

RÉFÉRENTIEL TECHNIQUE ET JURIDIQUE

# GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI)

LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ET OBLIGATIONS  
ENTRE LES COLLECTIVITÉS ET LES PROPRIÉTAIRES  
RIVERAINS DES COURS D'EAU



### Les cahiers de la FNCCR

N°4 Février 2023

Actualisation de l'étude réalisée en 2018

**Directeur de la publication :**

Pascal SOKOLOFF

**Rédaction :** Pierre KOLDITZ,

Laure SEMBLAT, Régis TAISNE,

Yann LANDOT, Cabinet Landot & associé

**Coordination collection :** Service commu-

nication FNCCR - Alexandre ALLION

**Mise en page :** Astrid BIZOUARD

**Photos :** FNCCR, A.ALLION,

Adobe Stock, pexels, pixabay, unsplash

Tous droits réservés

Reproduction totale ou partielle interdite  
sans autorisation et citation de l'auteur.

## ÉDITO

Les cours d'eau constituent un élément essentiel de nos territoires, qui témoignent, par les aménagements dont ils font l'objet, aussi bien de l'intérêt que des dangers qu'ils représentent, mais également des externalités positives qu'ils apportent aux activités humaines et à notre environnement.

Utilisés comme ressource aux multiples fonctionnalités (nourriture, énergie motrice, irrigation, transport, paysage...), les cours d'eau tiraient autrefois leur valeur patrimoniale des services rendus à l'homme. Ils trouvent aujourd'hui une reconnaissance pour leur intérêt environnemental, tant au regard de leur faune et flore aquatique ou riveraine que de la mobilité naturelle qui leur est si caractéristique. Les collectivités territoriales sont des acteurs essentiels de cette mise en valeur, voire de la restauration, des milieux et des écosystèmes qui les composent.

Depuis 1992, la loi leur permet également d'intervenir en domaine privé pour réaliser des opérations d'entretien des cours d'eau, à la place des propriétaires-riverains défaillants (ou pour faciliter la réalisation d'opérations groupées d'entretien) aux frais de ces derniers. Il est également possible de procéder à des aménagements d'intérêt général.

Depuis l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal, puis aux établissements publics de coopération intercommunale en 2018, l'entretien des cours d'eau constitue l'une des missions des collectivités. Cependant, elle ne remet pas en cause les obligations des propriétaires riverains, qu'elles soient individuelles ou collectives.

Depuis la première publication de cette note en 2018, la jurisprudence est venue apporter d'utiles clarifications sur le rôle de la compétence GEMAPI vis-à-vis des propriétaires riverains des cours d'eau non-domaniaux et de leurs obligations de procéder à leur entretien régulier. En effet, le Conseil d'État a confirmé que le groupement de collectivités compétent a la faculté, et non l'obligation, de se substituer aux propriétaires riverains défaillants.

Ainsi, vous trouverez dans ce document une analyse juridique actualisée du cabinet Landot, qui je l'espère, répondra à nombre d'interrogations.

### MARYVONNE BUCHERT

ADJOINTE AU MAIRE DE MULHOUSE

MEMBRE DU CONSEIL  
D'ADMINISTRATION DE LA FNCCR  
ET COPRÉSIDENTE DE LA COMMISSION  
« GRAND-CYCLE DE L'EAU »  
DE LA FNCCR

CONSEILLÈRE COMMUNAUTAIRE  
DÉLÉGUÉE À L'EAU  
ET À L'ASSAINISSEMENT  
DE MULHOUSE ALSACE  
AGGLOMÉRATION

L'objectif de la présente étude est d'**apporter des éclairages aux EPCI-FP et aux syndicats mixtes dans la mise en œuvre des nouvelles compétences relatives à la Gestion de l'eau, des milieux aquatiques et à la prévention des inondations** (ci-après, « GEMAPI »), que ce soit du point de vue :

- ▶ De l'**identification et de l'articulation des actions** des EPCI-FP et des syndicats compétents au regard des obligations des propriétaires riverains et des autres personnes publiques ;
- ▶ Des **modalités de mise en œuvre de ces actions** par les EPCI-FP et les syndicats mixtes;
- ▶ De la **gestion des risques** liés à la mise en œuvre de ces actions, tant pour les groupements de collectivités compétents eux-mêmes que pour les autres acteurs publics.

## SOMMAIRE

LA COMPÉTENCE GEMAPI COEXISTE AVEC D'AUTRES MISSIONS ET OBLIGATIONS PROPRES À DIVERS ACTEURS	10
▶ LES PÉRIMÈTRES FONCTIONNELS ET GÉOGRAPHIQUES DE LA COMPÉTENCE DÉPENDENT DES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES	10
Une compétence transférée à titre obligatoire vers les EPCI-FP	10
Un périmètre effectif qui demeure déterminé par les spécificités hydrauliques, hydrologiques et écologiques des territoires des groupements de collectivités territoriales exerçant la compétence GEMAPI	10
La mise en œuvre de missions préexistantes à la création de la compétence GEMAPI	12
Une compétence qui s'inscrit finalement — pour la GEMA — en continuité avec la situation juridique et technique antérieure	13
▶ EN DÉPIT DU TRANSFERT À TITRE OBLIGATOIRE DE LA GEMAPI VERS LES EPCI-FP, LES MISSIONS ET LES OBLIGATIONS DES AUTRES ACTEURS DU GRAND CYCLE DE L'EAU ONT ÉTÉ MAINTENUES	14
Les autres acteurs du grand cycle de l'eau n'ont pas été entièrement dépossédés de leur capacité d'intervention	14
Les assouplissements relatifs au transfert de la GEMAPI concernent les gestionnaires d'ouvrages et les autres personnes publiques que celles représentant le bloc communal	17
Le cadre de gouvernance applicable à GEMAPI aboutit donc à une superposition d'acteurs et de responsabilités, en particulier autour de l'entretien de cours d'eau	18
▶ LA NÉCESSITÉ DE PROPOSER UNE CLÉ DE RÉPARTITION DES OBLIGATIONS ET DES RESPONSABILITÉS DES ACTEURS AFIN DE PERMETTRE UNE GESTION JURIDIQUEMENT SÉCURISÉE DU SOCLE GEMAPI	19

## SOMMAIRE

LE CONTENU ET L'ARTICULATION DES RESPONSABILITÉS RELATIVES AUX COURS D'EAU DES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS, DES GROUPEMENTS DE COLLECTIVITÉS COMPÉTENTS ET DES AUTRES PERSONNES PUBLIQUES	22
▶ LE CONTENU DES RESPONSABILITÉS RELATIVES AUX COURS D'EAU DES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS, DES EPCI-FP (OU SYNDICATS COMPÉTENTS) ET DES AUTRES PERSONNES PUBLIQUES	22
L'obligation d'entretien régulier des propriétaires riverains est limitée à la préservation de la situation hydraulique, hydrologique et écologique des cours d'eau non domaniaux	22
Le contenu des missions d'entretien et d'aménagement des cours d'eau non domaniaux des groupements de collectivités compétents en matière de GEMA	23
L'entretien et l'aménagement de cours d'eau	24
Le contenu des obligations ou des missions des autres personnes publiques	26
▶ L'ARTICULATION DE LA COMPÉTENCE GEMAPI AVEC LES OBLIGATIONS DES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS ET DES AUTRES PERSONNES PUBLIQUES	26
L'articulation de la compétence GEMAPI avec les obligations des propriétaires riverains : la ligne de démarcation des enjeux du territoire, identifiés au cas par cas	26
L'articulation de la GEMAPI avec les responsabilités des personnes publiques	32
LES OUTILS À DISPOSITION DES EPCI-FP (OU SYNDICATS COMPÉTENTS) DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS RELATIVES À L'ENTRETIEN DE COURS D'EAU EN PROPRIÉTÉ PRIVÉE	32
▶ LES INTERVENTIONS DES EPCI-FP (OU SYNDICATS COMPÉTENTS) SUR LES PROPRIÉTÉS RIVERAINES DES COURS D'EAU NON-DOMANIAUX	32
Le recours à des conventions peut permettre l'intervention amiable sur la propriété des propriétaires riverains	33
La procédure de DIG permet d'intervenir sur des propriétés privées de manière temporaire	33
La procédure de DUP permet d'exproprier des personnes privées	34
La mise en place de servitudes permet de garantir l'intervention sur des propriétés privées de façon pérenne	35
L'octroi d'une autorisation préfectorale d'occupation temporaire permet également d'intervenir sur des propriétés privées de manière temporaire	35
▶ LES INTERVENTIONS DES EPCI-FP (OU SYNDICATS COMPÉTENTS) SUR LA PROPRIÉTÉ DES AUTRES PERSONNES PUBLIQUES	35
GLOSSAIRE	36



## → LA COMPÉTENCE GEMAPI COEXISTE AVEC D'AUTRES MISSIONS ET OBLIGATIONS PROPRES À DIVERS ACTEURS

### NOTA BENE

Bien que l'article L.211-7 du code de l'environnement évoque le terme malheureux de « compétence » pour les 12 items de cet article, si les items 1, 2, 5 et 8 constituent la compétence GEMAPI, les autres items du L.211-7, I du Code de l'environnement sont des missions partagées entre plusieurs acteurs au titre de leurs propres compétences ou, pour les communes, de leur clause de compétence générale.

### ► LES PÉRIMÈTRES FONCTIONNELS ET GÉOGRAPHIQUES DE LA COMPÉTENCE DÉPENDENT DES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES

#### Une compétence transférée à titre obligatoire vers les EPCI-FP

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (ci-après, « MAPTAM ») a opéré une redistribution des compétences et des missions relatives au milieu récepteur, notamment à travers une refonte de l'article L.211-7 du Code de l'environnement.

Elle a notamment introduit la notion de compétence « GEMAPI » (Gestion du milieu aquatique et prévention des inondations).

Conformément à ses articles 56 à 59, les com-

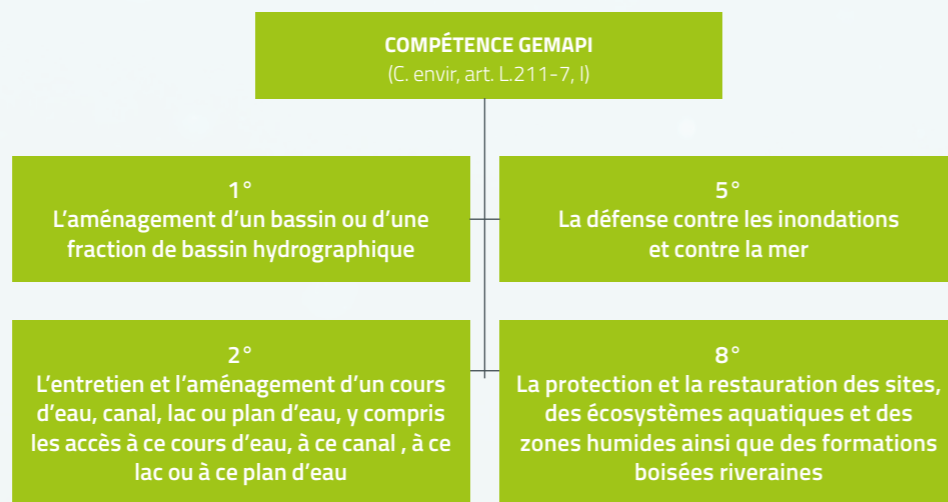
munes et, en cascade, les EPCI-FP se sont vus obligatoirement transférer au 1<sup>er</sup> janvier 2018 les missions visées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement qui seront détaillées dans la sous-partie suivante.

