .

(40) CAA Nancy, 5 juill. 2004, n° 02NC00779, *Préfet de la Haute-Saône c/ Cne de Saulnot*, AJDA 2004. 2039 , note J.-M. Adrien  ; RFDA 2005. 173, note P. Lagrange .

(41) Par ex., CAA Toulouse, 11 juill. 2023, n° 21TL20708 , *Communauté d'agglomération de l'Albigeois*, : « Les constats de l'expert judiciaire, qui fait état, dans son rapport du 19 juin 2015, de ce que l'érosion du talus peut devenir menaçante à terme pour la partie sud de l'habitation et de ce que l'instabilité du talus est effectivement de nature dans un temps plus ou moins long à créer des éboulements successifs, ne sont pas de nature à caractériser l'existence d'un danger imminent justifiant que le maire d'Albi prenne des mesures provisoires pour y remédier ».

(42) Si les travaux entrepris sur des digues privées par les collectivités « Gemapiennes » ont la nature de travaux publics, les digues précitées demeurent des ouvrages privés (CE 13 mars 2019, n° 406867, Lebon  ; AJDA 2019. 610  ; *ibid.* 1242 , concl. L. Dutheil de Lamothe  ; RFDA 2020. 78 .

(43) En effet, bien que la collectivité compétente en matière de Gemapi ne soit pas propriétaire des cours d'eau non domaniaux, elle pourrait voir sa responsabilité engagée si, même en l'absence de faute, un dommage est provoqué ou aggravé par les ouvrages publics (par ex., les digues) dont elle assure la gestion (CE 3 mai 2006, n° 261956 , AJDA 2007. 204 , note M. Deguerge .

(44) Sur le fondement de l'art. L. 215-16 du c. envir.

(45) CE 22 juill. 2020, *Sté Les Vigneux*, préc. ; CAA Marseille, 22 août 2019, n° 19MA02371 .

(46) CAA Toulouse, 11 juill. 2023, *Communauté d'agglomération de l'Albigeois*, préc.

(47) CAA Lyon, 26 juill. 2018, n° 16LY02966 .

(48) CAA Toulouse, 11 juill. 2023, *Communauté d'agglomération de l'Albigeois*, préc.

(49) C. envir., art. L. 215-16  à L. 215-18 .

(50) C. envir., art. L. 211-7 .

(51) Par ex., CAA Toulouse, 11 juill. 2023, *Communauté d'agglomération de l'Albigeois*, préc. : « La responsabilité des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui ont pris en charge les travaux déclarés d'intérêt général par le préfet sur le fondement de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, peut être engagée à l'égard des propriétaires riverains du cours d'eau non domanial au titre des dommages de travaux publics conduits dans des conditions anormales qui présentent, de ce fait, un caractère accidentel ».

(52) CE 22 avr. 1992, n° 72441, Lebon  ; RDI 1992. 325, obs. F. Llorens et P. Terneyre . La responsabilité de la collectivité « Gemapienne » peut être atténuée au regard de la faute de la victime, ou même non retenue en cas de force majeure (pour un ex. de force majeure, CE 27 mars 1987, n° 59039, Lebon .

(53) Il est possible de souligner que ce régime général se rapproche de celui applicable aux ASA (décr. n° 2006-504, art. 50, al. 6).

(54) CE 13 mars 2019, n° 406867 , préc.

(55) CE 13 mars 2019, n° 406867 , préc.

(56) Mais non exclusivement.

(57) Pour les systèmes d'endiguement, C. envir., art. R. 562-14  ; pour les aménagements hydrauliques, C. envir., art. R. 562-14 .

(58) Ouvrages non autorisés ou dont l'autorisation est caduque.

(59) CE 3 mai 2006, n° 261956 , préc. ; CAA Nantes, 15 déc. 2023, n° 22NT02203 .

(60) CAA Marseille, 5 nov. 2012, n° 09MA01880  ; CAA Nancy, 13 avr. 2021, n° 20NC02084 , dans ce dernier cas, s'il ne semble pas que le gestionnaire d'ouvrage ait été attrait au contentieux, il aurait pu engager sa responsabilité si tel avait été le cas.

(61) Au titre de la conception, de l'exploitation, de l'entretien (C. envir., art. L. 562-8-1 , R. 562-14  et R. 562-19 .

(62) C. envir., art. L. 562-8-1 .

(63) Laquelle peut provenir de travaux publics, de l'existence ou du fonctionnement d'un ouvrage public.

(64) CE 6 avr. 1979, n° 98510, *Sté « La Plage de la Forêt »*, Lebon .

