

N° 361

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations,

Par M. Pascal MARTIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailles, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, secrétaires ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Alexandre Basquin, Jean-Pierre Corbisez, Jean-Marc Delia, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Didier Mandelli, Damien Michallet, Louis-Jean de Nicolaÿ, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Jean-Marc Ruel, Mme Denise Saint-Pé, M. Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, MM. Paul Vidal, Michaël Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 226 et 362 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. ENTRETIEN DES COURS D'EAU : SIMPLIFIER ET ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES APPLICABLES, AU PROFIT DE LA PRÉVENTION DES INONDATIONS	6
A. L'ENTRETIEN DES COURS D'EAU : UN ENCADREMENT JURIDIQUE COMPLEXE, DIFFICILE À APPRÉHENDER.....	6
B. LA PHILOSOPHIE DE LA PROPOSITION DE LOI : SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ET MIEUX ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS	7
II. LES PROGRAMMES D' ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (PAPI) : DE LA PLANIFICATION À L' ACTION	8
A. LE PAPI : UN OUTIL DE COCONSTRUCTION DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES	8
B. UNE MISE EN ŒUVRE AU RALENTI DES ACTIONS « PAPI » DU FAIT DE LOURDEURS ADMINISTRATIVES	8
III. FAIRE PRÉVALOIR LA SOLIDARITÉ EN CAS D'INONDATION : S' APPUYER SUR LES RESSOURCES DU TERRITOIRE.....	9
A. INSTITUER UNE RÉSERVE D'INGÉNIERIE EN SOUTIEN AUX COMMUNES SINISTRÉES.....	9
B. FAVORISER LA PROXIMITÉ : REPENSER L'ÉCHELON DE COORDINATION ET D' ANIMATION DE LA RÉSERVE D'INGÉNIERIE	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er} Simplifier la gestion des cours d'eau afin de mieux prévenir et gérer les inondations</i>	11
• <i>Article 2 Simplifier et accélérer la mise en œuvre des Papi</i>	25
• <i>Article 3 Renforcer le soutien technique et administratif aux collectivités territoriales dans la gestion de l'après-crise</i>	32
TRAVAUX EN COMMISSION	39
• <i>Désignation du rapporteur (Mercredi 22 janvier 2025)</i>	39
• <i>Examen du rapport (Mercredi 19 février 2025)</i>	41
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	51
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	53

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	55
LA LOI EN CONSTRUCTION	57

L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a, le 19 février 2025, adopté à l'unanimité la **proposition de loi visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations** sur la proposition de **Pascal Martin, rapporteur**, sous le bénéfice de quatre amendements.

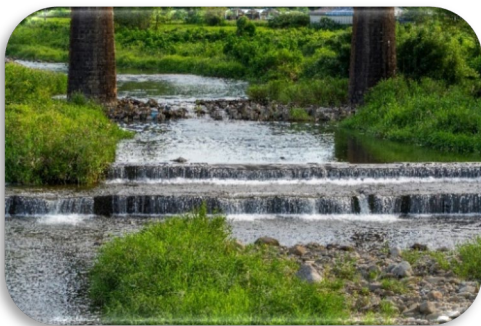
En France, **18,6 millions d'habitants** sont exposés aux **inondations**, qui sont désormais le premier risque naturel. L'intensité et la récurrence de plus en plus forte de ce phénomène aux conséquences dramatiques ont conduit la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances à engager une mission d'information conjointe pour dresser un état des lieux de la gestion des inondations survenues au début de l'année 2023 et en 2024¹. Les conclusions de ces travaux de contrôle ont été adoptées à l'unanimité en septembre 2024.

C'est pour traduire quatre des vingt recommandations formulées dans ce cadre que les rapporteurs de la mission d'information conjointe, Jean-Yves Roux et Jean-François Rabin, ont déposé une proposition de loi, en décembre 2024. L'objectif principal de cette initiative sénatoriale est de **simplifier les procédures applicables en faveur de la prévention des inondations et d'apporter un soutien renforcé aux communes sinistrées**.

Pour ce faire, ce texte à la portée concrète s'articule autour d'un triptyque - **simplifier, accélérer, accompagner** en :

- clarifiant les procédures applicables aux opérations d'entretien des cours d'eau qui constituent un levier essentiel de prévention des inondations ;
- renforçant l'accompagnement des collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi) ;
- accompagnant dès la phase de l'après-crise les collectivités sinistrées en mettant à leur disposition une « réserve d'ingénierie » qui répond à un objectif de « solidarité territoriale ».

Suivant le rapporteur, la commission a pleinement approuvé l'économie et l'objectif de facilitation de cette proposition de loi, à laquelle elle a apporté d'**utiles améliorations et clarifications** notamment s'agissant des **procédures applicables aux travaux d'entretien des cours d'eau**. Elle a également renforcé le caractère opérationnel des modalités de la « réserve d'ingénierie territoriale ».



¹ Rapport d'information n° 775 (2023-2024), déposé le 25 septembre 2024.

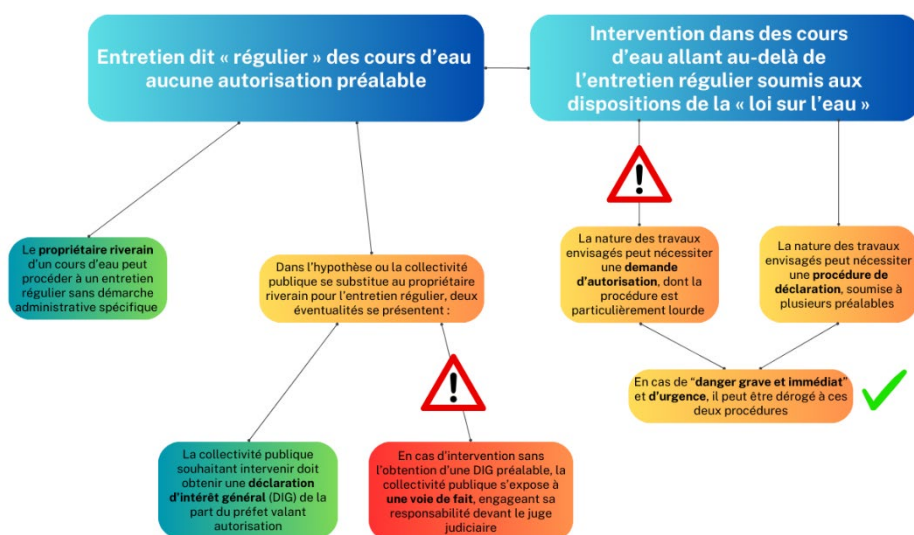
I. ENTRETIEN DES COURS D'EAU : SIMPLIFIER ET ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES APPLICABLES, AU PROFIT DE LA PRÉVENTION DES INONDATIONS

A. L'ENTRETIEN DES COURS D'EAU : UN ENCADREMENT JURIDIQUE COMPLEXE, DIFFICILE À APPRÉHENDER

L'entretien des cours d'eau, essentiel au fonctionnement hydrologique naturel, fait l'objet d'un **encadrement juridique complexe** au titre de la « loi sur l'eau »¹ : les règles diffèrent, en effet, selon que les interventions relèvent ou non du simple entretien régulier et qu'elles surviennent en période normale ou en période de crise. En outre, s'agissant des cours d'eau non domaniaux, une **déclaration d'intérêt général** est nécessaire préalablement à toute intervention publique et ce, même lorsque l'entretien régulier n'est pas correctement réalisé.

Les élus entendus par la mission d'information conjointe, puis par le rapporteur, ont tous relayé la **complexité des procédures applicables et la réticence de certains d'entre eux à intervenir** de peur que leur responsabilité ne soit engagée.

Cet état du droit favorise ainsi l'apparition de **comportements attentistes**, défavorables à la prévention des inondations, alors même que le bon entretien des cours d'eau est essentiel pour atténuer les dégâts en cas de crue.



¹ La notion « loi sur l'eau » ne fait pas seulement référence à la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, mais à l'ensemble du corpus juridique de niveau législatif et réglementaire encadrant les interventions dans les milieux aquatiques.

B. LA PHILOSOPHIE DE LA PROPOSITION DE LOI : SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ET MIEUX ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS

La **simplification et l'amélioration de la gestion des cours d'eau** figurent au cœur des recommandations du rapport d'information sénatorial n° 775 (2023-2024) « *le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité* » adopté le 25 septembre 2024 afin de mieux prévenir les inondations.

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi traduit la **recommandation n° 1** de ce rapport afin :

- de **compléter le droit applicable aux interventions d'urgence** afin d'y inclure les travaux d'entretien des cours d'eau visant à remédier à une inondation d'ampleur ou à en éviter la réitération à court terme. Cette proposition s'inspire des mesures dérogatoires au droit commun prises à la suite des inondations dans le Pas-de-Calais et le Nord, au cours desquelles les préfets ont interprété de manière extensive la notion d'urgence, pour inclure dans la phase post crise des travaux dont l'objet ne se limitait pas à la prévention de l'atteinte aux biens et aux personnes ;

- d'introduire une nouvelle **procédure d'autorisation simplifiée de travaux**, alternative aux procédures d'autorisation et de déclaration, en anticipation d'une crue en cas de danger ou encore pour réparer les dommages consécutifs à l'inondation.

Enfin, tirant les conséquences de nombreux témoignages regrettant le manque d'accompagnement de l'État dans la mise en œuvre des compétences « Gemapi »¹, cet article prévoit que les services de l'État dans le département forment **une cellule d'appui technique** pour soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leurs missions.

La commission **souscrit pleinement à l'objectif recherché par l'article 1^{er}** de la proposition de loi qui **visé à simplifier les interventions préventives** dans les cours d'eau. L'élargissement du périmètre des opérations éligibles à la procédure d'urgence afin de généraliser et d'ancrer dans la loi une pratique éprouvée dans le Pas-de-Calais et le Nord en 2023 et 2024 est de **bonne méthode**.

¹ La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « Maptam » a confié aux intercommunalités la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi).

Les travaux préparatoires du rapporteur ont mis en lumière la nécessité de rechercher une meilleure conciliation entre **efficacité** et **sécurité juridique**, ce qui a conduit la commission à modifier le dispositif sur deux points :

- Soucieuse d'assurer la **meilleure lisibilité** possible pour les **élus locaux** du régime applicable à la gestion des cours d'eau, la commission n'a pas souhaité conserver la nouvelle procédure d'instruction introduite par le texte (amdt) ; en tout état de cause, l'élargissement des opérations éligibles à la procédure d'urgence permettra, en pratique, aux collectivités territoriales d'intervenir dans les cours d'eau sans procédure administrative préalable dans un plus grand nombre de cas de figure.

- La commission a **clarifié** les **règles applicables** à « **l'entretien régulier** » des cours d'eau non domaniaux afin de sécuriser les conditions d'intervention de la collectivité publique en lieu et place des propriétaires riverains (amdt).