Initialement fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la date de transfert des compétences visées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement vers les EPCI-FP a été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2018 par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (ci-après, « loi NOTRe »).

### Un périmètre effectif qui demeure déterminé par les spécificités hydrauliques, hydrologiques et écologiques des territoires des groupements de collectivités territoriales exerçant la compétence GEMAPI

Le socle GEMAPI et les compétences « hors GEMAPI »

Les attributions qui correspondent au socle GEMAPI :



Ainsi, ce socle GEMAPI comporte à la fois une diversité de milieux d'intervention (cours d'eau, canaux, lacs, zones humides,

littoraux, etc.) et d'actions (entretien, aménagement, protection, etc.) à la charge des groupements de collectivités compétents.

### NOTA BENE

Pour les besoins de l'étude il sera préférable d'évoquer l'ensemble des missions « GEMA » et les missions relevant de la « PI ». En pratique, les deux sont souvent liées sur certaines opérations, l'entretien d'un cours d'eau ou les aménagements qui y sont réalisés, par exemple, pouvant avoir des impacts sur les débits et, par voie de conséquence, sur les enjeux de prévention des inondations. Les actions qui pourraient relever des missions qui n'ont pas été intégrées dans le « socle » GEMAPI peuvent avoir pour finalité la prévention des inondations ou la préservation ou la restauration des milieux aquatiques. Dans ces circonstances, elles peuvent être assurées sous la maîtrise d'ouvrage du groupement de collectivités compétent et être financées, à ce titre, à hauteur des enjeux de la GEMAPI. Exemple : des actions de maîtrise des eaux de ruissellement dont la finalité est de prévenir les inondations.

Les autres missions listées au I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement se trouvent quant à elles exclues du socle GEMAPI.

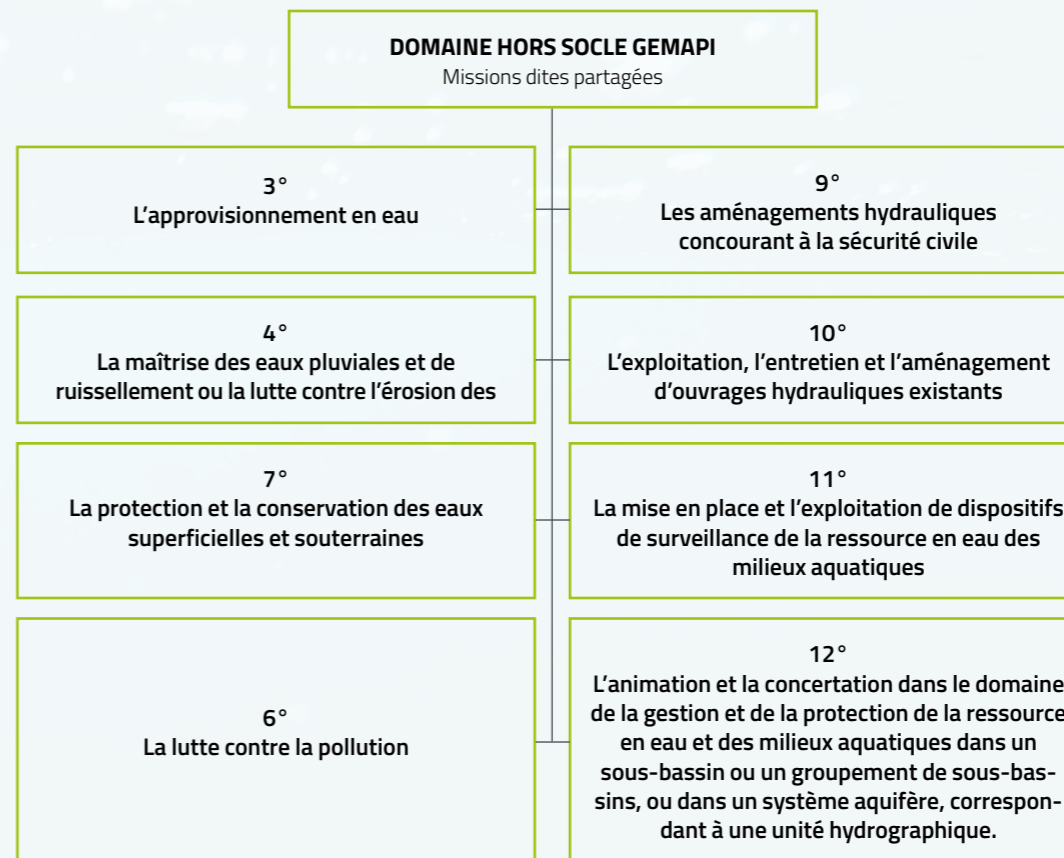
Ces missions sont dites « partagées » entre les collectivités territoriales et les autres acteurs du grand cycle de l'eau que sont :

► Les établissements publics (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, EPCI-FP,

pôles métropolitains, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, agences départementales, institutions ou organismes interdépartementaux et ententes interrégionales, Voies Navigables de France (VNF), etc.), sous réserve de ce qu'indiquent leurs statuts.

► D'autres opérateurs publics comme privés (EDF, gestionnaires de milieux, etc.)

Ces missions sont listées aux 3°, 4°, 6°, 7°, 9°, 10°, 11° et 12° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement comme l'illustre le schéma ci-dessous :



En marge de cette étude, il convient de relever que nombre de groupements de collectivités territoriales optent parfois pour une prise de compétences en complément de la GEMAPI (item 4 par exemple). S'agissant de missions larges en interaction avec d'autres compétences (l'assainissement, la gestion des eaux pluviales urbaines, etc.), la prise de compétence en bloc d'un item n'est pas recommandée car elle pourrait engager l'établissement au-delà de ses intentions et de ses objectifs

et, par là même, bloquer la prise de compétence par d'autres structures plus légitimes en raison des principes de spécialité et d'exclusivité des groupements de collectivités territoriales. Des rédactions plus limitées et plus ciblées sont à privilégier. Par exemple, « au titre de l'item 4 du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement la communauté est compétente sur les ruissellements non urbains », compte tenu de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines.

### Les enjeux liés à la GEMAPI demeurent toutefois différents selon les spécificités hydrauliques, hydrologiques et écologiques des territoires des groupements de collectivités territoriales.

Cependant, il doit être rappelé que les territoires des groupements de collectivités territoriales ne se trouvent pas soumis aux mêmes contraintes hydrauliques, hydrologiques et écologiques.

Par exemple, certains territoires, dépourvus de littoral ne sont pas concernés par la défense contre la mer, tandis que d'autres se trouvent plus ou moins soumis à des

problématiques de prévention des inondations et donc de gestion d'ouvrages.

Il importe donc de souligner que le contenu des responsabilités dévolues aux groupements de collectivités territoriales en matière de GEMAPI dépend avant tout des spécificités de leurs territoires.

À noter que s'ajoute également aux missions partagées le pouvoir d'édifier des servitudes (C. envir, art. L. 211-12).

## La mise en œuvre de missions préexistantes à la création de la compétence GEMAPI

Relevons que si la notion de « GEMAPI » était nouvelle au moment de sa création, elle s'insérait dans un mécanisme qui ne l'était pas. D'une part, avant même cette compétence, des communes, des communautés ou encore des syndicats avaient déjà décidé d'intervenir sur des opérations notamment d'entretien de cours d'eau, sur le milieu récepteur ou encore pour gérer des ouvrages.

Ainsi, avant la loi MAPTAM, l'article L.211-7 du Code de l'environnement disposait déjà que :

*« I.-Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser 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 ;*

*5 - La défense contre les inondations et contre la mer ;*

*8 - La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ; »*

En réalité — sans minorer sa portée pratique — la « nouveauté », sur le plan juridique, de la loi MAPTAM aura été, par son article 56, de :

► Faire des « items » 1, 2, 5 et 8 le socle d'une compétence appelée GEMAPI, via l'introduction d'un paragraphe I bis à cet article L.211-7 du code de l'environnement ;

► Rendre (avec également la loi NOTRe) cette compétence obligatoire pour tous les EPCI-FP et non plus une compétence prise au cas par cas par les territoires.

En ce qui concerne les lignes de démarcation des compétences, la loi n'a donc qu'opéré qu'un transfert systématique, c'est-à-dire sans rebattre les cartes du rôle des acteurs, à l'exception notable, pour la prévention des inondations, de la transition des gestionnaires d'ouvrages (qui n'est pas l'objet de l'étude en tant que tel et n'est abordée que ponctuellement). La loi n'abroge ainsi aucun texte relatif aux responsabilités des acteurs antérieurs sur la GEMA.

## Une compétence qui s'inscrit finalement — pour la GEMA — en continuité avec la situation juridique et technique antérieure

Ce qui suit n'a pas vocation à établir une critique du législateur, des services de l'État qui ont accompagné les territoires, ou de l'intérêt des réformes engagées. Il s'agit de placer le contexte ayant conduit à une certaine incompréhension des incidences de la loi MAPTAM sur le cadre juridique des actions relevant de la GEMA.

Le contexte qui a accompagné la création de la GEMAPI et ce qu'elle impliquait dans le panorama institutionnel ont été à l'origine de nombreux malentendus.

La loi MAPTAM a apporté de réels bouleversements, notamment sur la « PI » :

► En entérinant qu'on ne devait plus concevoir la prévention des inondations digue par digue, mais sur la base d'un **système d'endiguement**, en identifiant les secteurs à protéger et les niveaux de protection ;

► En professionnalisant la gestion des ouvrages de prévention des inondations, hétéroclite sur le territoire (personnes privées, départements, État, autres structures) avec le transfert des ouvrages intégrés dans un système d'endiguement vers une seule autorité compétente.

Finalement, en ce qui concerne la GEMA, le bouleversement a avant tout été administratif et institutionnel :

► Sur le plan technique de la « GEMA », les mécanismes sont au final restés peu ou prou identiques. Quant au cadre juridique, il a peu évolué. En revanche, il est vrai que le maillage intégral du territoire et le débat autour de la GEMAPI ont révélé ou rappelé les enjeux liés à la qualité de l'eau, la vulnérabilité de la ressource, les enjeux déjà existants liés à la biodiversité ;

► Sur le plan administratif, en revanche, on est passé d'une prise de compétence au cas par cas par des communes (via l'article L.211-7 du code de l'environnement et la clause de compétence générale), ou d'autres personnes publiques comme les départements (ou les groupements de collectivités auxquels certaines missions étaient parfois transférées), à un maillage total du territoire pour une compétence fléchée en ce qui concerne les items 1, 2, 5 et 8 de l'article L.211-7 du code de l'environnement.

Le maillage du territoire induit par la loi MAPTAM est passé par un transfert aux EPCI à fiscalité propre comme unité « socle » de la GEMAPI (et non plus les communes) alors que ces derniers étaient souvent peu impliqués sur cette thématique : il y a donc pu y avoir cette impression que le volet GEMA était aussi lourdement impacté que le volet PI pour ces structures.