(65) CE 28 nov. 2023, n° 471274, *Communauté d'agglomération de la Provence Verte*, Lebon  ; AJDA 2023. 2201  ; CAA Marseille, 7 déc. 2022, n° 20MA04077  ; CAA Paris, 26 sept. 2022, n° 21PA00869 .

(66) Et donc les ouvrages qui en relèvent.

(67) CGCT, art. L. 5211-61  et C. envir., art. L. 213-12 .

(68) CGCT, art. L. 5211-61 , al. 3 et 4, prévoyant la « sécabilité fonctionnelle » des missions, lesquelles peuvent ainsi être transférées à un syndicat mixte en totalité ou partiellement. Ce transfert total ou partiel peut se cumuler avec une « sécabilité géographique de la compétence », la compétence pouvant être transférée à un syndicat mixte sur tout le territoire de l'intercommunalité concernée ou à plusieurs syndicats mixtes sur des parties distinctes du territoire de l'intercommunalité.

(69) Ou si le mécanisme de représentation-substitution s'applique.

(70) Car la jurisprudence précitée (CE 28 nov. 2023, n° 471274 ) est transposable aux rapports entre intercommunalités et syndicats.

(71) CGCT, art. L. 5211-61 , al. 4, lequel renvoie aux deux derniers alinéas de l'art. L. 1111-8  du même code.

(72) Par analogie, CAA Lyon, 25 août 2020, n° 18LY02850 , où le juge se réfère au contenu même du contrat pour déterminer la collectivité responsable.

(73) CE 28 nov. 2023, n° 471274 , préc.

(74) Pour plus de précisions, C. envir., art. L. 566-12-1 , L. 562-8-1 , R. 562-14  et R. 562-19 .

(75) CE 28 nov. 2023, n° 471274 , préc.

(76) Soit depuis le 1^{er} janv. 2018, et ce, même si aucun procès-verbal de transfert n'a été signé (CAA Nancy, 30 juin 2020, n° 18NCO0280 )

(77) Décr. n° 2023-1074 du 21 nov. 2023.

(78) C. envir., art. L. 566-12-1 I .

(79) Décr. n° 2023-1074 du 21 nov. 2023, art. 1^{er}.

(80) C. envir., art. L. 566-12-1 II .

(81) C. envir., art. L. 566-12-1 II , al. 3.

(82) C. envir., art. L. 215-14 .

(83) Lesquels lui sont confiés par les dispositions de l'art. L. 215-7 du c.envir.

(84) CE 2 mars 1984, n°s 35524 et 35874, Lebon  ; CAA Nancy, 13 avr. 2021, n° 20NCO2084 .

(85) En application des dispositions de l'art. L. 215-12 du même code.

(86) CE 22 juill. 2020, *Sté Les Vigneux*, préc.

(87) CE 8 avr. 2005, n° 252260  ; CAA Nancy, 13 avr. 2021, n° 20NCO2084  ; CAA Marseille, 20 mai 2003, n° 01MA01905 .

(88) CAA Nancy, 13 avr. 2021, préc.

(89) CGCT, art. L. 2215-1 .

(90) CE 31 janv. 1997, n° 156276 , en l'occurrence, le préfet s'est substitué au maire dans l'exercice des pouvoirs de police administrative générale.

(91) CE 14 mai 2008, n° 291440 , *Cne de Pertuis*, AJDA 2008. 1399 .

(92) *Ibid.*

(93) *Ibid.*

(94) CAA Nancy, 5 juill. 2004, *Préfet de la Haute-Saône*, préc.

(95) Par ex., CAA Toulouse, 11 juill. 2023, *Communauté d'agglomération de l'Albigeois*, préc. : [« Les constats de l'expert judiciaire, qui fait état, dans son rapport du 19 juin 2015, de ce que l'érosion du talus peut devenir menaçante à terme pour la partie sud de l'habitation et de ce que l'instabilité du talus est effectivement de nature dans un temps plus ou moins long à créer des éboulements successifs, ne sont pas de nature à caractériser l'existence d'un danger imminent justifiant que le maire d'Albi prenne des mesures provisoires pour y remédier ».

(96) CE 25 juill. 2007, n° 278190, *Leberger, M. et M^{me} Cortie, Lebon*  ; AJDA 2007. 1559 .

(97) *Ibid.*

(98) CE 2 mars 1984, n° 35524, *Syndicat intercommunal de l'Huveaune, Lebon*  ; CAA Marseille, 20 mai 2003, n° 01MA01905 .

(99) CE 8 avr. 2005, n° 252260 .