II. LES PROGRAMMES D' ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (PAPI) : DE LA PLANIFICATION À L' ACTION

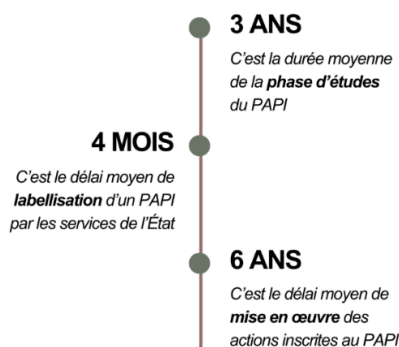
A. LE PAPI : UN OUTIL DE COCONSTRUCTION DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES

Créé en 2002, le programme d'actions de prévention des inondations est un appel à projets concourant à la **promotion d'une gestion globale et équilibrée du risque inondations**, pensée à l'échelle du bassin de risque. Ce dispositif incitatif permet aux collectivités territoriales de bénéficier de financements de l'État, notamment au titre des crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », pour la réalisation d'actions inscrites au programme.

— **2002** — **289** — **3,67 MD€ ENGAGÉS** —
ANNÉE DE CRÉATION ACTIONS DE PAPI FINANCÉES DONT 1,47 MD€ PAR L'ÉTAT

B. UNE MISE EN ŒUVRE AU RALENTI DES ACTIONS « PAPI » DU FAIT DE LOURDEURS ADMINISTRATIVES

DÉLAI MOYEN DE PROCÉDURE D'ÉLABORATION DES PAPI



Les travaux de la mission conjointe de contrôle ont relayé « *l'exaspération de certains porteurs de projets de Papi vis-à-vis des exigences des services de l'État conduisant à des dossiers pouvant atteindre 2 000 pages* ».

L'article 2 de la proposition de loi qui traduit la recommandation n° 5 du rapport d'information n° 775 sur les inondations consacre dans la loi la désignation systématique d'un « **réfèrent Papi** », afin que

les collectivités puissent bénéficier d'un **soutien identifiable** au stade de l'élaboration de ce programme. Par ailleurs, dans la phase d'accompagnement et de réalisation des projets Papi, un « guichet unique » est institué pour simplifier les demandes d'autorisation et de financement.

Ce dispositif répond à une **attente unanime des élus locaux** : la commission l'a donc **approuvé**, sans y apporter de modification.

III. FAIRE PRÉVALOIR LA SOLIDARITÉ EN CAS D'INONDATION : S'APPUYER SUR LES RESSOURCES DU TERRITOIRE

A. INSTITUER UNE RÉSERVE D'INGÉNIERIE EN SOUTIEN AUX COMMUNES SINISTRÉES

Les auteurs de la proposition de loi proposaient, dans leur rapport d'information (recommandation n° 15), la définition d'un **cadre légal permettant une mise à disposition facilitée, pour les collectivités territoriales volontaires**, de fonctionnaires territoriaux en appui des communes sinistrées.

Le principe de cette réserve d'ingénierie a suscité l'intérêt de l'ensemble des acteurs entendus par le rapporteur.

Postérieurement à une inondation, faire jouer la solidarité territoriale



L'intensité des événements lors d'un phénomène d'inondation est susceptible d'entraîner des **besoins humains techniques administratifs forts** dans les communes les plus rurales et les plus faiblement dotées en ingénierie.



La mise à disposition d'agents territoriaux, composant **une réserve d'ingénierie**, vise à faire prévaloir le principe de **solidarité territoriale** et à venir en aide aux communes sinistrées.

B. FAVORISER LA PROXIMITÉ : REPENSER L'ÉCHELON DE COORDINATION ET D'ANIMATION DE LA RÉSERVE D'INGÉNIERIE

L'article 3 de la proposition de loi propose de confier à la **région** l'animation et la coordination de cette réserve d'ingénierie. Le législateur a en effet attribué au conseil régional, par la loi « NOTRe » du 7 août 2015, la possibilité d'animer et coordonner des missions de prévention des inondations.

La commission a pleinement souscrit à l'intention de cette démarche sans retenir pour autant le même échelon territorial. Elle a ainsi souhaité améliorer le dispositif sur deux points :

- Suivant l'avis du rapporteur à l'issue de ses travaux préparatoires, la commission a estimé que le choix de l'échelon régional pouvait poser des difficultés opérationnelles et risquait de conduire les régions à créer une structure nouvelle dédiée. La commission a préféré confier cette responsabilité **aux centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale (CDGFP) (amdt)**. Ces instances apparaissent comme les plus à même de connaître les besoins humains des petites communes sinistrées, dans la mesure où toutes les collectivités employant moins de 350 agents y sont obligatoirement affiliées. En outre, la fonction de mise à disposition d'agents territoriaux fait partie intégrante des missions des centres de gestion.

- Pragmatique, elle a souhaité **élargir le vivier** composant cette réserve pour y inclure l'ensemble des agents publics territoriaux, y compris les agents contractuels en CDI, et **mieux cibler l'échelon communal** comme unique bénéficiaire du dispositif (amdt).

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Simplifier la gestion des cours d'eau afin de mieux prévenir et gérer les inondations

Cet article vise à simplifier les règles applicables à l'entretien des cours d'eau sur deux volets. Il traduit la recommandation n° 1 du rapport d'information conjoint de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances adopté à l'unanimité en septembre 2024.

Il prévoit, d'une part, d'instituer une procédure d'autorisation simplifiée auprès du préfet de département afin de faciliter la réalisation de travaux et prévenir les dangers liés à la survenue d'une crue ou d'une inondation. Certains travaux de réparation seraient également éligibles à cette procédure d'autorisation simplifiée.

D'autre part, il propose d'étendre le périmètre des travaux pouvant être exemptés de déclaration préalable et d'autorisation au titre de la procédure d'urgence applicable en cas de danger « grave et immédiat ». Cette mesure permet de rapprocher les procédures de droit commun des procédures d'urgence, afin de remédier à une inondation d'ampleur ou d'en éviter la réitération à court terme.

Enfin, cet article institue auprès des services de l'État dans le département une « cellule d'appui technique » pour accompagner les communes ou les autorités détentrices de la compétence « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » (Gemapi), dans l'entretien, l'aménagement, la protection, la restauration des sites aquatiques et des zones humides afin de prévenir les inondations.

La commission a adopté l'article 1^{er} modifié par deux amendements tendant :

- à supprimer la procédure d'autorisation simplifiée proposée pour mieux sécuriser juridiquement les porteurs de projet ;

- à préciser les conditions dans lesquelles est effectué l'entretien « régulier des cours d'eau ».

I. L'entretien des cours d'eau : des règles complexes qui limitent les capacités d'intervention des collectivités territoriales en faveur de la prévention des inondations

En 2016, le législateur a établi une définition circonstanciée du cours d'eau¹, mettant ainsi fin à une interprétation jurisprudentielle fluctuante². Désormais, « *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* »³.

L'**entretien régulier** d'un cours d'eau incombe, conformément aux dispositions de l'article L. 215-14 du code de l'environnement, au **propriétaire riverain**. Ce dernier s'entend comme celui dont la propriété borde le cours d'eau sans en être séparé par une digue, un chemin, un fossé appartenant à autrui. Il peut s'agir d'une personne privée ou d'une personne morale de droit public. Cette mission d'entretien **régulier ne requiert aucune procédure ni autorisation préalable** et se limite essentiellement à :

- enlever des embâcles, les résidus et débris des activités humaines, et le bois mort seulement s'il obstrue l'écoulement ;

- un entretien éventuel de la végétation des rives par élagage ou recépage, sans dessoucher afin de ne pas déstabiliser les berges ;

- la fauche et taille des végétaux dans le lit du cours d'eau ;

- la réduction ponctuelle et localisée de la partie supérieure de l'atterrissement (partie généralement dénoyée, formant banc alluvionnaire), à condition de ne pas modifier sensiblement la forme du gabarit du cours d'eau (profil d'équilibre).

L'attribution de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (ci-après Gemapi) au bloc communal par la loi dite « Maptam » du 27 janvier 2014⁴ **n'a pas eu pour incidence d'exonérer les propriétaires privés de leurs obligations d'entretien des cours d'eau**. En pratique toutefois, les collectivités territoriales sont régulièrement amenées à intervenir en substitution de ces derniers pour défaut d'entretien.

Les règles d'intervention dans les cours d'eau divergent fortement en fonction de **la nature de l'intervention et de sa temporalité**.

¹ Article 118 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

² Voir en ce sens les décisions CE, Sect., 22 février 1980, Pourfillet, n° 15 516 et CE, 6/5., 21 octobre 2011, n° 334 322 tendant à définir objectivement la notion de cours d'eau.

³ Article L. 215-7-1 du code de l'environnement.

⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam.

A. Une intervention dans les cours d'eau strictement encadrée

La commune, ou son groupement, amenée à intervenir pour l'entretien des cours d'eau est soumise à des procédures administratives strictement encadrées par le code de l'environnement.

Toute intervention de la collectivité dans l'entretien des cours d'eau, dès lors que celui-ci est à la charge d'une personne privée, doit être dûment justifiée. Néanmoins, en cas de carence ou de défaut d'entretien, l'intervention de l'autorité publique peut s'imposer au titre des pouvoirs en matière de police de l'eau¹ dévolus au préfet de département et subsidiairement, au maire.

En cas de carence et si les collectivités territoriales ou leurs groupements se substituent à un propriétaire riverain pour effectuer l'entretien, leur intervention doit au préalable être autorisée par le préfet par l'intermédiaire d'une **déclaration d'intérêt général (DIG)**.

En théorie, la déclaration d'intérêt général permet :

- d'accéder aux propriétés privées riveraines des cours d'eau, en instituant une servitude de passage pendant la durée des travaux (article L. 215-18 du code de l'environnement) ;

- de faire participer financièrement aux opérations les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt (article L. 215-16 du même code).

La déclaration d'intérêt général (DIG) pour l'entretien des cours d'eau non domaniaux

Aux termes du I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, « les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de préventions des inondations. [...] elles peuvent recourir à la procédure prévue au même I », cette dernière renvoyant aux articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime permettant 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 pour l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau**, canal, lac ou plan d'eau ainsi que pour la défense contre les inondations.

La déclaration d'intérêt général ou d'urgence mentionnée à l'article L. 211-7 est précédée d'une enquête publique, puis avalisée par le représentant de l'État dans le département conformément aux dispositions des articles R. 214-88 à R. 214-104 du code de l'environnement.

Lorsque les collectivités territoriales, leurs groupements ou les syndicats mixtes prennent en charge l'entretien groupé et régulier d'un cours d'eau, la DIG est pluriannuelle, définie pour une durée adaptée à la prise en charge de l'entretien groupé (alinéa 2 du I de l'article L. 215-15 du code de l'environnement).

¹ Articles L. 215-7 et L. 215-12 du code de l'environnement.