Surtout, les territoires ont été victimes du calendrier qui ne leur a pas permis — notamment pour les EPCI à fiscalité propre — de s'imprégner de ce que représente réellement la GEMAPI. Les EPCI à fiscalité propre ont ainsi été confrontés à deux vagues de fusions (2014 et 2017) et à des évolutions de leurs périmètres qui ont pris l'ascendant sur la GEMAPI. Il en a résulté que :

► L'année 2014 a été pour l'essentiel consacrée à la mise en place des nouveaux périmètres (et à l'installation des nouveaux élus) ;

► 2015 aux arbitrages sur les compétences existantes et les débats sur les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), qui allaient redécouper une nouvelle fois le panorama institutionnel ;

► 2016 à la préparation des fusions ;

► 2017 à la mise en place des nouveaux périmètres des communautés, qui s'accompagnait aussi de la montée en puissance de nouvelles compétences obligatoires (compétence développement économique intégrale, débats sur la prise de compétence documents d'urbanisme), aux réflexions sur le devenir des compétences eau et assainissement héritées de certaines communautés alors que ces compétences, à terme, seront obligatoires.

Dans ce contexte, la **GEMAPI** a été identifiée comme étant **une nouvelle compétence** pour la plupart des **EPCI à fiscalité propre**, importante manifestement, mais **au final noyée dans un calendrier intense. La GEMAPI a donc été prise en charge par les groupements de collectivités pour certains d'entre eux avant même qu'ils n'en comprennent toutes les incidences.**



## ► EN DÉPIT DU TRANSFERT À TITRE OBLIGATOIRE DE LA GEMAPI VERS LES EPCI-FP, LES MISSIONS ET LES OBLIGATIONS DES AUTRES ACTEURS DU GRAND CYCLE DE L'EAU ONT ÉTÉ MAINTENUES

### Les autres acteurs du grand cycle de l'eau n'ont pas été entièrement dépossédés de leur capacité ou de leurs obligations d'intervention

Le législateur n'a pas supprimé l'obligation d'entretien des cours d'eau non domaniaux par les propriétaires riverains (ou des ASA)

La création de la GEMAPI n'a pas dépossédé les propriétaires riverains de cours d'eau non domaniaux de leurs obligations d'entretien régulier qui se trouvent fondées sur le titre de propriété qu'ils détiennent sur ses berges et la moitié de son lit :

« Le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires des deux rives.

Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire.

Chaque riverain a le droit de prendre, dans la partie du lit qui lui appartient, 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 et d'en exécuter l'entretien conformément à l'article L. 215-14.

Sont et demeurent réservés les droits acquis par les riverains ou autres intéressés sur les parties des cours d'eau qui servent de voie d'exploitation pour la desserte de leurs fonds » (article L. 215-2 du code de l'environnement).

Pour mémoire, la notion de **cours d'eau non domanial** est issue de l'article 27 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 qui se réfère à l'ensemble des cours d'eau non navigables et non flottables. La mise en œuvre de la compétence GEMAPI sur les cours d'eau peut donc se superposer avec d'autres formes d'interventions publiques, notamment dans le cadre d'une réglementation relative à la circulation fluviale ou au tourisme.

Les **cours d'eau domaniaux** correspondent quant à eux aux cours d'eau appartenant au domaine public (CGPPP, art. L. 2111-8), ce qui permet de préciser également la notion de cours d'eau non domaniaux par la négative. Ainsi, les cours d'eau non domaniaux n'appartiennent pas au domaine public.

La propriété des alluvions, relais, atterrissements, îles et îlots qui se forment dans les cours d'eau non domaniaux est régie par les dispositions des articles 556, 557, 559 561 et 562 du code civil (C. Envir., art. L. 215-6) :

► Les alluvions profitent au propriétaire riverain du cours d'eau ;

► Les relais profitent au propriétaire de la rive découverte sans que le riverain du côté opposé puisse venir réclamer le terrain perdu ;

► Les atterrissements, îles et îlots appartiennent aux propriétaires riverains du côté ou l'atterrissement, île ou îlot s'est formé.

Conformément aux dispositions de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (C. envir., art. L. 215-14), **les propriétaires riverains de cours d'eau demeurent ainsi toujours tenus de :**

**Maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre ;**

**Permettre l'écoulement naturel des eaux ;**

**Contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique.**

Les propriétaires riverains de cours d'eau non domaniaux sont donc toujours responsables du bon entretien des cours d'eau, et ce, parallèlement aux actions que mettent aujourd'hui en œuvre les groupements de collectivités territoriales exerçant tout ou partie de la GEMAPI.

À noter toutefois que l'article L. 214-12 du code de l'environnement nuance cette définition en se référant à la **circulation d'engins nautiques non motorisés sur des cours d'eau non domaniaux et dont la circulation peut, le cas échéant être réglementée par le Préfet en sus d'une éventuelle réglementation de la pratique du tourisme.**

Avec près de 623 464 km de linéaire de cours d'eau sur le territoire français, **leur entretien (item 2) est ainsi au cœur de la problématique du partage des responsabilités entre acteurs publics et riverains.**

La notion de cours d'eau a **initialement été définie par le juge administratif :**

« Considérant que pour l'application de ces dispositions, constitue un cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année » (CE, 21 octobre 2011, *Ministre de l'Écologie*, n° 334322).

Cette notion a ainsi été construite autour d'un **double critère**, à savoir :

► La **présence et la permanence d'un lit naturel** à l'origine ;

► La **permanence d'un débit suffisant une majeure partie de l'année** appréciée au cas par cas par le juge en fonction des données climatiques et hydrologiques locales et à partir de présomptions (indication sur une carte IGN, mention au cadastre, etc.).

Sur la base de ces critères jurisprudentiels, il a par exemple été considéré que :

► la simple alimentation en eau pluviale ne peut conduire à constituer un cours d'eau (CE, 22 février 1980, *Pourfillet*, n° 15516) et ne peut constituer un cours d'eau non domanial.

► Pouvait recevoir la qualification de cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant une partie de l'année. À l'inverse, ne peut être qualifié de cours d'eau un écoulement recensé comme un cours d'eau temporaire sur une carte de l'IGN, mais dont une étude documentée indique qu'il s'agit d'un fossé non alimenté par une source et dont l'eau provient des ruissellements et des réseaux de drainage (TA Dijon, 25 novembre 2014, n° 1401286) ;

► A été également qualifié de cours d'eau non domanial un canal d'irrigation qui faisait courir de l'eau destinée à l'arrosage de fonds qu'il traverse (CA Montpellier, 21 déc. 2000, *Epoux Tardin c/ Epoux Nigoul*, no 01-6, Bull. inf. Cass., n° 488, 1<sup>er</sup> mai 2001, p. 33). Il en va également de même s'agissant d'un canal artificiel mais par lequel transite la majorité du débit du cours d'eau (CAA Bordeaux, 31 mai 2011, n° 10BX00470, *Mme MARTEL*).

► Ne pouvait pas recevoir la qualification de cours d'eau domanial un cours d'eau qui ne recevait que des eaux de pluies et des effluents d'une station d'épuration, et qui n'était alimenté par aucune source (CE, 19 novembre 1975, *commune de Ramonville-Saint-Agne Haute-Garonne*, n° 98877) ;

► Ne pouvait être qualifié de cours d'eau un bras secondaire d'un cours d'eau qui est seulement alimenté par une prise d'eau dans un cours d'eau. En effet, aucune source n'alimentait le cours d'eau, si bien que cet écoulement ne présentait pas, à son origine, un caractère naturel (CAA Nancy, 23 juin 2014, n° 13NCO1642).

Ainsi, avant une définition légale du cours d'eau, la jurisprudence et la doctrine de l'État s'appuyaient sur un faisceau de critères (cette définition jurisprudentielle a été ainsi ensuite synthétisée par une circulaire du 2 mars 2005 relative à la définition de la notion de cours d'eau, publiée au BOMEDD n° 9, 2005).

Ces critères demeurent assez pertinents, même avec la définition légale du cours d'eau actée avec la **loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**, dont l'article 118 dispose (C. envir., art. L. 215-7-1) :



« Constitue un cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année.

L'écoulement peut ne pas être permanent compte tenu des conditions hydrologiques et géologiques locales ».

« Caractérisation d'un cours d'eau : le cas d'espèce d'une rivière transformée en émissaire », Lettre d'actualités n° 69 de janvier 2023

« Cours d'eau : l'absence de vie piscicole ne fait pas obstacle à la qualification d'un cours d'eau », Lettre d'actualités n° 47 de mars 2020

En présence de situations incertaines, on aura généralement recours aux critères posés par le juge et la doctrine.

À noter qu'une réponse ministérielle a permis de préciser la définition et la réglementation applicables aux fossés et aux drains par rapport à celles des cours d'eau (Rép. Min. n° 10661, JO Sénat, 21 août 2014, p. 1953).  
CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 19 mars 2021, n° 20NT00988 (Rép. min. n° 1618, JO Sénat, 9 févr. 2023, p.961)

À noter également qu'une cartographie des cours d'eau a été réalisée par les services du ministère de l'Environnement (Rép. Min. n° 19946, JO Sénat, 02/06/2016, p. 2377). Bien que non opposable en droit, celle-ci peut toutefois aider les autorités gemapiennes à mieux identifier les cours d'eau sur leurs périmètres d'intervention.

L'objectif poursuivi par cette définition légale est de **permettre une meilleure gouvernance de l'eau, ainsi que le suivi et l'évaluation des actions conduites** pour protéger la biodiversité.

Les fossés et les drains sont des écoulements qui s'entretiennent dans le but de maintenir leur fonctionnalité. Il s'agit ainsi d'ouvrages artificiels dont l'entretien ne relève pas des dispositions relatives à l'entretien régulier des cours d'eau, ni des rubriques de la nomenclature sur l'eau dédiées aux travaux sur cours d'eau.

S'agissant des bras morts, ceux-ci ne peuvent donc pas non plus être rattachés à la notion de cours d'eau dès lors qu'ils ne satisfont pas à la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement.

En revanche, un bras canalisé et artificialisé à des fins, par exemple, de navigation ou de loisirs peut à notre sens être rattaché à la notion de cours d'eau.

Enfin, certains cours d'eau ont fait l'objet d'un classement au sens de l'article L.214-17 du code de l'environnement. Ce classement ne remplace pas l'application des critères de définition du cours d'eau :

« I.-Après avis des conseils départementaux intéressés, des établissements publics territoriaux de bassin concernés, des comités de bassins et, en Corse, de l'Assemblée de Corse, l'autorité administrative établit, pour chaque bassin ou sous-bassin :

1° Une liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux parmi ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire, sur lesquels aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique.

[...]

2° Une liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs. Tout ouvrage doit y être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant, sans que puisse être remis en cause son usage actuel ou potentiel, en particulier aux

fins de production d'énergie. S'agissant plus particulièrement des moulins à eau, l'entretien, la gestion et l'équipement des ouvrages de retenue sont les seules modalités prévues pour l'accomplissement des obligations relatives au franchissement par les poissons migrateurs et au transport suffisant des sédiments, à l'exclusion de toute autre, notamment de celles portant sur la destruction de ces ouvrages.

II.-Les listes visées aux 1° et 2° du I sont établies par arrêté de l'autorité administrative compétente, après étude de l'impact des classements sur les différents usages de l'eau visés à l'article L. 211-1. Elles sont mises à jour lors de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux pour tenir compte de l'évolution des connaissances et des enjeux propres aux différents usages.