En l'absence de déclaration d'intérêt général légalement constituée et en cas d'intervention de la collectivité territoriale sur un cours d'eau dont l'entretien relève usuellement d'une personne privée, **la collectivité s'expose à une voie de fait¹ ou à la censure du juge des référés administratifs².**

En plus de cette obligation d'obtenir une déclaration d'intérêt général, les interventions des collectivités qui s'étendent au-delà de « l'entretien régulier » des cours d'eau sont soumises à un encadrement renforcé. L'article L. 214-1 du code de l'environnement prévoit que « *les installations, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères [...]* » sont soumis aux régimes de l'**autorisation** ou de la **déclaration** définis à l'article L. 214-3 du code susmentionné.

L'article R. 214-1 du code de l'environnement précise la « nomenclature Iota » qui concerne les installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques, et distingue, selon leurs natures, les opérations qui relèvent du régime de l'autorisation ou de la déclaration.

Sont soumises à **autorisation** de l'autorité administrative les activités susceptibles de « *nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque inondations, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique* ». Afin de déterminer si les Iota sont soumis à autorisation, il convient de consulter la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) figurant dans le code de l'environnement, qui intègre la nomenclature Iota. Celles concernées par l'autorisation sont classées comme étant des Iota « A ».

Sont soumises à **déclaration** de l'autorité administrative les activités qui « *n'étant pas susceptibles de présenter de tels dangers (similaires à ceux prévus au titre du régime de l'autorisation) doivent néanmoins respecter les prescriptions édictées en application des articles L. 211-2 et L. 211-3* ». De manière générale, les Iota qui sont soumis à déclaration sont ceux qui ne sont pas susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique.

Les **travaux de curage** font, quant à eux, l'objet d'une attention spéciale en raison de la nature même des sédiments gérés à terre dont le statut relève de la réglementation relative aux déchets définie à l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement. Depuis le décret du 31 janvier 2024 relatif aux opérations d'entretien des milieux aquatiques et portant diverses dispositions

¹ Tribunal des conflits, 17 juin 2013, *Bergoend c/société ERDF Annecy Léman*, n° C3911.

² Le droit de propriété est en effet considéré comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521 - 2 du code de la justice administrative : CE, ord., 23 mars 2001, *Société Lidl*, n° 231 559.

relatives à l'autorisation environnementale, le curage ponctuel intègre toutefois la nomenclature 3.3.5.0 qui prévoit une simple procédure de déclaration¹, ce qui facilite les interventions des autorités « gémapiennes ».

En deçà du seuil de déclaration, les Iota sont dits « non classés » et ne sont soumis qu'à la police du maire. Dans ce cas, c'est le règlement sanitaire départemental qui s'applique.

Depuis 2017², le porteur de projet soumis au régime des Iota adresse une « autorisation environnementale unique »³ au préfet de département. Cette mesure de simplification était une demande forte des porteurs de projet.

L'autorisation environnementale, définie aux articles L. 181-1 à 181-3 du code de l'environnement, doit être regardée comme incorporant la dérogation aux espèces protégées. En effet, l'autorisation environnementale tient lieu des « *diverses autorisations, enregistrements, déclarations, absence d'opposition, approbations et agréments* » parmi lesquels figure la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces animales prévue à l'article L. 411-2 du même code⁴. Le dossier doit néanmoins être dûment complété afin de comporter des éléments circonstanciés sur les espèces concernées, sur la période et les dates d'intervention, le lieu d'intervention, et s'il y a lieu des mesures de réduction ou de compensation mises en œuvre. Lorsqu'une telle dérogation est demandée à l'autorité administrative, cette dernière saisit le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel, qui se prononce dans un délai de deux mois⁵.

¹ Décret n° 2024-62 du 31 janvier 2024 relatif aux opérations d'entretien des milieux aquatiques et portant diverses dispositions relatives à l'autorisation environnementale.

² Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale.

³ Article R. 214-42 du code de l'environnement.

⁴ Le Conseil d'État considère en effet, à jurisprudence constante, que l'autorisation environnementale vaut dérogation aux espèces protégées, voir en ce sens les décisions : CE, 22 juillet 2020, ministre de la transition écologique et solidaire c/M.B n° 429 610 et CE, 3 avril 2024, Association Belle Normandie, n° 468 297.

⁵ Article R. 181-28 du code de l'environnement.

Les dossiers portant autorisation ou déclaration au sens de l'article L. 214-3 du code de l'environnement répondent à des exigences fortes

Autorisation

L'article R. 214-6 du code de l'environnement renvoyant au décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale détaille les pièces nécessaires à la constitution **d'un dossier d'autorisation environnementale au sens de l'article L. 214-3 et doit comporter** à cet égard :

- un certificat de projet ;
- un dossier de demande au préfet comportant la mention du lieu où le projet doit être réalisé, un document attestant que le pétitionnaire est le propriétaire du terrain ou à défaut une procédure lui ayant conféré ce droit, une description de la nature et du volume de l'installation ou activité envisagée ;
- une étude d'incidence environnementale.

Une fois cette première étape franchie, le préfet instruit la demande. Au cours de la procédure d'instruction, le représentant de l'État saisit la commission locale de l'eau, le préfet coordonnateur de bassin, le président de l'EPTB le cas échéant et encore éventuellement le Conseil national de la protection de la nature qui se prononce dans les deux mois en cas de demande de dérogation « espèce protégée ». **En cas d'avis défavorable de l'un de ces comités consultés, le préfet doit rejeter le projet.**

Par la suite, une phase d'enquête publique est initiée et un commissaire enquêteur rend un avis sur le projet. Dans les quinze jours qui suivent la transmission de cet avis, le préfet transmet les conclusions du commissaire enquêteur à la commission départementale de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques.

Enfin, le préfet statue sur la demande d'autorisation environnementale dans les deux mois à compter du jour de réception par le pétitionnaire du rapport d'enquête transmis par le préfet.

Déclaration

L'article R. 214-32 du code de l'environnement renvoyant au décret n° 2022-989 du 4 juillet 2022 relatif à la procédure de déclaration en matière de police de l'eau prévoit que le dossier de déclaration comprend :

- un dossier de demande au préfet comportant la mention du lieu où le projet doit être réalisé, un document attestant que le pétitionnaire est le propriétaire du terrain ou à défaut une procédure lui ayant conféré ce droit, une description de la nature et du volume de l'installation ou activité envisagée ;
- un document retraçant les raisons pour lesquelles le projet a été retenu parmi les solutions alternatives, les incidences environnementales du projet, le cas échéant, sa compatibilité avec le Sdage et avec le PGRI, précisant, s'il y a lieu, les mesures d'évitement, de réduction ou compensatoires envisagées (ERC).

Le préfet dispose ensuite d'un délai de deux mois pour s'opposer à une opération soumise à déclaration à compter de la réception du dossier complet.

B. Des procédures d'intervention en cas d'urgence

En parallèle de ces procédures de droit commun, le législateur a également consacré des dispositifs dérogatoires, permettant, en cas d'urgence, d'alléger certaines procédures applicables.

1) Une procédure d'urgence dite « civile »

Aux termes de l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement, le ministre de l'intérieur peut accorder l'application de la **procédure d'urgence dite « à caractère civil »**, qui prévoit une **procédure d'autorisation environnementale allégée** en application de l'article L. 181-23-1 du code de l'environnement. L'article R. 181-53-1 de ce code précise les délais dérogatoires dans lesquels la procédure d'autorisation environnementale doit être adaptée. En dehors d'évènements d'ampleur nationale, les préfets de département sont seuls compétents pour prendre des décisions autorisant l'usage de cette procédure¹.

Une circulaire du 2 août 2022 relative aux modalités d'application de la procédure d'urgence à caractère civil apporte de précieuses indications sur la définition de l'urgence. Les conditions suivantes doivent ainsi être cumulativement remplies :

- une **intervention strictement proportionnée** : les interventions doivent être suffisantes pour assurer une réponse adaptée, mais aussi nécessaires pour régler la situation d'urgence ;

- une **atteinte « majeure et avérée doit être portée à un intérêt public »** : les opérations d'anticipation de prévention d'une atteinte à venir en sont exclues, ainsi que les travaux visant à faciliter les reconstructions après une catastrophe sauf à prévenir des dommages supplémentaires ;

- enfin, les conditions qui forment le **triolet du cas de force majeure** doivent être remplies : un fait imprévisible, irrésistible et extérieur.

En plus de cette procédure, le législateur a introduit un dispositif spécifique aux Iota.

2) Une procédure d'urgence au titre de la loi sur l'eau

À l'occasion de l'examen de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, dite loi « Asap », l'article L. 214-3 du code de l'environnement a été complété afin de comporter explicitement une mention faisant référence à « *un danger grave et immédiat* »² permettant d'entreprendre, sans que soient présentées les demandes d'autorisation et de déclaration auxquelles sont soumis les Iota, des travaux d'urgence à condition que le

¹ Décret n° 2022-985 du 4 juillet 2022 modifiant l'article R. 122-14 du code de l'environnement, autorisant le ministre de l'intérieur à déléguer son pouvoir de décision dans les situations d'urgence à caractère civil.

² Article 48 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

préfet en soit immédiatement informé. Cette disposition visait à donner une base légale claire à l'article R. 214-44 du code susmentionné¹.

L'urgence répond à un impératif de danger grave et immédiat et ne porte, par conséquent, que sur des événements imprévisibles menaçant la sécurité des personnes et des biens. **La présomption d'urgence n'est pas acquise *ab initio***, le maître d'ouvrage doit motiver sa demande et démontrer que les mesures à entreprendre étaient imprévisibles. Cette procédure n'est ainsi pas un palliatif à l'absence d'entretien régulier du cours d'eau.

En tout état de cause, ainsi que le précisent les services chargés de l'application de la procédure « travaux d'urgence » et notamment, les directions départementales des territoires (DDT), les mesures entreprises doivent être impérativement compatibles avec le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) et les plans de prévention des risques inondations (PPRI), lorsque ceux-ci ont une existence.

À la différence des procédures de droit commun d'autorisation et de déclaration, l'information simple du préfet dans ces circonstances d'urgence, **ne vaut pas autorisation environnementale** au sens de l'article L. 181-2 du code de l'environnement. L'autorité chargée de la police de l'eau doit être en mesure de fixer d'éventuelles **mesures conservatoires ou de suivi**.

À titre d'exemple, les opérations suivantes sont susceptibles de correspondre à des travaux d'urgence :

- mise en place d'un merlon provisoire pour protéger un bâtiment contre une inondation ;
- mise en place de blocs en pied de berge pendant la crue pour éviter la ruine d'ouvrage ;
- l'enlèvement des embâcles apportés par la crue et constituant un danger pour un pont ou une menace pour la sécurité.

Enfin, outre cette procédure d'urgence relevant des pouvoirs de police spéciale au titre de la police de l'eau, le maire a toujours la capacité d'intervenir au titre de ses compétences de police générale afin de faire cesser un péril grave et imminent.

Aux termes de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances* ». Parmi ces accidents naturels, sont incluses notamment « les inondations, les ruptures de digues ». En cas d'utilisation de ses prérogatives de puissance publique, le maire informe immédiatement le représentant de l'État dans le département.

¹ AJCT 2021, Jérémy Bousquet, « Le volet environnemental de la loi Asap, une régression ».