»

**Le législateur a également maintenu les obligations des personnes publiques propriétaires ou gestionnaires des cours d'eau domaniaux.**

Conformément à l'article L. 2124-6 du CGPPP :

« La personne publique propriétaire du domaine public fluvial est chargée de son aménagement et de son exploitation ».

Les personnes publiques propriétaires de cours d'eau domaniaux, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, supportent donc une **obligation d'aménagement et d'exploitation des cours d'eau domaniaux**.

Un recoupement peut donc être observé s'agissant de l'obligation d'aménagement dont disposent les groupements de collectivités territoriales compétents pour la GEMAPI et les personnes publiques propriétaires du domaine public fluvial.

**Les personnes publiques propriétaires de terrains riverains de cours d'eau sont tenues à la même obligation d'entretien que les propriétaires riverains**

En outre, et dans la mesure où les missions relevant du socle GEMAPI portent sur des actions, **le transfert de ces compétences n'a pas entraîné celui de la propriété foncière éventuellement détenue par les personnes publiques riveraines**.

À l'exception des ouvrages relevant de la protection contre les inondations, il n'y a donc pas eu de transfert des propriétés publiques ayant une emprise, par exemple, sur des cours d'eau, des étangs, des zones humides, etc.

Il apparaît ainsi que des personnes publiques supporteront dans nombre de cas, la responsabilité dévolue aux propriétaires riverains en raison de la circonstance que leur foncier (domaine public ou privé) ou des ouvrages leur appartenant sont situés à proximité directe d'un cours d'eau non-domanial.

Ainsi, la GEMAPI n'a pas dépossédé, par exemple, une commune de ses emprises foncières et obligations en tant que propriétaire-riverain d'un cours d'eau ou propriétaire d'un espace tel un marais non-domanial, une zone humide, etc.

Et, en cas de doute sur la qualification du fossé en tant que cours d'eau, il faut examiner concrètement ses caractéristiques au regard des critères fixés par la loi et, si cela ne suffit pas, s'appuyer sur un faisceau d'indices. Se référer, pour des exemples, aux arrêts de la page 13 ; voir également : CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> ch., 19 mars 2021, n° 20NT00988).

**Les assouplissements relatifs au transfert de la GEMAPI concernent les gestionnaires d'ouvrages et les autres personnes publiques que celles représentant le bloc communal**

Le législateur a aussi prévu une **période transitoire et des assouplissements pour le transfert des compétences liées au socle GEMAPI et qui étaient jusqu'alors exercées par d'autres personnes publiques** que les EPCI-FP.

D'une part, **l'État et ses établissements publics en charge de la gestion de digues à la date du 28 janvier 2014 peuvent continuer à gérer ces ouvrages jusqu'au 28 janvier 2024** (article 59-I de la loi MAPTAM).

D'autre part, les autres personnes publiques que les EPCI-FP pouvaient également être conduites à intervenir sur les cours d'eau **dans le cadre de la période transitoire, et le peuvent toujours dans certaines circonstances en raison des mesures d'assouplissement prévus par le législateur**.

En effet, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017, **les départements, les régions ainsi que leurs groupements et les autres personnes morales de droit public pouvaient maintenir jusqu'en 2020 au plus tard les compétences du socle GEMAPI qu'il exerçaient déjà au 1<sup>er</sup> janvier 2018, et ce, jusqu'au transfert de ces compétences vers un EPCI-FP**.

L'article 59-I de la loi MAPTAM prévoyait ini-

**L'État, et le cas échéant, les maires peuvent également toujours intervenir au titre de leurs pouvoirs de police dans le champ de compétences du socle GEMAPI**

Conformément aux dispositions de l'article L. 215-7 du code de l'environnement, **le Préfet assure la conservation et la police des cours d'eaux non domaniaux**.

**Les maires peuvent aussi, sous l'autorité des Préfets, intervenir en matière de police des cours d'eau non domaniaux** en vertu de l'article L. 215-12 du code de l'environnement.

De même, le juge administratif a également pu considérer à la suite de dommages liés à des inondations qu'étaient coresponsables (CAA Marseille, 20 mai 2003, *Monsieur Briland*, n° 01MA01905) :

► L'État pour ne pas avoir procédé à l'entretien normal de cours d'eau qui

relevait de sa responsabilité ;

► Une commune pour avoir réalisé plusieurs ouvrages qui constituaient des obstacles au libre écoulement des eaux (épis transversaux et boudrois) ;

► Le syndicat auquel adhérait cette commune en raison de la défectuosité des ouvrages dont il avait la charge.

Les responsabilités des collectivités et de leurs groupements sont généralement engagées en raison des dommages provoqués ou aggravés par les ouvrages dont ils ont la garde, ou par les travaux publics qu'ils réalisent.

Le juge administratif a également pu admettre que le maire puisse intervenir au titre de ses pouvoirs de police en l'absence d'intervention de l'État, au regard de l'urgence de la situation (CE, 2 décembre 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*, n° 309684).





### Le cadre de gouvernance applicable à GEMAPI aboutit donc à une superposition d'acteurs et de responsabilités, en particulier autour de l'entretien de cours d'eau

La gouvernance de la GEMAPI aboutit à une superposition d'acteurs et de responsabilités, mais surtout en ce qui concerne les acteurs publics.

Si la loi MAPTAM a opéré un transfert du socle GEMAPI vers les EPCI-FP, il n'en demeure donc pas moins que le **nouveau cadre de gouvernance applicable à la gestion de l'eau, des milieux aquatiques et à la prévention des inondations aboutit à une réorganisation d'acteurs et donc des responsabilités dans la sphère publique.**

En reprenant chacune des compétences comprises dans le socle GEMAPI, il peut en effet être observé que si l'aménagement de bassin (C. envir, art. L.211-7, I, 1°) dépasse *a priori* et globalement les obligations que supportent les propriétaires riverains, l'entretien de cours d'eau (C. envir, art. L.211-7, I, 2°) conduit en revanche à une identification plus incertaine de leurs obligations par rapport aux travaux que peuvent réaliser les groupements de collectivités territoriales compétents.

De la même manière, la mission relative à la protection contre les inondations (C. envir, art. L.211-7, I, 5°) dépossède les propriétaires riverains de leurs obligations en organisant le transfert ou la mise à disposition des ouvrages présentant un enjeu.

La mission relative à la protection et à la restauration des sites comporte quant à elle des interactions possibles mais rares entre groupements de collectivités territoriales compétents pour la GEMAPI et propriétaires riverains dès lors que celle-ci peut s'appliquer sur des propriétés privées (C. envir, art. L.211-7, I, 8°).

Puisque la GEMAPI est une réorganisation administrative en ce qui concerne la « GEMA », à la différence du « PI », on doit considérer que la redistribution de responsabilité entre les riverains et la sphère publique est limitée.

Dans la mesure où les textes n'ont pas modifié le rôle des riverains et leur obligation d'entretien d'une part et, d'autre part, la formulation du L.211-7 n'a pas été bouleversée par la loi MAPTAM dans son contenu technique mais dans le transfert systématique, il convient dès lors de considérer que la ligne de démarcation des responsabilités entre le riverain et l'acteur public (souvent un syndicat de rivière) a finalement peu changé avec la loi.

Il y a donc lieu de s'appuyer non seulement sur les textes en place mais aussi sur le partage que le juge a pu faire.

L'intervention au titre de la « GEMA » du secteur public sera caractérisée par :

- ▶ **Les situations de carence du privé** (avec notamment la procédure de travaux d'office définie à l'article L.215-16 du code de l'environnement). Cette procédure est une faculté et non une obligation ;
- ▶ **L'urgence** qui se caractérise par la réalisation ou l'imminence de la réalisation d'un risque ;

Des enjeux dépassant les seuls intérêts du privé, notamment une opération qu'une personne privée seule ne peut pas conduire : la lutte contre une espèce invasive, un aménagement notable du cours d'eau, un reprofilage qui relèvent au final de missions dépassant largement l'intérêt privé et, bien souvent, la capacité d'intervention de la seule personne privée.

### ▶ LA NÉCESSITÉ DE PROPOSER UNE CLÉ DE RÉPARTITION DES OBLIGATIONS ET DES RESPONSABILITÉS DES ACTEURS AFIN DE PERMETTRE UNE GESTION JURIDIQUEMENT SÉCURISÉE DU SOCLE GEMAPI

Il importe à chacun de ces acteurs de **maîtriser cette clé de répartition de leurs obligations ou capacité d'actions et responsabilités** respectives dans un double objectif :

- ▶ Prévenir les risques d'interférences entre acteurs ;
- ▶ **Limiter les risques juridiques** liés à la mise en œuvre de leurs obligations ou de leurs actions.

S'agissant de la gestion de cours d'eau, le groupement de collectivités en charge de la GEMAPI peut effectivement souhaiter intervenir sur des propriétés publiques ou privées riveraines afin de procéder à des travaux d'entretien ou de confortement de berges, réaliser des ouvrages hydrauliques ou leur rampe d'accès. Celle-ci peut aussi avoir intérêt à gérer des ouvrages appartenant à une collectivité territoriale située hors de son périmètre. Il importe alors au groupement de collectivités compétent de bien

déterminer la nature des travaux envisagés, ainsi que les outils et les mécanismes juridiques qui lui permettront d'intervenir de manière opérationnelle et sécurisée (Déclaration d'intérêt général (DIG), Déclaration d'utilité publique (DUP), servitudes, conventionnements, cessions, etc.).

On peut considérer comme indicateur de partage entre ce qui relève du riverain ou du groupement de collectivités compétent, la nomenclature eau (IOTA). Bien souvent, le riverain personne physique aura des obligations courantes qui rarement seront classées au sens de cette nomenclature. Au contraire, les opérations relevant de la GEMAPI font assez souvent l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation : attention ce n'est pas ici un critère. Il serait erroné de croire qu'un riverain ne serait pas concerné par la nomenclature ... et à l'inverse, que toutes les opérations réalisées dans le cadre de la GEMAPI y seraient soumises.





## LE CONTENU ET L'ARTICULATION DES RESPONSABILITÉS RELATIVES AUX COURS D'EAU DES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS, DES GROUPEMENTS DE COLLECTIVITÉS COMPÉTENTS ET DES AUTRES PERSONNES PUBLIQUES

À titre préliminaire, il est important de rappeler que **droits et obligations des propriétaires riverains ne doivent pas être confondus**. Si les propriétaires riverains sont effectivement tenus à une obligation d'entretien régulier, ceux-ci peuvent également aller au-delà de leurs simples obligations.

### ► LE CONTENU DES RESPONSABILITÉS RELATIVES AUX COURS D'EAU DES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS, DES EPCI-FP (OU SYNDICATS COMPÉTENTS) ET DES AUTRES PERSONNES PUBLIQUES

#### **L'obligation d'entretien régulier des propriétaires riverains est limitée à la préservation de la situation hydraulique, hydrologique et écologique des cours d'eau non domaniaux**

En vertu des dispositions de l'article L. 215-14 du code de l'environnement :

« Sans préjudice des articles 556 et 557 du code civil et des chapitres Ier, II, IV, VI et VII du présent titre, le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau. 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. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article ».

Il résulte de ces dispositions que les propriétaires riverains de cours d'eau doivent donc :

- Maintenir les cours d'eau dans leur profil d'équilibre ;
- Permettre l'écoulement naturel des eaux ;
- Contribuer au bon état écologique du cours d'eau ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique.

Ainsi, l'article L. 211-14 du code de l'environnement impose aux propriétaires riverains de cours d'eau et de plans d'eau de plus de dix hectares et dont la liste est déterminée par arrêté préfectoral, de mettre en place et de maintenir une couverture végétale permanente composée d'espèces adaptées à l'écosystème naturel environnant sur le sol d'une largeur d'au moins cinq mètres à partir de la rive, et ce hors les espaces déjà imperméabilisés ou occupés par des bâtiments, cours, terrains clos de murs.

Les ASA, qui s'investissent en lieu et place des propriétaires riverains qu'elles représentent, interviennent souvent au-delà même de leurs obligations comme par exemple à travers le portage de projets, etc.

Force est de constater un recoupement entre l'obligation d'entretien régulier de cours d'eau domaniaux à la charge des propriétaires riverains et les obligations à la charge des groupements de collectivités sur le fondement de la compétence GEMAPI sur le fondement de leur compétence GEMAPI.

À noter également que les services de l'État, de même que le groupement de collectivités compétent en matière de GEMAPI, peuvent également se substituer aux associations syndicales (ordonnance n° 2004-632, article 30) :

- Soit en cas de carence de l'association nuisant gravement à l'intérêt public : dans ce cas, l'intervention de l'autorité demeure subordonnée à une mise en demeure restée infructueuse au terme d'un délai déterminé par cette autorité ;
- Soit lorsque l'importance des travaux ou ouvrages à réaliser excède les capacités de l'association : un constant préalable de l'incapacité de l'association à réaliser de tels travaux ou ouvrages doit alors être effectué par les services de l'État (arrêté préfectoral).

Si, dans la première de ces hypothèses, les travaux sont alors réalisés aux frais de l'association, ces frais ne peuvent toutefois être imputés à l'association dans la seconde hypothèse (une convention peut toutefois organiser les modalités de participation de l'association). La remise à l'association des travaux exécutés se fait à titre gratuit.

Enfin, il sera souligné que les dommages susceptibles de découler des travaux ou ouvrages réalisés sont supportés par la personne publique jusqu'à leur remise à l'association (décret

n° 2006-504, article 50).

Mais ce recoupement peut être nuancé dès lors que **l'ensemble des obligations pesant sur le propriétaire riverain demeurent limitées**. Sur le plan technique tout d'abord, qu'il s'agisse du maintien du profil d'équilibre du cours d'eau, de l'interdiction d'entraver l'écoulement naturel des eaux ou de contribuer au bon état ou au bon potentiel écologique du cours d'eau, **les obligations incombant au propriétaire riverain semblent se cantonner au maintien d'une situation hydraulique, hydrologique et écologique existante**.

Peuvent ainsi être **rattachées aux obligations incombant aux propriétaires riverains les opérations relatives** notamment :

- À l'enlèvement d'embâcles, de débris, d'atterrissements flottants ;
- Au curage, sous réserve que l'enlèvement de sédiments n'ait pas pour effet de

modifier sensiblement le profil en long et en travers du lit mineur du cours d'eau ;

- À l'élagage, au recépage des berges et des rives, ainsi qu'à leur végétalisation.

En revanche, **des opérations d'aménagement ou de remise en état d'un cours d'eau apparaissent exclues du champ obligationnel du propriétaire riverain**.

Le juge administratif a ainsi pu considérer que ne constituaient pas des travaux d'entretien la remise en état des berges effondrées à la suite d'un dysfonctionnement d'un système de vanage équipant un barrage et ayant entraîné la mise à sec d'une rivière (CAA Paris, 19 décembre 2000, n° 98PA02294).

Sur le plan géographique ensuite, **les obligations du propriétaire riverain se cantonnent également au terrain d'assiette de sa propriété et n'excèdent donc pas ses limites de propriété**.

### **Le contenu des missions d'entretien et d'aménagement des cours d'eau non domaniaux des groupements de collectivités compétents en matière de GEMA**

Conformément au 2° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, il appartient aux EPCI-FP d'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 :

[...]

- 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 ; »

#### **L'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence**

Il résulte des dispositions du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement qu'un groupement de collectivités territoriales compétent pour la GEMAPI a donc **la capacité de réaliser, le cas échéant dans le cadre du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), les opérations :**

- Relatives à l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations ;
- Et présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence.

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux est un outil de planification institué par la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

À l'instar du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) avec lequel il doit être compatible ou rendu compatible, il vise à concilier à la fois la satisfaction et le développement des différents usages de l'eau et la protection des milieux aquatiques en fonction des spécificités de chaque territoire. Celui-ci :

- Précise les objectifs de qualité et de quantité du SDAGE selon les spécificités du territoire concerné ;
- Énonce des priorités d'action ;
- Édicte des règles particulières d'usage.

Plus précisément, il peut être observé que **les actions susceptibles d'être portées par les groupements de collectivités territoriales compétents pour la GEMAPI se distinguent donc, en partie du moins, de celles des propriétaires riverains dès lors qu'elles doivent présenter un caractère d'intérêt général, un caractère d'urgence ou être justifiées par la carence de ces derniers**.

La notion d'intérêt général s'apprécie de manière casuistique comme l'illustre la jurisprudence. Ainsi, dans un jugement rendu le 30 mai 2001, le juge administratif a pu considérer que :

« [...] que le projet de travaux d'entretien du Loing, qui consistent en un entretien de la

À noter que l'entretien de cours d'eau peut être effectué selon les anciens règlements et usages locaux pour autant qu'ils soient compatibles avec les objectifs fixés par les articles L. 215-14 et L. 215-15 du code de l'environnement.

À noter que des obligations spécifiques s'imposent également aux propriétaires riverains de certains cours d'eau, notamment en ce qui concerne les ripisylves.

À noter qu'en application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires et au décret n° 2006-504 du 3 mai 2006, les propriétaires riverains de cours d'eau peuvent toujours se regrouper en association syndicale afin de réaliser les travaux nécessaires à l'entretien des cours d'eau non domaniaux (Associations syndicales libres (ASL), Associations syndicales autorisées (ASA), Associations syndicales constituées d'office (ASCO)).

végétation des berges, associé à un nettoyage du lit par curetage ponctuel, a pour but d'assurer au moindre coût la pérennité des travaux de restauration déjà réalisés, lesquels avaient un objet principalement hydraulique, et accessoirement paysager et piscicole ; que le projet revêt un caractère d'intérêt général [...]» (TA Poitiers, 30 mai 2001, Madame Caillaut).

De la même manière, le juge administratif a également pu considérer que des travaux ayant fait l'objet d'une Déclaration d'intérêt général (DIG) et relatifs à la prévention des inondations via des opérations d'abattage et de recépage de rives répondaient à un objectif d'intérêt général :

« Considérant que, dans le cadre d'un programme de restauration de la ripisylve de la haute vallée du Jaur, des travaux ont été effectués entre le mois de mars et le mois de mai 2007 par la communauté de communes Minervois, Saint-Ponais, Orb-Jaur, venant aux droits de la communauté de communes du Pays Saint-Ponais, sous la maîtrise d'œuvre du syndicat mixte de la vallée de l'Orb et du Libron sur les rives du cours d'eau non domanial dénommé « La Salesse » ; que ces travaux qui ont fait l'objet d'une déclaration d'intérêt général par un arrêté du préfet de l'Hérault du 17 janvier 2007 et qui avaient pour objet la prévention des crues, répondaient ainsi à un but d'intérêt général ; que ces travaux, qui ont notamment consisté en l'abattage et le recépage de la rive droite à deux cents mètres en aval de la confluence du ruisseau de Teussines et de la Salesse, présentent le caractère de travaux publics ; » (CAA Marseille, 15 mars 2018, n° 15MA03162).

On réalise ainsi au regard de la jurisprudence que la notion d'intérêt général s'apprécie au cas par cas, souvent du reste lors de l'enquête publique liée à une DIG.

En tout état de cause, **l'intérêt général peut être caractérisé par la circonstance que l'intérêt poursuivi par les actions projetées excède l'intérêt d'un seul propriétaire riverain :**

► Soit parce que ces actions ne se limitent pas aux

### L'entretien et l'aménagement de cours d'eau

#### L'entretien de cours d'eau

Les actions qui peuvent être mises en œuvre par les groupements de collectivités territoriales compétents pour la GEMAPI en termes d'entretien de cours d'eau peuvent être assimilées à celles que supportent les propriétaires riverains.

En effet, la note du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (NOR : DE-VL1623437N) prévoit que **l'entretien régulier du cours d'eau a pour objet de maintenir celui-ci 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.**

Au titre de cette compétence, les EPCI-FP (ou syndicats) doivent ainsi notamment assurer :

► **L'enlèvement des embâcles (sauf si leur maintien est pertinent d'un point de vue écologique et en l'absence de risque lié à leur présence), débris et atterrissements flottants ou non ;**

► **L'élagage et le recépage<sup>2</sup> de la végétation de rives et berges** (articles L. 214-14 et R. 215-2 du code de l'environnement).

**seules limites de propriété du propriétaire riverain ;**

► Soit parce que ces actions transcendent l'intérêt particulier du seul propriétaire riverain.

► S'agissant de **l'urgence**, celle-ci peut être caractérisée par l'imminence de la réalisation d'un risque lié au cours d'eau.

Ainsi, **peuvent présenter un caractère urgent :**

► L'intervention d'un EPCI-FP (ou syndicat) afin de procéder à l'enlèvement d'embâcles qui menacent l'intégrité d'un ouvrage public tel qu'un pont, une écluse, etc.

► La réalisation d'opération d'entretien de berges destinées à sécuriser des berges menaçant de s'effondrer ;

L'urgence permet aux groupements de collectivités compétents en matière de GEMAPI de réaliser des travaux destinés à prévenir un danger grave sans avoir à obtenir préalablement les autorisations nécessaires pour intervenir notamment chez un propriétaire riverain (article R. 214-44 du code de l'environnement). Dans pareil cas, le préfet doit être immédiatement informé et un compte-rendu des travaux doit lui être transmis dès leur achèvement.

Il est ainsi possible de dresser une distinction entre :

► L'urgence destinée à prévenir la réalisation d'un danger mineur, laquelle ne permettra pas à l'autorité gemapienne de soustraire à une demande d'autorisation préalablement à une intervention sur une propriété privée ;

► L'urgence destinée à prévenir la réalisation d'un danger grave qui permettra à l'autorité gemapienne de se soustraire des demandes d'autorisation préalables à leur intervention.

Demeure cependant une difficulté tenant à l'appréciation de la gravité d'un danger et pour laquelle seule une appréciation au cas par cas peut être mise en œuvre.

Il ne s'agit là toutefois que d'une **liste non limitative** des actions satisfaisant un intérêt général ou ayant un caractère d'urgence susceptibles d'être réalisées par les EPCI-FP ou syndicats au titre de leur compétence GEMAPI. Peuvent ainsi également être cités, qu'il s'agisse d'interventions sur le lit ou sur les berges :

► **Le curage** qui consiste en l'extraction du lit des atterrissements qui ne sont pas encore des alluvions, ainsi que les dépôts de vase, sables et graviers.

► **L'élagage qui** consiste à enlever à un arbre ses branches mortes, superflues ou gênantes ;

► **L'abattage qui** consiste à tronçonner le tronc de l'arbre le plus bas possible mais sans le dessoucher et diriger la chute à l'opposé du lit en vue d'éliminer les arbres morts, malades ou gênant l'accès la rivière.