II. Simplifier et accompagner les collectivités dans l'entretien des cours d'eau et dans la prévention des inondations

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit de mettre à la disposition des autorités « gémapiennes », à savoir les communes et leurs groupements, une cellule d'appui technique pour les accompagner dans leurs obligations relatives à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (A).

Il propose également d'instituer une procédure d'autorisation simplifiée se substituant aux procédures d'autorisation et de déclaration existantes pour les travaux concourant à la prévention des inondations (B).

Enfin, il complète le droit existant en dispensant de procédures au titre de la loi sur l'eau les interventions qui visent à remédier à une inondation d'ampleur ou à en éviter la réitération à court terme (C).

A. Soutenir plus activement les collectivités territoriales et leurs groupements dans la réalisation de leurs missions « gémapiennes »

Les travaux de la mission commune d'information relative aux inondations survenues dans les Hauts-de-France en 2023 et 2024 adoptés à l'unanimité en septembre 2024 ont mis en lumière un besoin d'accompagnement de la part des services de l'État, notamment en matière de prévention des inondations. Les plus petites collectivités ne disposent pas toujours des moyens humains, techniques et financiers nécessaires à l'intervention dans ce domaine.

Dès lors, l'article 1^{er} de la proposition de loi propose d'instituer une cellule technique de soutien à destination des communes et leurs groupements compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi).

Ce soutien pourrait tout d'abord revêtir un **aspect pédagogique** consistant à intervenir auprès des **élus, agriculteurs et particuliers** pour leur apporter des éclairages sur le fonctionnement hydraulique des cours d'eau et les opérations possibles en matière d'entretien. Il pourrait également prendre la forme d'échanges et de recommandations de **bonnes pratiques** avec les établissements publics spécialisés (les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau [Epage] et les établissements publics territoriaux de bassin [EPTB]) auxquels les compétences « gémapiennes » ont été déléguées en tout ou partie.

B. Faciliter les interventions strictement nécessaires dans les cours d'eau et simplifier certaines reconstructions

Les régimes d'intervention au titre de la loi sur l'eau reposent sur des procédures administratives qui se caractérisent par une certaine complexité et, le plus souvent, des délais d'instruction élevés.

Ainsi que le relève la mission interinspections relative à la simplification de la législation et de la réglementation applicable aux cours d'eau de mai 2024 : « le site de téléprocédure Guichet Unique Numérique de l'environnement (GUNEnv), rend compte de l'activité d'instruction des demandes formulées en application de la nomenclature loi sur l'eau. À partir du 1^{er} septembre 2020, date d'entrée en vigueur de la rubrique 3.3.5.0¹, et jusqu'à fin 2022, **774 dossiers ont été instruits au titre de celle-ci**. Par ailleurs des interventions d'entretien plus lourdes peuvent relever de la rubrique 3.2.1.0 ; elles ont donné lieu sur la même période à **1002 dossiers, la grande majorité restant sous un régime de déclaration, puisque seules 25 demandes ont été traitées par des autorisations**. »

Ces deux procédures font l'objet d'une instruction par le représentant de l'État dans le département, à l'appui des directions départementales des territoires (DDT). Le délai moyen d'instruction pour une demande d'**autorisation** est de **plusieurs mois**. Pour les **déclarations**, le délai moyen est de **quelques semaines**, ce qui peut néanmoins s'avérer trop important lorsqu'une intervention rapide serait nécessaire.

Aussi, l'article 1^{er} propose d'introduire une nouvelle procédure à l'article L. 214-3 du code de l'environnement. Dénommée « **procédure d'autorisation simplifiée** », elle vise à prévenir les dangers liés à la survenance d'une crue ou à réparer les dégâts occasionnés par une crue, en se substituant aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues aux I et II de l'article.

Cette procédure serait mise en œuvre à la demande expresse des maires ou de l'autorité gémapienne sur accord du représentant de l'État dans le département. Ce dernier instruirait cette demande dans un délai fixé par voie réglementaire. Le rapport d'information n° 775 (2023-2024) dont est issue cette proposition, **préconisait que la réponse du préfet puisse intervenir dans les 48 heures** afin de permettre d'entreprendre rapidement les travaux qui s'imposent.

¹ Cette rubrique, introduite dans le droit positif par l'arrêté du 30 juin 2020 définissant les travaux de restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques relevant de la rubrique 3.3.5.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, relatif à la restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques permettait d'alléger la procédure pour certains projets en faveur de l'environnement. Cette dernière a, par la suite, été **annulée par le Conseil d'État** dans sa décision *Syndicat France Hydro-électricité et autres* du 31 octobre 2022 en tant que le rattachement systématique au régime de déclaration de certaines opérations ayant pour objet la restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques, « alors même qu'elles présenteraient des **dangers graves en termes de sécurité publique et accroîtraient notablement le risque inondations** [...] méconnaît les dispositions des articles L. 214-2 et -3 du code de l'environnement » selon les conclusions du rapporteur public Nicolas Agnoux. Tirant les conséquences de cette annulation, cette nomenclature a été réintroduite par le décret 2023-907 du 29 septembre 2023 modifiant la nomenclature Iota.

Cette mesure vise à s'appliquer dans une temporalité distincte de la procédure d'urgence (*cf infra* et *supra*). Elle tend notamment à remédier aux effets de seuil temporel du critère de l'urgence, cette disposition aurait donc vocation à intervenir de manière complémentaire et non-concurrente au dispositif prévu au II *bis* de l'article L. 214-3 du code de l'environnement. La procédure d'autorisation simplifiée serait appropriée dans deux situations :

- d'une part, **avant** une inondation, en vue de prévenir les dangers liés à la survenance d'une crue ;

- d'autre part, **après** une inondation, afin de réparer les dégâts occasionnés par cette catastrophe. Dans cette hypothèse, l'application du II *bis* de l'article L. 214-3 ne ferait pas obstacle à la procédure introduite au II *ter*.

L'article propose de définir, par voie réglementaire, **les travaux qui seront éligibles à cette nouvelle procédure.**

C. Adapter l'urgence aux inondations d'ampleur et prévenir leur réitération

L'article 1^{er} prévoit de compléter le II *bis* de l'article L. 214-3 du code de l'environnement relatif aux interventions en cas d'urgence, en incluant les travaux d'entretien des cours d'eau visant à remédier à une inondation d'ampleur ou à en éviter la réitération à court terme. Aujourd'hui limitée aux seules interventions en cas de « *danger grave et immédiat* », cette procédure permet de dispenser purement et simplement d'autorisation et de déclaration les travaux.

Le présent article complète ainsi le dispositif en incluant explicitement les travaux visant à prévenir les inondations d'ampleur ou éviter leur réitération à court terme. La mission d'information conjointe du Sénat a en effet constaté que les inondations avaient tendance à se succéder à des intervalles rapprochés en raison d'épisodes de pluviométrie répétés.

Ce dispositif reprend ainsi l'une des préconisations de la mission conjointe de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), relative à la simplification du cadre législatif et réglementaire applicable à l'entretien des cours d'eau de mai 2024¹.

Il permettra de **renforcer la sécurité juridique des projets** intervenant dans la période post-crise. Si la condition d'urgence permet en effet de mettre en œuvre un certain nombre de procédures, l'appréciation de cette condition, supposée reposer sur l'existence de « circonstances exceptionnelles », fait courir un risque de contentieux devant les juridictions administratives².

¹ IGEDD/CGAAER, mai 2024, « mission de simplification du cadre législatif et réglementaire applicable à l'entretien des cours d'eau ».

² La base de recherche « *Ariane web* » du Conseil d'État ne recense jusqu'à présent que peu de cas dans lesquels des travaux pris sur le fondement du II *bis* de l'article L. 214-3 du code de l'environnement sont directement contestés.

En pratique, des travaux visant à prévenir les inondations ou leur répétition à court terme pourront ainsi être engagés sans autorisation préalable, après avoir simplement informé le préfet de cette intervention et de ses modalités.

Le rapporteur estime nécessaire que le recours à ce dispositif demeure exceptionnel et circonscrit aux cas d'urgence, afin de prévenir une inondation d'ampleur. Néanmoins, les représentants de l'État dans le département devront bénéficier d'une certaine latitude dans l'instruction des demandes, de manière à pouvoir tenir compte des circonstances locales particulières. Le pouvoir de dérogation reconnu au préfet par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 pourrait également être utilisé lorsque les circonstances l'imposent.

III. Sécuriser juridiquement les collectivités et les porteurs de projet

A. La procédure d'autorisation simplifiée fait peser un risque d'insécurité juridique notable

Les auteurs de la proposition de loi ont en effet, à juste titre, considéré nécessaire la mise en place d'une procédure plus rapide, permettant de s'affranchir de la lourdeur des délais consubstantiels aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues au titre de la loi sur l'eau.

Néanmoins, l'ajout de cette nouvelle procédure, aux côtés des procédures existantes, pourrait s'avérer source de complexité pour les collectivités territoriales et réduirait encore la lisibilité des régimes juridiques applicables aux interventions dans les cours d'eau. Sa mise en œuvre risque en outre de soulever de nombreuses questions juridiques et de présenter des risques contentieux non négligeables.

Par ailleurs, les modifications apportées à la procédure d'urgence « Iota » telles que proposées par la présente proposition de loi, permettront de satisfaire en partie l'objectif de la procédure d'autorisation simplifiée. La procédure d'urgence telle que modifiée par la proposition de loi permettra à davantage d'interventions dans les cours d'eau de bénéficier d'exemption de procédures, ce qui contribuera à une meilleure prévention des inondations.

Ces raisons ont justifié, sur proposition du rapporteur, la suppression de la procédure d'autorisation simplifiée introduite au présent article dont la valeur ajoutée est loin d'être évidente, un amendement COM-2 ayant été adopté par la commission en ce sens.

B. Clarifier ce qui relève effectivement de « l'entretien régulier » des cours d'eau

Les personnes entendues par le rapporteur ont, à plusieurs reprises, fait remonter des **difficultés à délimiter les opérations relevant strictement de l'entretien « régulier » des cours d'eau** et celles qui s'étendent au-delà, nécessitant alors une autorisation administrative.

Cette difficulté d'appréciation de périmètre est de nature à faire naître une forme d'attentisme, préjudiciable à l'entretien régulier des cours d'eau – pourtant unanimement souligné comme un préalable indispensable à la prévention des inondations.

Le régime d'entretien régulier des cours d'eau se révèle ancien et peu adapté à la période contemporaine. Ce principe, hérité de pratiques de l'Ancien-Régime et de lois du XIX^e siècle, suppose que les propriétaires riverains des cours d'eau soient en mesure de maîtriser les techniques, de disposer des connaissances et de la culture relative à l'entretien des eaux. Les propriétaires riverains avaient en effet déjà la charge de se protéger eux-mêmes contre l'action naturelle des eaux, en application des articles 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807 *relative au dessèchement des marais*. Depuis la loi du 8 avril 1898 *sur le régime des eaux*, aucune modification substantielle relative au régime d'entretien régulier des cours d'eau n'est intervenue, de telle sorte que les pratiques à travers les siècles sont réputées avoir perduré.

Cet entretien régulier des cours d'eau est la contrepartie au droit d'usage de l'eau et au droit de pêche dans les cours d'eau.

Ce postulat semble aujourd'hui largement dépassé par une acception plus urbaine de la riveraineté, de plus en plus éloignée des pratiques rurales. Aujourd'hui, force est de constater que dans son immense majorité, la population n'est plus en mesure d'assumer seule cet entretien.

Le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2010, « L'eau et son droit », soulignait « *la difficulté d'assurer le bon entretien des cours d'eau non domaniaux et du million de km de berges qu'ils comportent puisque cet entretien repose sur des milliers de propriétaires riverains avec lesquels l'administration peut difficilement communiquer* »¹. Il rappelle en outre que « *la législation française a, par facilité, éludé cette question tout au long de la seconde partie du XX^e siècle* »² afin de ne pas heurter le droit de propriété et l'usage de l'eau.

¹ Étude annuelle du Conseil d'État, 2010, « L'eau et son droit », p. 208.

² *Op cit*, p. 204.

La clarification de ce que revêt l'entretien régulier est apparue d'autant plus nécessaire que l'autorité chargée de la police spéciale de l'eau est en effet susceptible de voir sa responsabilité engagée pour faute¹ et également pour faute simple au titre des dommages causés aux propriétés riveraines des cours d'eau du fait de l'action naturelle des eaux pour les propriétés riveraines des cours d'eau en cas d'inaction des pouvoirs de police de l'eau².

La commission n'a pas souhaité, à ce stade de l'examen du texte, proposer un renversement du paradigme consistant à ne plus faire peser l'entretien régulier sur le propriétaire riverain du linéaire d'eau. Néanmoins, consciente des frontières peu discernables qui entourent cette notion, sur la proposition du rapporteur elle a adopté un amendement COM-1 portant clarification **des règles générales relatives à l'entretien régulier des cours d'eau**.

Les règles générales ainsi définies permettraient aux autorités publiques de déterminer plus facilement si leur intervention est susceptible de relever du régime d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau et notamment de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ou si la simple obtention d'une déclaration d'intérêt général (DIG) est suffisante pour procéder aux travaux.

La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

¹ Conseil d'État, 2 mars 1984, *Syndicat intercommunal de l'Huveaune*, n° 35 524 reconnaît la responsabilité de l'État pour une faute commise par l'autorité administrative dans sa mission de police des cours d'eau non domaniaux.

² Conseil d'État, 22 juillet 2020, *SCI Les Vigneux*, n° 425 969.

Article 2
Simplifier et accélérer la mise en œuvre des Papi

Cet article vise à accélérer et simplifier l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi). Il traduit la recommandation n° 5 du rapport d'information conjoint de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances adopté à l'unanimité en septembre 2024.

Il prévoit, d'une part, d'instituer un « référent Papi » désigné par le préfet de département, chargé d'accompagner les collectivités territoriales dans l'élaboration du Papi.

D'autre part, il crée, auprès du représentant de l'État dans le département, un guichet unique préfectoral chargé de l'autorisation, du subventionnement et de l'accompagnement des projets inscrits au Papi.

La commission a adopté l'article 2 sans modification.

I. La prévention des inondations : un corpus normatif étoffé, mais complexe et peu lisible pour les collectivités territoriales

Le rapport d'information sénatorial n° 775 (2023-2024) relatif au défi de l'adaptation des territoires face aux inondations adopté à l'unanimité en septembre 2024¹ a mis en évidence un niveau d'information encore incomplet en matière de prévention des risques d'inondations, malgré des améliorations notables ces dernières années. Quelques avancées, déjà relevées par les rapporteurs, peuvent ainsi être légitimement soulignées :

- l'amélioration du taux de mise à jour des dossiers départementaux sur les risques majeurs (DDRM) ;

- la création du portail « Géorisques » qui rassemble des informations relatives au risque inondations ;

- le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) qui apporte son expertise sur certains risques inondation aux collectivités territoriales.

La bonne connaissance de l'aléa et des risques est aujourd'hui un enjeu incontournable pour aboutir à une politique publique de prévention des risques efficace.

¹ Rapport d'information n° 775 (2023-2024) de MM. Jean-Yves Roux et Jean-François Rapin relatif au défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité.

A. La prévention des inondations fait l'objet d'un encadrement juridique étoffé

Dans un rapport paru en janvier 2025, la Cour des comptes estime que le risque inondations fait aujourd'hui l'objet d'une « couverture avancée »¹.

La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau² a instauré deux outils permettant de concourir, bien que de manière incidente, à la prévention des inondations. D'une part, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) qui fixe les orientations en matière de politique de l'eau à l'échelle d'un bassin hydrographique³, élaboré par le Comité de bassin, et, d'autre part, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), qui en est la déclinaison territoriale davantage adaptée aux spécificités des territoires⁴. Ce dernier doit être compatible avec le Sdage.

Le droit national s'est ensuite progressivement doté d'un arsenal juridique spécifique à la gestion des inondations.

La loi du 2 février 1995, dite loi « Barnier »⁵, a prévu l'élaboration de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) parmi lesquels figure le risque inondations (PPRI). Ce plan constitue l'un des outils essentiels de l'État en matière de prévention des risques naturels prévisibles.

Les plans de prévention des risques inondations (PPRI) délimitent les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru et établissent à cet égard plusieurs interdictions : de construction, d'aménagement, d'exploitation, etc.⁶ à partir d'un travail de cartographie des zones exposées. Ils définissent également les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences.

¹ Cour des comptes, 24 janvier 2024, « *L'aménagement du littoral méditerranéen face aux risques liés à la mer et aux inondations* » p. 44.

² Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

³ Article L. 212-1 à L. 212-2-3 du code de l'environnement.

⁴ Article L. 212-3 du code de l'environnement.

⁵ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

⁶ Article L. 562-1 du code de l'environnement.

Prévention et gestion des inondations : des actions encadrées au niveau européen

La directive européenne du 27 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques inondations¹ détermine plusieurs mesures destinées à endiguer le risque inondations. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Lene) a transposé un certain nombre de ces obligations². Essentiellement, la directive laisse aux États membres le soin de prendre des mesures en matière d'évaluation, de cartographie et de réduction du risque inondations.

En conséquence, la France a adopté le 7 octobre 2014 une stratégie nationale pour la gestion des inondations (SNGRI).

Premièrement, dans le cadre de la SNGRI, l'État priorise son action au travers des « **territoires à risques importants d'inondation** » (TRI), zones caractérisées par de forts enjeux humains et économiques dans un territoire donné. Les TRI font l'objet de stratégies locales de gestion des risques inondation (SLGRI).

Deuxièmement, elle estime nécessaire la réalisation de **cartes des zones inondables et de cartes des risques d'inondation** montrant les conséquences des risques associés à plusieurs scénarios. Ces dernières sont désormais prévues à l'article L. 566-6 du code de l'environnement.

Troisièmement, elle prévoit notamment l'instauration de « **plans de gestion des risques inondations** » (PGRI), définis à l'article L. 566-7 du code de l'environnement. Les PPRI ainsi que plusieurs autres documents d'urbanisme doivent être compatibles avec ce document d'orientation.

L'ensemble de ces documents sont élaborés par le préfet de bassin.

Les PPRI doivent être rendus compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) défini à l'article L. 566-7 du code de l'environnement. Le PGRI est un document de planification à l'échelle de grands bassins hydrographiques visant à prévenir les inondations. Néanmoins, ainsi que le relèvent certains juristes : « *dans les territoires couverts par un PPRI, le rôle du PGRI pourra difficilement dépasser celui d'un document méthodologique et d'orientation puisque l'essentiel de la compétence est bien confié en la matière au document opérationnel. Néanmoins, compte tenu de l'obligation de compatibilité des PPRI avec les PGRI, ces orientations et indications méthodologiques ne seront pas dénuées de toute portée juridique* »³.

¹ Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques inondations.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

³ Étude du groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh), N. Foulquier, M. Soazic et F. Rolin, « les plans de gestion des risques d'inondation et les obligations susceptibles d'être imposées aux documents d'urbanisme et aux autorisations environnementales ».

Aujourd'hui, la couverture du risque inondations atteint une étendue satisfaisante : près de 11 000 communes sont couvertes par un plan de prévention des risques inondations approuvé¹. Seules 1 415 communes disposent aujourd'hui d'un PPRI prescrit, mais non encore approuvé.

Dans tous les territoires couverts par un PPRI, les maires ont l'obligation d'élaborer des plans communaux de sauvegarde (PCS)². Depuis la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi « Matras »³, les PCS s'articulent avec les plans intercommunaux de sauvegarde (PICS) en organisant notamment la **mutualisation des moyens** au niveau de l'intercommunalité afin d'assurer coordination et solidarité dans la gestion des événements des communes affectées par une inondation.

B. Le programme d'actions de prévention des inondations (Papi), un outil de contractualisation intéressant pour les collectivités territoriales, à la réalisation et à la mise en œuvre trop complexe

Mécanisme de contractualisation incitatif entre l'État et les collectivités territoriales, le programme d'actions de prévention des inondations (Papi) intègre des projets qui visent à adapter le territoire au risque inondations. Il vise notamment à développer la connaissance et la conscience du risque, à améliorer la prévention des crues et des inondations, à intégrer le risque inondations dans l'urbanisme.

Élaborés par **les collectivités territoriales** ou leurs groupements compétents en matière de Gemapi (article L. 211-7 du code de l'environnement), ces Papi sont régulièrement, en pratique, portés par un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) dont le périmètre d'intervention englobe celui du Papi.

Initié en 2002, le programme d'actions de prévention des inondations (Papi) est un appel à projets concourant, dans une logique préventive, à **promouvoir une gestion globale et équilibrée du risque inondations, pensée à l'échelle du bassin de risque**. Le Papi doit s'articuler avec les politiques de

¹ D'après les chiffres publiés par Géorisques.

² Article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure.

³ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite loi « Matras ».

gestion de l'eau et d'aménagement du territoire telles que le PGRI, le Sdage, le Sage, le Scot, etc. Ainsi que le relève une mission conjointe du commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'inspection générale de l'administration (IGA), la coordination entre tous les documents de planification et le Papi engendre une « *complexité conceptuelle qui rend difficile l'élaboration et la mise en œuvre* »¹.

Instruits par les services de l'État, les Papi font ensuite l'objet d'un long processus de **labellisation**. Le préfet coordonnateur de bassin au sens de l'article L. 213-7 du code de l'environnement désigne un « référent Papi » - interlocuteur unique du porteur du Papi tout au long de la démarche Papi.

La labellisation d'un Papi ne signifie pas que l'ensemble des projets envisagés en son sein sont validés par anticipation par l'autorité administrative. À cet égard, les demandes d'autorisation exigées par les textes en vigueur, et alors même que les projets sont inscrits dans un Papi labellisé par l'État, demeurent applicables. Pour la DGPR, la labellisation valide un processus orienté et encadré de prévention des inondations, **sans lier définitivement les porteurs de projets et les services de l'État à la réalisation desdits projets**.