► **Le débroussaillage** qui consiste en le broyage complet de la végétation.

► **Le faucardage qui** consiste à débarrasser la rivière du surplus de végétation aquatique gênant l'écoulement des eaux en coupant toute cette végétation à 20 cm en dessous de la surface de l'eau.



### L'aménagement de cours d'eau

Les opérations relevant de l'aménagement de cours d'eau **peuvent se recouper avec les opérations relatives à l'entretien, mais également permettre la restauration du cours d'eau.**

À la différence toutefois des opérations d'entretien, **l'aménagement de cours d'eau conduit à une modification substantielle du cours d'eau** en vue de satisfaire un objectif particulier :

► **Maintenir** ou améliorer la qualité de l'eau ;

► **Freiner** ou favoriser l'écoulement des eaux selon la sensibilité aux inondations ;

► **Stabiliser** les berges afin de lutter contre leur érosion ;

► **Améliorer** la qualité des habitats pour la faune et la flore.

Ainsi, **les opérations d'aménagement peuvent conduire l'EPCI-FP (ou syndicat) à intervenir à la fois**

**sur l'hydrologie<sup>3</sup>** (état quantitatif, dynamique des débits, connexion avec les eaux souterraines), **mais aussi sur la morphologie du cours d'eau** (largeur du lit, sa profondeur, sa pente, les caractéristiques du substrat, la forme des méandres).

**Il est recommandé que le groupement de collectivités compétent en matière de GEMAPI prenne les précautions nécessaires pour que les travaux d'aménagement réalisés ne provoquent ou aggravent aucun dommage vis-à-vis des tiers. Et, si les caractéristiques d'un ouvrage, même privé, sont modifiées à l'occasion de tels travaux, il faudra veiller à ce que l'ouvrage, du fait de ses nouvelles caractéristiques, ne provoque ou n'aggrave aucun dommage vis-à-vis des tiers (CE, 13 mars 2019, n° 406867). En cas de dommages, la responsabilité du maître d'ouvrage public pourrait être engagée, y compris sans faute.**

<sup>2</sup> La gestion de la ripisylve peut donc relever également de l'entretien de cours d'eau dès lors qu'elle participe à la protection des berges via l'enracinement des arbres et arbustes

<sup>3</sup> Également dénommée hydromorphologie.

## Le contenu des obligations ou des missions des autres personnes publiques

Les autres personnes publiques que les EPCI-FP ou syndicats compétents en matière de GEMAPI peuvent également entreprendre des opérations sur cours d'eau domaniaux **en tant que propriétaires du cours d'eau**.

Pour rappel, les opérations exercées par les autres personnes publiques durant la période transitoire prévue à l'article 59-I de la loi MAP-TAM correspondent à celles susceptibles d'être mises en œuvre par le groupement de collectivités territoriales compétent en matière de GEMAPI.

S'agissant des opérations susceptibles d'être mises en œuvre par les personnes publiques en leur qualité de propriétaires du domaine public fluvial, celles-ci doivent procéder à **l'ensemble des opérations d'aménagement et d'exploitation de ces cours d'eau** conformément aux dispositions de l'article L. 2124-6 du CGPPP :

L'aménagement des cours d'eau domaniaux se recoupe ainsi avec celles réalisées par les groupements de collectivités territoriales sur le fondement du socle GEMAPI.

Par ailleurs, les opérations relatives à l'exploitation de cours d'eau domaniaux, comme par exemple la réalisation port fluvial ou d'une base nautique, peuvent quant à elle avoir un impact sur les compétences exercées par les groupements de collectivités territoriales alors même qu'elles ne relèvent pas de leur compétence **au titre de la GEMAPI**.

Enfin, les autres personnes publiques sont responsables des ouvrages (pont, buses, voirie...) dont elles ont la garde et des dommages que ces ouvrages pourraient provoquer ou aggraver, y compris sans faute de leur part.

### ► L'ARTICULATION DE LA COMPÉTENCE GEMAPI AVEC LES OBLIGATIONS DES PROPRIÉTAIRES RIVERAINS ET DES AUTRES PERSONNES PUBLIQUES

#### L'articulation de la compétence GEMAPI avec les obligations des propriétaires riverains : la ligne de démarcation des enjeux du territoire, identifiés au cas par cas

Plusieurs mécanismes juridiques permettent d'articuler la compétence des EPCI-FP (ou syndicats) et les obligations des propriétaires riverains vis-à-vis de l'entretien de cours d'eau, à savoir :

- D'une part, **la circonstance que les opérations menées par l'autorité compétente satisfassent un intérêt général ou présentent caractère d'urgence ;**
- D'autre part, les articles L. 215-15 et L. 215-16 du code de l'environnement prévoient qu'une intervention de la personne publique sur les opérations à la charge du propriétaire riverain est possible **en cas de carence constatée de ce dernier**.

Si l'intérêt général ou l'urgence des actions d'entretien projetées permettent une démarcation des responsabilités des groupements de collectivités territoriales compétents vis-à-vis des propriétaires riverains, **la question de la carence se trouve quant à elle au cœur de l'articulation de la compétence des uns et des obligations des autres**.

S'agissant ainsi plus particulièrement de la **procédure de carence**, l'article L. 215-16 du code de l'environnement prévoit que :

« Si le propriétaire ne s'acquiesce pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite par l'article L. 215-14, **la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai**

**déterminé dans laquelle sont rappelées les dispositions de l'article L. 435-5, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé.**

*Le maire ou le président du groupement ou du syndicat compétent émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception du montant correspondant aux travaux exécutés. Il est procédé au recouvrement de cette somme au bénéfice de la commune, du groupement ou du syndicat compétent, comme en matière de créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine ».*

**En cas de manquement du propriétaire riverain de cours d'eau à son obligation d'entretien régulier, l'EPCI-FP (ou syndicat) peut donc mettre en demeure celui-ci de remédier à pareil manquement.**

En cas de mise en demeure restée infructueuse, **il revient alors à l'EPCI-FP (ou syndicat) de procéder d'office aux travaux d'entretien avec la possibilité d'émettre ensuite un titre de perception à l'encontre du propriétaire riverain défaillant.**

Le Conseil d'État a confirmé que cette procédure n'est pas une obligation pour l'EPCI-FP (ou le syndicat), mais une « *faculté de substitution aux obligations du propriétaire riverain qu'[il] tient des dispositions de l'article L. 215-16 du code de l'environnement* » (CE, 22 juillet 2020, n° 425969).

Par cet arrêt, le Conseil d'État a ainsi confirmé 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.

Plus précisément, « *ni l'Etat ni les collectivités territoriales ou leurs groupements n'ont l'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau non domaniaux contre l'action naturelle des eaux, cette protection incombant, en vertu des dispositions de l'article L. 215-14 du code de l'environnement, au propriétaire riverain qui est tenu à un entretien régulier du cours d'eau non domanial qui borde sa propriété, l'article L. 215-16 du même code permettant seulement à la commune, au groupement de communes ou au syndicat compétent de pourvoir d'office à l'obligation d'entretien régulier, à la place du propriétaire qui ne s'en est pas acquitté et à sa charge* »

S'agissant de l'articulation de la procédure de carence avec la taxe GEMAPI, l'article L. 151-36 du CRPM prévoit que « *les participations [dans le cadre de la DIG] ne peuvent pas avoir pour objet le financement des dépenses relatives aux compétences mentionnées au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement lorsque la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations est instituée* ».

Ces dispositions peuvent ainsi être appréciées de deux manières :

- Tout d'abord, en partant du principe qu'elles interdisent le cumul de la taxe et d'une participation dans le cadre d'opérations hors carence, l'interdit ne visant ainsi pas la situation d'intervention en cas de carence avérée sur les obligations d'entretien ;
- Ensuite, en considérant qu'il s'agit d'une interdiction de non-cumul absolue.

Sous réserve de l'interprétation souveraine des juges du fond, la seconde interprétation semble devoir être privilégiée en ce qu'elle prévient tout risque de double prélèvement pour une seule et même action gemapienne susceptible d'être réalisée.

Relevons qu'il incombe à l'EPCI-FP ou au syndicat de déterminer dans son territoire les enjeux, et que le recours à la DIG, souvent vécu comme une contrainte, se fait au prix d'une procédure effectivement contraignante, la reconnaissance que son projet est effectivement d'intérêt public.

De la même façon, **le II de l'article L. 215-15 du code de l'environnement relatif au plan de gestion des opérations groupées d'entretien régulier** prévoit que :

« II. – **Le plan de gestion mentionné au I peut comprendre une phase de restauration prévoyant des interventions ponctuelles telles**

**que le curage, si l'entretien visé à l'article L. 215-14 n'a pas été réalisé ou si celle-ci est nécessaire pour assurer la sécurisation des cours d'eau de montagne [...]** ».

Ainsi, **le plan de gestion des opérations groupées d'entretien régulier peut également prévoir des interventions ponctuelles à mettre en œuvre au cas où le propriétaire riverain ne satisfaisait pas son obligation d'entretien régulier.**

Il doit également être envisagé la possibilité de mettre en place des mesures incitatives à l'attention des propriétaires riverains, en particulier à travers un travail d'information quant à l'étendue de leurs obligations.

S'agissant des conséquences des obligations de l'article L. 215-16 du code de l'environnement, **si groupements de collectivités territoriales compétents ne mettent pas en demeure le propriétaire riverain et ne procèdent pas aux travaux nécessaires, leur responsabilité ne pourra pas être recherchée puisqu'il s'agit d'une faculté et non d'une obligation** (CE, 22 juillet 2020, n° 425969 ; CAA Marseille, 22 août 2019, n° 19MA02371)

En revanche, **une faute simple suffit à engager la responsabilité des groupements de collectivités compétents** (CE, 8 avril 2005, n° 252260 ; CAA Marseille, 20 mai 2003, n° 01MA01905).

Les EPCI-FP (ou syndicats) compétents en matière de GEMAPI doivent veiller à ce que les ouvrages dont ils ont la garde ou les travaux publics qu'ils réalisent, même sur des ouvrages privés, ne génèrent ou n'aggravent aucun dommage vis-à-vis des tiers. Autrement, en tant que maîtres d'ouvrage publics, ils pourraient engager leur responsabilité, y compris sans faute.

En effet, la responsabilité d'un EPCI-FP (ou syndicat) peut être recherchée lorsque des tiers ont subi des dommages qui ont été générés ou aggravés par des travaux publics, y compris lorsque ces derniers portaient sur un ouvrage privé.

Cela étant, « *la personne qui estime subir des préjudices permanents du fait d'un ouvrage privé construit par des travaux publics ou ayant fait l'objet de tels travaux, ne peut poursuivre la responsabilité sans faute de la personne publique qui a pris en charge ces travaux qu'à raison de préjudices qui trouvent leur cause dans des caractéristiques de l'ouvrage décidées par la personne publique* » (CE, 13 mars 2019, n° 406867).

En effet, « *le maître d'ouvrage est responsable, 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 ; qu'il ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force*



À noter également que par une réponse en date du 22 février 2018 (Rép. min. n° 1807, JO Sénat du 22 févr. 2018, p.830), le ministère de l'économie et des finances a rappelé que la taxe GEMAPI est une taxe additionnelle aux taxes sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière sur les entreprises. Ainsi, pour un même bien, la taxe est due à la fois par l'occupant ou l'exploitant, en qualité de redevable de la taxe d'habitation ou de la cotisation foncière sur les entreprises, et par le propriétaire en tant que de redevable de la taxe foncière.

*majeure* » (CE, 10 février 2014, n° 361280). Il a également été précisé que « ces tiers ne sont pas tenus de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'ils subissent lorsque le dommage présente un caractère accidentel » (CE, 27 avril 2021, n° 436820), c'est-à-dire lorsque le dommage n'est pas lié au fonctionnement normal ou à l'existence de l'ouvrage.

L'absence d'ouvrage public n'engage pas la responsabilité de l'EPCI-FP (ou du syndicat). En effet, « si le maître de l'ouvrage est responsable, 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, ce régime de responsabilité ne s'applique pas aux préjudices subis du fait de l'absence d'ouvrage public » (CE, 11 février 2022, n° 449831).

Il résulte de l'ensemble de ces jurisprudences que l'EPCI-FP (ou le syndicat) est responsable des ouvrages affectés à la compétence GEMAPI (sous réserve des dispositions relatives aux systèmes d'endiguement autorisés et en conformité avec la réglementation). L'intervention en propriété privée peut être nécessaire, voire même recommandée, lorsqu'un mauvais entretien du cours d'eau peut générer ou aggraver des dommages liés à l'existence ou au fonctionnement d'un ouvrage public.

Dans ces circonstances, si un tiers subit un dommage et si la cause se trouve dans le défaut d'entretien régulier du cours d'eau par un de ses voisins, dès lors qu'un ouvrage public a aggravé ces dommages, le maître d'ouvrage public ne pourra pas se prévaloir du mauvais entretien du cours d'eau pour exonérer sa responsabilité. Seule une faute de la victime (si elle est elle-même défaillante dans ses obligations d'entretien régulier par exemple) ou un cas de force majeure permettrait cela.

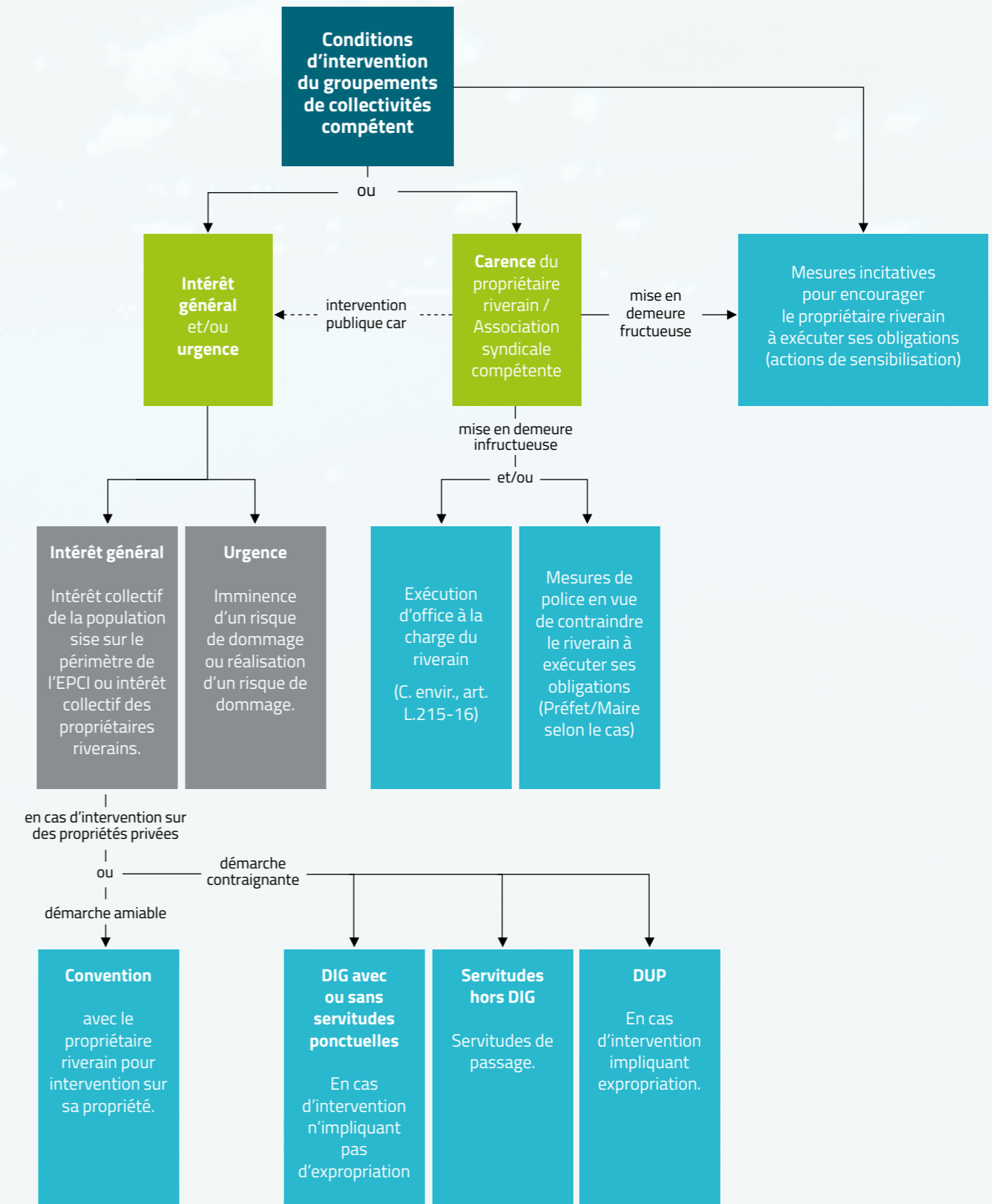


En synthèse, l'articulation des obligations des propriétaires riverains et des moyens d'actions de l'EPCI-FP (ou du syndicat compétent) peut être résumé à travers les tableaux suivants :

	Curage du « vieux fond vieux bord » du cours d'eau	Travaux d'aménagement du lit du cours d'eau	Entretien des berges en vue de maintenir le profil d'équilibre	Restauration des berges en vue de rétablir le profil d'équilibre
<b>Propriétaire riverain</b>	OUI	NON	OUI	NON
<b>GEMAPI</b>	OUI Mais seulement en cas de <b>carence</b> du propriétaire riverain et/ou afin de satisfaire l'intérêt général ou faire face à une situation d'urgence.	OUI Car il s'agit alors d'intervenir sur l'hydrologie et la morphologie du cours d'eau.	OUI Mais seulement en cas de <b>carence</b> du propriétaire riverain et/ou afin de satisfaire l'intérêt général ou faire face à une situation d'urgence.	OUI Car il s'agit là également d'intervenir sur la morphologie du cours d'eau.

	Travaux d'entretien présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence	Travaux d'entretien satisfaisant un intérêt privé	Travaux d'aménagement
<b>Propriétaire riverain</b>	NON	OUI	NON
<b>GEMAPI</b>	OUI	NON Sauf carence du propriétaire et sauf autre personne. C'est une faculté, et non une obligation	OUI

Le schéma figurant ci-après permet quant à lui d'illustrer le raisonnement à mettre en œuvre par la structure compétente afin de s'assurer de la sécurité juridique de son intervention et de son articulation avec les obligations des propriétaires privés :



## L'articulation de la GEMAPI avec les responsabilités des personnes publiques

Plusieurs cas de figure peuvent conduire à s'interroger sur le contenu des interventions des personnes publiques autres que celle qui exerce la compétence GEMAPI sur les cours d'eau domaniaux.

Tout d'abord, la circonstance qu'un cours d'eau ait la qualité de cours d'eau domanial n'interdit pas à l'EPCI-FP ou au syndicat compétent d'intervenir sur-celui, exception cependant de la circonstance où les missions associées à la GEMAPI auraient été confiées à VNF ou à une autre personne publique.

Dans ce cas, la question de l'intervention concurrente du groupement de collectivités territoriales compétent pour la GEMAPI et de la personne publique propriétaire du cours d'eau domanial se pose dès lors qu'à l'inverse des travaux susceptibles d'être mis en œuvre par les propriétaires privés, les travaux entrepris par la personne publique propriétaire satisferont nécessairement un intérêt général au regard des règles de la domanialité publique.

Néanmoins, quand cela n'est pas prévu expressément par un texte, et si la prestation s'inscrit en secteur concurrentiel (comprendre, le service peut être assuré par une entreprise, une personne privée) le service se place alors en secteur concurrentiel et doit lui-même respecter certains principes (voir le célèbre arrêt Bac d'Eloka du Tribunal des Conflits — TC, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, Lebon p.91 et la jurisprudence abondante qui a suivi cette décision, voir par exemple CE 23 mai 2003, *Artois-Lys*, n° 249995) :

- ▶ Le service ne peut être obligatoire pour l'usager ;
- ▶ Les pratiques ne doivent pas être anticoncurrentielles vis à vis du secteur privé ;
- ▶ On doit justifier d'un intérêt général justifiant de l'intervention ;
- ▶ Et il doit y avoir une carence de l'initiative privée.

Ainsi, en « théorie pure », on pourrait défendre en droit une intervention du groupement de collectivités compétent en matière de GEMAPI, hors DIG et à l'amiable, auprès des riverains pour intervenir. Mais avec des grandes limites

et réserves :

- ▶ La prestation doit être pour le compte de ce dernier, donc au titre des obligations du riverain, pas au titre de la compétence GEMAPI ;
- ▶ Avec l'accord et à la demande de ce dernier ;
- ▶ Contre remboursement pour ne pas créer de distorsion de la concurrence ;
- ▶ Doit se justifier par une carence du privé (absence de paysagistes, etc.) mais à distinguer de la carence du riverain à remplir ses obligations (ici il s'agira plus de carence du secteur privé de prestation de services vers les riverains) ;
- ▶ La collectivité s'expose dans ce cas, aux dispositions des articles 1787 et suivants du code civil en matière de garantie de parfait achèvement notamment.

Nombre de paramètres à considérer sont délicats d'autant qu'une confusion peut assez vite être rencontrée entre ce qui relève de la GEMAPI ou non et pourrait exposer le service en cas d'erreur d'appréciation.

## La procédure de DIG permet d'intervenir sur des propriétés privées de manière temporaire

Le I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement permet aux EPCI-FP (ou syndicat compétent) de mettre en œuvre une procédure de DIG pour entreprendre l'exécution et l'exploitation de travaux, actions et ouvrages visant notamment l'entretien de cours d'eau.

Selon le cas, la mise en œuvre d'une procédure de DIG peut conduire à la réalisation d'une enquête publique préalable. Tel est le cas notamment lorsque les travaux projetés :

- ▶ Impliquent une participation financière des propriétaires riverains ;
- ▶ Ne sont pas nécessaires pour faire face à la réalisation d'un péril imminent ;
- ▶ Ne sont pas couverts par un SAGE.