Ainsi que le précise le « cahier des charges Papi 3 2023 », la labellisation ne constitue pas non plus une décision d'attribution de subvention au titre des crédits budgétaires du programme 181 « prévention des risques » et de l'action 14 - portant les crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier ». Les demandes de subvention doivent être faites, par chaque maître d'ouvrage, une fois le Papi labellisé. Elles sont instruites par les services de l'État et les subventions sont accordées dans les conditions prévues par le décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

La directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dite directive « EIE », et notamment son article 4, soumet à évaluation environnementale préalable un ensemble de programmes et de plans d'action dont l'annexe II précise les projets visés par cette obligation. Un décret du 22 juin 2023 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes², a complété l'article R. 122-17 du code de l'environnement afin de prévoir, au 22° bis, que les programmes d'action de prévention des inondations (Papi) doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

¹ Mission conjointe CGEDD et IGA, octobre 2019, « Évaluation du dispositif des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi) et de l'efficacité de sa mise en œuvre ».

² Décret n° 2023-504 du 22 juin 2023 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des plans et programmes.

Les délais d'élaboration et de mise en œuvre des Papi révèlent une certaine complexité. La phase d'études d'un Papi s'échelonne sur environ **3 ans**, sa labellisation prend en moyenne **4 mois** une fois le dossier pleinement complété et enfin, la phase de mise en œuvre dure environ **6 ans**.

II. Accélérer la réalisation des Papi pour soutenir les collectivités territoriales dans la prévention du risque d'inondation

A. Inscrire le dispositif des Papi dans la loi

Le dispositif « programme d'actions de prévention des inondations » relève aujourd'hui dans l'ordonnancement juridique du pouvoir réglementaire. L'article R. 122-17 du code de l'environnement y fait explicitement mention.

Les Papi relèvent actuellement exclusivement d'instruction du Gouvernement, de circulaires et de notes techniques consultables sur Légifrance. La jurisprudence administrative s'appuie également, parfois, à l'occasion de litiges, sur l'existence des Papi pour fonder ses décisions¹.

Les auteurs de la proposition de loi ont jugé opportun de consacrer dans la loi le programme d'actions de prévention des inondations (Papi), programme devenu central dans l'action des collectivités territoriales en matière de prévention des inondations.

B. Accompagner les collectivités dans leurs démarches Papi

Depuis 2021, un « référent » est désigné pour chaque Papi dans les directions départementales des territoires (DDT).

Néanmoins, les informations de nomination disponibles au journal officiel de la République française ne font mention que d'une nomination, en bonne et due forme, d'un « directeur de projet, chargé du programme d'actions de prévention des inondations auprès du préfet du Var ». Seul ce département semble en effet avoir ainsi mis en œuvre – à tout le moins officiellement un « référent Papi »².

La mission conjointe du CGEDD et de l'IGA précédemment mentionnée, a souligné l'importance et la nécessité d'un appui technique, administratif et méthodologique pour la réalisation des dossiers Papi. Ce constat est présenté comme un consensus partagé tant par les élus locaux que par la DGPR, les Dreal ou les DDT, ce qui a été effectivement conforté par les auditions du rapporteur.

¹ Voir en ce sens la décision de la cour administrative d'appel de Douai, 1^{ère} chambre, 10 octobre 2024, 22DA02 562.

² Arrêté NOR : INTP2435107A du 3 janvier 2025 portant nomination (Administration territoriale : Var).

Ce rapport relaie en outre « *l'exaspération de certains porteurs de projets de Papi vis-à-vis des exigences des services de l'État conduisant à des dossiers pouvant atteindre 2 000 pages* »¹.

Pour pallier ces difficultés, l'article 2 consacre au niveau législatif l'obligation de désigner un référent Papi et précise que celui-ci sera mis à disposition des collectivités territoriales pour les accompagner dans leurs démarches. Il propose également la mise en place d'un « **guichet unique** », **placé auprès du préfet coordonnateur de bassin, chargé d'instruire les demandes d'autorisation, de financement et d'accompagnement de ces actions.**

Enfin, l'article prévoit que les délais maximaux d'instruction des programmes par le préfet coordonnateur de bassin sont fixés par voie réglementaire.

III. Un article qui favorise une accélération de la conception et de la mise en œuvre des Papi

Pour la commission, l'article 2 permet de répondre efficacement à un **enjeu prégnant pour les collectivités territoriales menacées par des inondations.** Il permet d'accélérer la mise en œuvre d'un outil essentiel de la prévention des inondations.

La commission a adopté l'article 2 sans modification.

¹ *Op cit.* p. 21.

Article 3

**Renforcer le soutien technique et administratif
aux collectivités territoriales dans la gestion de l'après-crise**

Cet article a pour objet de renforcer le soutien administratif et technique aux collectivités territoriales dans la gestion des crises en cas d'inondation. Il traduit la recommandation n° 15 du rapport d'information conjoint de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances adopté à l'unanimité en septembre 2024 en instituant :

- d'une part, une réserve d'ingénierie composée d'agents territoriaux parmi les collectivités territoriales et leurs groupements volontaires. Cette réserve serait coordonnée et animée par le président du conseil régional ;

- d'autre part, en créant, auprès du représentant de l'État dans le département, un guichet unique d'accompagnement des collectivités territoriales sinistrées par une inondation. Ce guichet aurait vocation à apporter un soutien aux territoires sinistrés dans l'immédiate après-crise, notamment pour fournir les informations relatives aux dispositifs d'aides existants.

La commission a adopté l'article 3, sous le bénéfice de deux amendements pour :

- apporter des corrections sur le périmètre d'application du dispositif, en prévoyant notamment que ce sont les communes qui bénéficient de cette réserve, et que cette dernière peut être composée de contractuels ;

- confier la coordination et l'animation de la réserve d'ingénierie aux centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale.

I. Des compétences d'ingénierie mises à disposition des acteurs qui semblent trop lacunaires

Le rapport d'information du Sénat a relayé les besoins des collectivités territoriales confrontées aux inondations. Il note par exemple, « *des communes, qui parfois disposent de très peu de moyens, doivent dans un temps record organiser le relogement des populations, accomplir des démarches administratives pour débloquer les aides, monter les dossiers auprès des assurances, accomplir des expertises* »¹. Or, nombre des communes ne disposent pas nécessairement des **compétences techniques et des moyens humains** pour répondre seules à ces urgences.

¹ Rapport d'information n° 775 (2023-2024) conjoint de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances relatif aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024.

Le droit existant n'apporte pas, à proprement parler, de solutions d'assistance technique et administrative pour accompagner les collectivités dans le retour de la vie normale après une crise relative à un phénomène d'inondation.

L'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, impose aux départements de mettre à disposition des communes et EPCI à fiscalité propre « *qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de la mobilité, de l'aménagement et de l'habitat* » une **assistance technique** dans des conditions définies par convention. Le champ de cette assistance technique, initialement limité aux compétences liées à l'eau, a été élargi à la voirie, à l'aménagement et à l'habitat par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dite loi « NOTRe », puis à la prévention des inondations par la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations¹.

Cette **mission d'assistance technique étendue aux inondations** est toutefois strictement limitée aux missions de « prévention » des inondations, telles que définies à l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Aux termes de l'article R. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales, l'assistance technique en matière de prévention des inondations porte sur :

- l'identification des collectivités compétentes et l'optimisation de leur organisation pour la réalisation des projets ;
- la définition d'actions de protection et de restauration des zones humides ;
- le recensement des digues existantes, l'identification des autres ouvrages ou infrastructures susceptibles de contribuer à la prévention des inondations ;
- la mise en cohérence entre les actions de prévention des inondations au titre de la compétence Gemapi et les orientations et planifications prévues aux articles L. 566-2 et L. 566-8 du code de l'environnement.

La mission d'assistance technique ne prévoit ainsi aucune mesure d'assistance ou de soutien technique dans la période postérieure à la crise.

¹ Article 8 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

II. Accompagner les collectivités territoriales dans la gestion de l'après-crise consécutive à une inondation

A. Promouvoir une approche « ensemblier » de la crise et de l'immédiate après-crise en favorisant la solidarité territoriale

Au cours des travaux de la mission d'information conjointe de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances, plusieurs intercommunalités de grandes tailles ont **exprimé le souhait de pouvoir aider les communes sinistrées**, mais regrettaient l'absence de cadre légal permettant une telle intervention.

Le présent article prévoit de favoriser la constitution, au sein des collectivités territoriales et de leurs groupements, **de réserves d'ingénierie**. Cette ingénierie, qui n'est pas destinée à être simplement une ingénierie technique, est également administrative pour aider les communes sinistrées dans leur démarche post-crise. Elle sera aussi de nature à faciliter la constitution des dossiers administratifs et l'identification des outils existants, notamment financiers, pour accélérer les reconstructions consécutives aux dommages. Elle est animée et coordonnée au niveau territorial par le président du conseil régional.

Cette cellule technique **établie sur la base du volontariat** n'est dès lors **pas rendue obligatoire**. Elle répond à un besoin exprimé par les territoires sinistrés par les inondations dans lesquels se sont rendus les rapporteurs de la mission d'information conjointe sur les inondations de septembre 2024, en vue de fournir un soutien dans l'immédiate après-crise.

La réserve d'ingénierie instituée au présent article s'inspire du dispositif existant en matière de sécurité civile. La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a en effet introduit un article L. 1416-16 au code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoyant que *« les personnels administratifs, techniques et spécialisés de la fonction publique territoriale qui n'ont pas la qualité de sapeur-pompier professionnel et qui participent au fonctionnement des centres d'incendie et de secours relevant d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être mis à la disposition du service départemental d'incendie et de secours sur leur demande et avec l'accord de ce service et celui de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale »*.

Un récent rapport de plusieurs inspections d'avril 2024 préconisait d'associer effectivement les collectivités territoriales à la gestion de crise au titre de leurs compétences techniques à la gestion des crises d'inondation¹. En outre, les auteurs de ce rapport estimaient pertinent de s'appuyer sur le **vaste éventail des compétences détenues dans les syndicats mixtes, notamment gémapiens**. Ces derniers auraient **« une meilleure connaissance de la réalité du terrain que les services déconcentrés de l'État »**, constat que partage le rapporteur.

¹Mission des IGA/CGAAER/IGEDD, avril 2024, « mission d'appui au préfet de la région des Hauts-de-France pour renforcer la résilience des territoires touchés par des inondations », p. 70.

Les auteurs de la proposition de loi ont envisagé les réserves d'ingénierie comme étant animées, au niveau territorial, par le président du conseil régional. À la différence de la « *task force* » mise en place au niveau de l'État lors des inondations survenues dans les Hauts-de-France, les réserves seraient constituées, coordonnées et animées à un échelon décentralisé afin de **faire prévaloir la solidarité territoriale**. Si l'intercommunalité ou le département sont traditionnellement reconnus comme les échelons compétents en matière de prévention des inondations, **trois arguments** ont pu justifier le choix de confier à la région sa coordination et son animation.