Par ailleurs, afin de permettre la réalisation des travaux faisant l'objet de la DIG, l'article L. 215-18 du CRPM prévoit que :

« Pendant la durée des travaux visés aux articles L. 215-15 et L. 215-16, les propriétaires sont tenus de laisser passer sur leurs terrains les fonctionnaires et les agents chargés de la surveillance, les entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que les engins mécaniques strictement

*nécessaires à la réalisation de travaux, dans la limite d'une largeur de six mètres. Les terrains bâtis ou clos de murs à la date du 3 février 1995 ainsi que les cours et jardins attenants aux habitations sont exempts de la servitude en ce qui concerne le passage des engins.*

*La servitude instituée au premier alinéa s'applique autant que possible en suivant la rive du cours d'eau et en respectant les arbres et plantations existants ».*

Ces dispositions permettent ainsi la mise en œuvre des actions d'entretien envisagées dans le cadre de la DIG. Toutefois, certaines limites s'appliquent quant à l'étendue d'une telle servitude :

- ▶ En cas de passage d'engins, ceux-ci ne peuvent excéder six mètres de largeur ;
- ▶ Les terrains bâtis ou clos de murs à la date du 3 février 1995 ne peuvent être soumis à la servitude liée à la DIG s'agissant du passage d'engins ;
- ▶ La servitude liée à la DIG s'applique autant que possible le long de la rive du cours d'eau et dans le respect de la végétation existante.

## LES OUTILS À DISPOSITION DES EPCI-FP (OU SYNDICATS COMPÉTENTS) DANS LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS RELATIVES À L'ENTRETIEN DE COURS D'EAU EN PROPRIÉTÉ PRIVÉE

### ▶ LES INTERVENTIONS DES EPCI-FP (OU SYNDICATS COMPÉTENTS) SUR LES PROPRIÉTÉS RIVERAINES DES COURS D'EAU NON-DOMANIAUX

Conformément au I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement :

« 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 œuvre 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 [...] ».

Les EPCI-FP (ou syndicats) peuvent donc recourir à plusieurs outils juridiques amiables ou contraignants en vue de mettre en œuvre des travaux sur des propriétés privées, à savoir :

- ▶ Le conventionnement ;
- ▶ La procédure de travaux d'office (mais uniquement pour se substituer aux propriétaires riverains en cas de défaillance dans l'accomplissement de leurs obligations d'entretien régulier)
- ▶ Le recours à la DIG ;
- ▶ Le recours à la Déclaration d'Utilité Publique (ci-après, « DUP ») ;
- ▶ La mise en place de servitudes de passage.
- ▶ L'obtention d'une autorisation d'occupation temporaire.

### Le recours à des conventions peut permettre l'intervention amiable sur la propriété des propriétaires riverains

Le recours à des conventionnements peut permettre à la structure compétente d'intervenir de manière amiable sur la propriété de propriétaires riverains en vue de la réalisation des travaux d'entretien de cours d'eau.

Il appartient alors aux parties de définir le cadre, la temporalité ainsi que, le cas échéant, les modalités de financement des actions envisagées sur la propriété privée. La convention pourrait encadrer les modalités d'entretien

ultérieur du cours d'eau (la convention deviendra cependant caduque en cas de changement de propriétaire).

Juridiquement, rien n'interdit à une personne publique d'offrir à la marge de ses services publics (obligatoires ou non) des prestations de service à destination du privé (sous réserve bien entendu, pour un EPCI à fiscalité propre ou un syndicat, d'être en mesure de justifier via ses statuts que cela se rattache à ses compétences).

À noter également que, conformément aux dispositions de l'article L. 151-36 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM), la mise en œuvre de la procédure de DIG est envisageable pour certains travaux relatifs notamment à la lutte contre l'érosion ou l'entretien de canaux et fossés.





### La procédure de DUP permet d'exproprier des personnes privées

Lorsque la réalisation de travaux sur des propriétés conduit à une perte de propriété du propriétaire riverain, **il convient alors d'envisager le recours à une procédure de DUP et non uniquement une DIG.**

Conformément à l'article L. 1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (ci-après, « CECUP »), **l'expropriation doit faire l'objet d'une procédure destinée à s'assurer de sa légalité en sus du respect des conditions d'intérêt général et d'indemnisation.**

Plus précisément, selon les dispositions des articles L. 121-1 et suivants du CECUP,

**l'expropriation de parcelles privées impose la réalisation d'une enquête préalable en vue de l'adoption par arrêté préfectoral d'une Déclaration d'utilité publique (DUP).**

L'article L. 151-37 du CRPM permet la réalisation d'une enquête publique unique lorsqu'un projet faisant l'objet d'une DIG doit également faire l'objet d'une procédure de DUP dans la mesure où il conduit à l'expropriation de personnes privées.

En amont de la décision d'engager cette procédure, l'acquisition de la parcelle concernée par voie amiable est une possibilité.

### La mise en place de servitudes permet de garantir l'intervention sur des propriétés privées de façon pérenne

Selon l'article L. 151-37-1 du CRPM :

*« Il peut être institué une servitude de passage permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages. Le projet d'institution de servitude est soumis à une enquête publique réalisée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les propriétaires ou occupants des terrains grevés de cette servitude de passage ont droit à une indemnité proportionnée au dommage qu'ils subissent, calculée en tenant compte des avantages que peuvent leur procurer l'exécution des travaux et l'existence des ouvrages ou installations pour lesquels cette servitude a été instituée. Les*

*contestations relatives à cette indemnité sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ».*

**Cette servitude de passage, qui est pérenne, peut ainsi compléter la servitude temporaire quant à elle dont bénéficient les EPCI-FP dans le cadre d'actions faisant l'objet d'un DIG, et ce, en particulier lorsque cette dernière ne permet pas à elle seule de réaliser les travaux projetés** (passage d'engins de plus de six mètres de large, intervient sur des terrains clos antérieurement à la date du 3 février 1995, etc.).

### L'octroi d'une autorisation préfectorale d'occupation temporaire permet également d'intervenir sur des propriétés privées de manière temporaire

À défaut de former une convention avec le propriétaire du terrain à aménager ou de bénéficier d'une servitude de passage, il peut être envisagé de demander au préfet une autorisation d'occupation temporaire de la parcelle concernée par l'opération. Lorsque les travaux sont dispensés d'enquête publique au titre de l'article L. 151-37 du CRPM, la demande d'une autorisation d'occupation temporaire est obligatoire.

Cette autorisation permet « d'occuper temporairement un terrain, [...] pour tout [...] objet relatif à l'exécution de projets de travaux publics [...], cette occupation est autorisée par un arrêté du préfet ». L'arrêté doit indiquer « le nom de la commune où le territoire est situé, les numéros que les parcelles dont il se compose portent sur le plan cadastral, et le nom du propriétaire tel qu'il est inscrit sur la matrice des rôles ». L'arrêté doit également indiquer « d'une façon précise les travaux à raison desquels l'occupation est ordonnée, les surfaces sur lesquelles elle doit porter, la nature et la durée de l'occupation et la voie d'accès ». Enfin, « un plan parcellaire désignant par une teinte les terrains à occuper est annexé à l'arrêté » (Article 3, loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics).

La demande d'autorisation doit survenir moins de six mois avant le début programmé des travaux. En effet, « tout arrêté qui autorise [...] une occupation temporaire est périmé

*de plein droit s'il n'est suivi d'exécution dans les six mois de sa date »* (Article 8, loi du 29 décembre 1892). Dans tous les cas, « l'occupation des terrains [...] nécessaires à l'exécution des travaux publics ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à cinq années », sauf accord amiable du propriétaire (article 9, loi du 29 décembre 1892). Il faudra néanmoins prendre en considération le temps nécessaire à l'instruction du dossier, qui peut nécessiter jusqu'à plusieurs mois.

*Il faudra également prévoir les conditions d'indemnisation du propriétaire, le cas échéant dans le cadre d'une convention. À ce propos, « l'action en indemnité des propriétaires ou autres ayants droit, pour toute occupation temporaire de terrains autorisée dans les formes prévues par la présente loi, est prescrite par un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation »* (article 17, loi du 29 décembre 1892).

L'inconvénient de l'autorisation d'occupation temporaire est qu'elle ne permet pas de fixer des conditions d'accès au terrain au-delà de la réalisation des travaux, lorsque, par exemple, il est envisagé par l'établissement public d'assurer ou de contrôler l'entretien ultérieur de l'ouvrage, ou de l'aménagement, réalisé à cette occasion.

### ► LES INTERVENTIONS DES EPCI-FP (OU SYNDICATS COMPÉTENTS) SUR LA PROPRIÉTÉ DES AUTRES PERSONNES PUBLIQUES

Qu'il s'agisse d'intervenir sur le domaine public ou privé d'une personne publique ou d'assurer le volet GEMAPI d'une opération projetée par une autre personne publique, **le recours à des conventionnements entre l'EPCI-FP et la personne publique concernée peut être envisagé.**

Ces conventionnements peuvent avoir **un objet divers** :

- La cession d'ouvrages relatifs aux cours d'eau ;
- La **mise à disposition** d'ouvrages relatifs aux cours d'eau (par exemple dans le cadre d'un conventionnement avec un

département propriétaire d'un ouvrage et un EPCI-FP sur le fondement de l'article 59, I de la loi MAPTAM) ;

- La **mise en place de conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée** afin de permettre l'unité de la maîtrise d'ouvrage de travaux notamment dont seul un volet concerne la GEMAPI (par exemple entre une communauté de communes et l'une de ses communes membres sur le fondement de l'article L.5214-16-1 du CGCT).

## GLOSSAIRE

**ASA** : Associations syndicales autorisées  
**ASL** : Associations syndicales libres  
**ASCO** : Associations syndicales constituées d'office  
**CA** : Cour d'appel  
**CAA** : Cour administrative d'appel  
**Cass. Civ.** : Cour de cassation, chambre civile  
**CCH** : Code de la construction et de l'habitation  
**CE** : Conseil d'État  
**CECUP** : Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique  
**C. envir.** : Code de l'environnement  
**CGCT** : Code général des collectivités territoriales  
**CGPPP** : Code général de la propriété des personnes publiques  
**CRPM** : Code rural et de la pêche maritime  
**Cons. const.** : Conseil constitutionnel  
**CSI** : Code de la sécurité intérieure  
**CSP** : Code de la santé publique  
**C. urb.** : Code de l'urbanisme  
**D.** : Décret  
**DGCL** : Direction générale des collectivités locales  
**DIG** : Déclaration d'intérêt général  
**DUP** : Déclaration d'utilité publique  
**EPCI** : Établissement public de coopération intercommunale  
**EPCI-FP** : Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre  
**GEMAPI** : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations  
**IOTA** : Installation, ouvrage, travaux, aménagement  
**JO** : Journal officiel  
**MAPTAM** : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Mmétropoles  
**NOTRÉ** : Nouvelle organisation territoriale de la République  
**Rép. min.** : Réponse ministérielle  
**SAGE** : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux  
**SDAGE** : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux  
**SUP** : Servitude d'utilité publique  
**TA** : Tribunal administratif  
**TC** : Tribunal des conflits  
**VNF** : Voies navigables de France



**Guide rédigé en collaboration avec :**

Landot & associés  
11, boulevard Brune  
75014 Paris  
01 42 84 99 84  
contact@landot-avocats.net



SERVICES PUBLICS LOCAUX  
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,  
DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DES E-COMMUNICATIONS

**FNCCR**

20 bd Latour-Maubourg  
75007 Paris

[www.fnccr.asso.fr](http://www.fnccr.asso.fr)

**EN SAVOIR PLUS**

[fnccr@fnccr.asso.fr](mailto:fnccr@fnccr.asso.fr)

01 40 62 16 40