D'une part, les inondations excèdent aujourd'hui bien souvent le périmètre d'un seul et même département et la coordination de l'intervention entre deux ou plusieurs départements n'est pas toujours évidente. La région apparaît à cet égard comme un échelon plus englobant pour calibrer l'intervention des réserves en différents espaces géographiques.

D'autre part, l'article 12 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe », a prévu explicitement aux termes du *Iter* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement que « *lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques mentionnées au 12° du I* », faisant ainsi spécialement mention à la prévention des inondations ainsi que la protection de la ressource en eau.

Enfin, pour les départements les plus ruraux, les compétences en ingénierie – même à l'échelle du département – peuvent venir à manquer. Des départements comme celui des Alpes de Haute-Provence ou la plus grande commune est la ville de Manosque, comptant environ 23 000 habitants ou encore, pour l'Ardèche, la ville d'Annonay, comptant environ 17 000 habitants, ne dispose pas nécessairement des ressources en ingénierie suffisantes pour participer activement à la période d'après-crise.

Dès lors, la mesure telle que proposée au présent article semble présenter des économies d'échelles en termes de moyens techniques et humains qui méritent d'être exploitées.

Lors des auditions préparatoires, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a appelé l'attention du rapporteur sur les risques de confusion des rôles entre la gestion de crise – entendue au sens de la cellule qui se constitue autour du maire, directeur des opérations de secours (DOS), en cas de crise – et la réserve d'ingénierie mise en place au présent article.

Dans l'objet de la réserve ainsi que dans la chronologie de l'intervention, ces deux temps de la gestion de crise sont à distinguer.

D'une part, et sans affecter l'existant en matière de gestion de crise, le maire assure la fonction de direction des opérations de secours (DOS), assisté par un commandant des opérations de secours (COS) et du responsable de l'action communale (RAC). Dès lors que la crise s'étend au-delà du périmètre de la commune, le préfet prend la direction des opérations de secours. **L'ensemble de la chaîne d'intervention mobilisée dans la période de gestion de crise demeurerait sans changement.**

D'autre part, la réserve d'ingénierie ne viserait pas à être mise en œuvre dans la même temporalité. Son objet serait d'intervenir dans un second temps, une fois la crise à proprement parler stabilisée, afin d'envisager les opérations futures à mener – à court et moyen termes – pour permettre un « retour à la normale », notamment lorsque des ouvrages, bâtiments, établissements et autres ont été endommagés.

Le 6 février 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche Agnès Pannier-Runacher a annoncé, à l'occasion d'un déplacement en Gironde, la mise en place d'une « mission d'inspection visant à préfigurer **une réserve citoyenne dédiée à la prévention des risques et à l'adaptation au changement climatique** ». Si cette dernière est encore au stade exploratoire, elle devrait trouver, le cas échéant, à s'articuler avec la réserve mise en place au présent article afin d'éviter des doublons.

B. La mise en place d'un guichet unique

À la suite des inondations d'ampleur inédite qu'a connues le Pas-de-Calais à la fin de l'année 2023, la chambre de commerce et d'industrie des Hauts-de-France, la région des Hauts-de-France et les services de l'État ont mis en place une « *task-force* régionale », faisant office de guichet unique à destination des entreprises sinistrées dans l'immédiate après-crise.

Les auteurs de la proposition de loi ont estimé opportun de développer ce dispositif de « guichet unique post-crise » afin que l'ensemble de la crise relative à une inondation soit appréhendé.

Ce guichet, placé auprès du représentant de l'État dans le département, deviendrait ainsi **l'interlocuteur unique** pour l'ensemble des démarches relatives à l'après-crise. Les services administratifs dans le département devraient disposer d'un service unique de traitement des demandes, ce qui favoriserait des synergies entre les différents besoins exprimés par les sinistrés. Sa mission serait de diffuser les informations disponibles, d'accompagner les concernés dans le montage des dossiers administratifs, notamment pour l'obtention des aides à réparation des dommages subis.

III. Garantir une coordination et une gestion de la réserve d'ingénierie au plus près des besoins des communes sinistrées

A. Le vivier de la réserve d'ingénierie limité aux fonctionnaires territoriaux apparaît trop restreint

Les auteurs de la proposition de loi ont ciblé les « fonctionnaires territoriaux » pour composer la réserve d'ingénierie instituée.

Sur la proposition du rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté l'amendement COM-3 visant à étendre le vivier de recrutement aux agents publics territoriaux non titulaires en situation de contrat à durée indéterminée (CDI). En effet, ces derniers peuvent être mis à disposition dans des conditions analogues aux fonctionnaires territoriaux, ce qui constitue une ressource supplémentaire qui pourrait être utilement mobilisée.

B. Réserve d'ingénierie : la commune comme bénéficiaire unique

La commission a jugé opportun de préciser le champ des collectivités territoriales bénéficiaires de cette réserve d'ingénierie. Cette réserve a été pensée comme un palliatif au manque de moyens administratifs et techniques des plus petites collectivités ainsi qu'à l'appauvrissement des moyens humains dans les services déconcentrés de l'État. Il apparaît donc nécessaire de recentrer exclusivement cette aide non pas sur la « collectivité » mais sur la « commune », afin de lever toute ambiguïté sur les collectivités destinataires du dispositif.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-3 visant cet objectif.

C. Le choix du département comme échelon de coordination et d'animation de la réserve

La commission a estimé que plusieurs arguments justifiaient de ne pas retenir l'échelon régional.

Premièrement et historiquement, cet échelon n'a jamais été véritablement identifié comme le niveau de décision propice à la gestion et la prévention des inondations.

Deuxièmement, et alors même que la loi « NOTRe » a ouvert la possibilité de l'exercice de la compétence tirée de l'application du 12° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, **seules quatre régions exercent aujourd'hui la mission opérationnelle d'animation et concertation** dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques : les régions Bretagne, Grand Est, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur, ce qui atteste de la faible diffusion de cette « culture de l'inondation ».

Enfin, l'échelon régional est trop éloigné des communes, notamment des plus rurales, pour avoir une approche opérationnelle et de proximité.

La commission a ainsi adopté un amendement COM-4, sur la proposition du rapporteur, visant à confier au département le soin d'animer et de coordonner cette réserve. Elle propose que les centres de gestion de la fonction publique territoriale (CGFPT) soient chargés de ces missions. Cette modification ne remet pas en cause l'économie générale de l'article. Les collectivités territoriales et leurs groupements demeurent responsables du recensement des agents publics territoriaux concernés.

L'article L. 452-44 du code général de la fonction publique prévoit en effet que les centres de gestion peuvent mettre à disposition des agents territoriaux pour **effectuer « des missions temporaires »**, ce qui semble correspondre aux éventualités d'un accompagnement post-crise, par nature limité dans le temps.

Les centres de gestion apparaissent en effet comme un coordonnateur adapté pour cette réserve d'ingénierie dans la mesure où, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion institués par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, **l'affiliation aux centres est obligatoire pour les communes qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet.**

En tout état de cause, les communes susceptibles de bénéficier de l'aide de la réserve d'ingénierie sont celles les plus démunies en termes de moyens humains et donc obligatoirement affiliées à ces centres. Ces derniers disposent ainsi d'une connaissance fine et locale des besoins nécessaires dans ces communes. Ils apparaissent dès lors comme les plus à même d'animer et coordonner efficacement cette réserve d'ingénierie.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

TRAVAUX EN COMMISSION

Désignation du rapporteur

(Mercredi 22 janvier 2025)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, avant de nous séparer, il nous reste encore à procéder à la désignation d'un rapporteur pour l'examen de la PPL dite « inondations », déposée par nos collègues Jean-Yves Roux et Jean-François Rapin, visant à prévenir et mieux gérer les inondations par les collectivités territoriales.

Cette proposition de loi s'inscrit dans la droite ligne de nos travaux. En 2013, nous avons examiné et adopté la proposition de loi de notre ancien collègue Pierre-Yves Collombat relative à la prévention des inondations et à la protection contre celles-ci. L'usure du temps n'est toutefois pas parvenue à tarir ce phénomène naturel qui préoccupe toujours davantage nos territoires et leurs habitants. Bien au contraire, la sinistralité imputable aux inondations est même vouée à s'amplifier, les projections estiment que ce phénomène connaîtra une hausse sensible entre 6 % à 19 % à l'horizon 2050.

Je me réjouis que le travail mené au long court par nos collègues Jean-Yves Roux et Jean-François Rapin connaisse, conformément aux lignes directrices établies par le groupe de travail de notre collègue Pascal Gruny en 2021, une traduction concrète au sein d'une proposition de loi. Ce texte parachève ainsi un ouvrage débuté une année auparavant.

Le renforcement des outils à destination de nos élus locaux pour lutter efficacement contre l'intensification du phénomène inondation constitue une attente forte. Il ne se passe pas une semaine sans qu'ici ou là une commune soit touchée par un phénomène de crue, de remontée de nappes ou d'écoulements boueux.

L'inondation d'apparence anodine revêt parfois des conséquences dramatiques qui bouleversent le quotidien des habitants de nos territoires : détruisant les maisons en emportant les souvenirs avec les flots ou encore en prenant la vie de ses occupants. La violence de l'évènement qui a frappé la ville ibérique de Valence en novembre dernier, avec le bilan humain que vous connaissez tous, nous oblige aujourd'hui à agir en adaptant nos pratiques et nos comportements vis-à-vis des risques naturels.

Les trois articles de cette proposition modernisent et simplifient notre arsenal juridique. L'article 1^{er} prévoit de faciliter l'entretien des cours d'eau pour les opérations allant au-delà de l'entretien régulier et nécessitant des déclarations ou des autorisations préfectorales préalables. Il réduit également le dualisme accentué entre les procédures applicables hors et en cas d'urgence. L'article 2 vise quant à lui à accélérer et simplifier l'élaboration et la mise en

œuvre des programmes d'action et de prévention des inondations (Papi). La mission d'information a en effet mis en lumière une latence d'environ 5 ans entre le lancement initial de la procédure d'élaboration du Papi et sa labellisation par les services de l'État. Enfin, l'article 3 vise à instaurer une réserve d'ingénierie afin de fournir une aide technique et administrative dans la gestion de l'après-crise aux communes sinistrées.

En ce qui concerne le calendrier d'examen, le groupe RDSE a demandé l'inscription de cette proposition de loi dans le cadre de son espace réservé du 5 mars prochain. En conséquence, l'examen du rapport et du texte de commission interviendra le mercredi 19 février prochain afin de tenir compte de la période de suspension.

En vue de cet examen, j'ai reçu la candidature de M. Pascal Martin. Je vous propose donc de le désigner en qualité de rapporteur.

Il n'y a pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé.

Examen du rapport
(Mercredi 19 février 2025)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Pascal Martin sur la proposition de loi visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations.

Ce texte d’initiative sénatoriale a été déposé par nos collègues Jean-Yves Roux et Jean-François Rabin à la suite de leur travail de contrôle conjoint, qui a abouti, en septembre dernier, à l’adoption à l’unanimité de vingt recommandations tendant notamment à disposer d’outils plus performants et à simplifier les procédures existantes en matière de prévention et de gestion des inondations.

Notre commission, au titre de sa compétence en matière de prévention des risques, a investi à plusieurs reprises au cours des dernières années la problématique des inondations, dont les conséquences sont souvent dramatiques. En 2013, nous avons examiné et adopté la proposition de loi de notre ancien collègue Pierre-Yves Collombat relative à la prévention des inondations et à la protection contre celles-ci. En octobre dernier, l’examen pour avis de la proposition de loi de Christine Lavarde visant à assurer l’équilibre du régime d’indemnisation des catastrophes naturelles a été l’occasion de réaffirmer notre expertise en la matière : les inondations avaient déjà été identifiées comme un facteur pesant lourdement sur la pérennité financière du régime assurantiel.

La présente proposition de loi se décline en trois articles.

L’article 1^{er} vise à mettre à disposition des autorités locales compétentes pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) une cellule d’appui de l’État afin de les accompagner dans l’exercice de leurs missions. Il complète également les dispositifs existants en matière d’intervention dans les cours d’eau au titre de la réglementation dite « Iota » (Installations, ouvrages, travaux, activités) afin de prévenir la survenue d’inondations d’ampleur ou de faciliter certains travaux en phase de reconstruction.

L’article 2, quant à lui, vise plus précisément les programmes d’actions de prévention des inondations (Papi), afin de faciliter l’instruction des dossiers et les demandes d’autorisation, de financement et d’accompagnement des actions inscrites au sein du programme.

Enfin, l’article 3 tend à renforcer la solidarité territoriale, en instituant une réserve d’ingénierie composée de fonctionnaires territoriaux pour soutenir les plus petites communes sinistrées du fait d’une inondation.

Pour mémoire, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance a été fixé par la Conférence des présidents au lundi 3 mars prochain

à 12 heures. L'examen en séance publique aura lieu le jeudi 6 mars à partir de 16 heures.

M. Pascal Martin, rapporteur. - Les phénomènes d'inondation se multiplient. Il ne se passe pas un mois sans qu'un territoire ne soit frappé par de violentes montées des eaux aux conséquences dévastatrices pour les biens et la sécurité des personnes.

Mon propos condense et synthétise les informations recueillies au terme de sept auditions qui m'ont permis d'entendre près d'une vingtaine d'intervenants, notamment les principaux acteurs institutionnels et représentants de nos territoires. Je me suis également assuré que les dispositions de la présente proposition de loi soient adaptées à nos territoires ultramarins.

Premièrement, l'entretien des cours d'eau relève aujourd'hui d'un maquis juridique complexe qui fait peser à la fois sur les propriétaires riverains des cours d'eau et sur les autorités conduites à se substituer à ces derniers un ensemble de règles et de procédures particulièrement touffu. Cela a pour effet regrettable de ralentir les travaux d'entretien, qui sont pourtant une composante essentielle de la doctrine de prévention des inondations.

Deuxièmement, au sein de cet ensemble d'outils que forme aujourd'hui le volet prévention des inondations, les programmes d'actions de prévention des inondations (Papi) se caractérisent par une certaine pesanteur. Il faut en moyenne six ans pour qu'un Papi soit labellisé par les services de l'État, sans pour autant que cette labellisation ne vaille autorisation d'entreprendre les actions prévues dans le programme. Sans remettre en cause le bien-fondé et la pertinence de ce dispositif, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les modalités pratiques de sa mise en œuvre afin d'accélérer la réalisation des projets dans nos territoires.

Troisièmement, le soutien aux collectivités territoriales en matière de prévention et de gestion des inondations apparaît largement insuffisant. Ces dernières années, les services territoriaux de l'État ont été amputés de leur capital humain connaisseur des milieux aquatiques et coutumier des questions hydrauliques. En conséquence, les moyens en ingénierie mis à disposition des collectivités viennent à manquer, surtout pour les communes de petite taille.

Il serait illusoire de penser que cette proposition de loi apportera une réponse pleinement satisfaisante aux conséquences de ce phénomène, mais elle contribuera à cet édifice monumental que constitue l'adaptation du territoire au changement climatique.

Venons-en à présent aux dispositifs proposés par ce texte, qui comprend trois articles volontairement synthétiques.

L'article 1^{er} se concentre exclusivement sur l'entretien des cours d'eau et sur les travaux à entreprendre pour prévenir les inondations.

Il tend tout d'abord à renforcer les moyens à destination des autorités « gémapiennes », les communes et leurs groupements, en mettant à leur disposition, pour celles qui en font la demande, une cellule technique d'appui au niveau des préfectures de département composée d'ingénieurs et, par exemple, d'hydrologues afin de les accompagner au quotidien dans ces missions complexes.

Il vise également à compléter le régime applicable aux travaux dans les circonstances d'urgence, afin d'y inclure explicitement les travaux d'entretien des cours d'eau tendant à remédier à une inondation d'ampleur ou à en éviter la réitération à court terme. Cet ajout vient consacrer une pratique développée en réponse aux inondations dans les départements du Pas-de-Calais et du Nord. Jusqu'alors, les préfets de ces départements se sont appuyés sur une interprétation extensive du droit existant, ainsi que sur une vision déformante de la notion d'urgence. Je salue l'utilité et le pragmatisme de ces démarches, mais elles ne peuvent raisonnablement acquérir valeur de doctrine générale sans l'intervention du législateur.

Il prévoit ensuite d'instaurer une procédure d'autorisation simplifiée pour réaliser des travaux de prévention des dangers liés à la survenance d'une crue et réparer certains dégâts qu'elle aurait pu occasionner. Cette procédure d'autorisation simplifiée aurait pour corollaire l'exemption des procédures d'autorisation et de déclaration au titre de la « loi sur l'eau ». Mes auditions ont fait apparaître, en dépit d'un souhait de simplification bienvenu, que cette nouvelle procédure risquait de placer les porteurs de projets dans une situation d'insécurité juridique. Si nous recherchons la simplification, nous ne pouvons prendre le risque d'introduire une procédure susceptible de nourrir des contentieux. Il apparaît également que cette procédure d'autorisation simplifiée est pour partie satisfaite par l'extension du périmètre de l'urgence que j'évoquais précédemment. Pour toutes ces raisons, je vous proposerai d'adopter un amendement visant à ne pas confirmer l'introduction dans notre droit de cette procédure, dont l'utilité ne semble pas justifiée.

Enfin, mes travaux ont mis en lumière l'existence d'un flou juridique autour de la notion d'entretien régulier des cours d'eau. Cette mission incombe aujourd'hui en principe aux propriétaires riverains des cours d'eau. En pratique, toutefois, les collectivités ont pour habitude de se substituer à ces derniers. Les propriétaires riverains des cours d'eau ne sont plus nécessairement des ruraux et ne maîtrisent pas toujours les techniques d'entretien d'un lit d'eau. Les représentants d'élus m'ont fait part de leur réticence à intervenir parfois au motif que la notion d'« entretien régulier » était loin d'être évidente. L'amendement que je vous proposerai entend rendre cette notion plus compréhensible.

L'article 2, quant à lui, a trait au volet prévention des inondations sous l'angle de la planification, *via* les Papi. Cet article prévoit que le préfet coordonnateur de bassin nomme un « référent Papi » chargé d'accompagner les collectivités dans la formalisation de leurs dossiers. Il institue également

un guichet unique auprès des services préfectoraux afin d'instruire les demandes d'autorisation, de financement et d'accompagnement des actions du Papi. Malgré les effets positifs attendus de ces deux mesures, elles paraissent encore insuffisantes pour accélérer la mise en œuvre des programmes.

À ce stade, je n'ai pas d'amendements à vous proposer, mais je travaille avec la ministre Agnès Pannier-Runacher et ses services pour proposer des améliorations au texte en vue de la séance publique. Nous cherchons notamment à faire prévaloir le principe du « dites-le-nous une fois », afin qu'une procédure validée au stade de l'élaboration du Papi puisse être reprise et considérée comme acquise au stade de la réalisation du projet. Cette mesure semble relever du bon sens.

L'article 3 prévoit de donner corps au principe de solidarité territoriale en période post-crise. Il prévoit d'instituer une réserve de fonctionnaires territoriaux volontaires, susceptibles d'être détachés auprès des collectivités sinistrées par une inondation afin de combler le déficit de moyens humains, techniques et administratifs dans les plus petites communes.

En l'état actuel de cet article, la coordination et l'animation de cette réserve, qui s'inspire de la réserve de sécurité civile communale, ont été pensées à l'échelle du conseil régional. On peut comprendre cette rédaction : d'une part, la loi NOTRe du 7 août 2015 a donné aux régions la possibilité de coordonner la prévention des inondations ; d'autre part, les inondations dépassent parfois les circonscriptions administratives des départements. Néanmoins, l'échelon initialement retenu me semble trop éloigné des réalités du terrain. Je présenterai en ce sens un amendement visant à recentrer le dispositif à l'échelle du département. Je vous proposerai également quelques ajustements paramétriques afin que la réserve d'ingénierie soit plus inclusive et plus directement destinée aux communes.

Je suis convaincu que ces apports de bon sens contribueront à enrichir et préciser cette proposition de loi, qui répond aux besoins de simplification, d'accélération et d'accompagnement exprimés dans nos territoires. Ce texte n'a pas la prétention de tout résoudre, mais il envoie un signal politique fort, après deux années rythmées par des inondations d'ampleur.

M. Jean-Yves Roux, auteur de la proposition de loi. – La présente proposition de loi traduit plusieurs recommandations de notre rapport d'information sur les inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, adopté à l'unanimité le 25 septembre 2024 par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances.

Après huit mois de travaux, 35 auditions, trois déplacements et une consultation en ligne sur le site du Sénat, nous avons à cœur de concrétiser au niveau législatif plusieurs recommandations qui répondent à

une demande forte des collectivités territoriales. Inscrit dans l'espace réservé au groupe du RDSE le 6 mars prochain, ce texte traduit un esprit de consensus transpartisan, à l'image des travaux conduits dans le cadre de la mission conjointe de contrôle. Malheureusement, l'actualité ne cesse de démontrer la prégnance des inondations, qui concernent aujourd'hui la quasi-totalité du territoire hexagonal ainsi que nos territoires d'outre-mer.

Face à cet âpre constat et à l'expansion préoccupante de ce phénomène naturel – il s'agit, je le rappelle, du premier risque naturel en France –, ce texte formule des propositions pour simplifier les démarches administratives applicables en matière de prévention et de gestion des inondations et soutenir les collectivités territoriales. L'impératif de simplification a constitué le fil d'Ariane de nos travaux. Les élus locaux font face à un enchevêtrement de normes et des lourdeurs administratives qui ne favorisent pas une action efficace face aux inondations, y compris dans les situations d'urgence. La solidarité est également un autre axe fort de nos travaux, compte tenu du manque de moyens qui pénalise fortement de nombreuses collectivités territoriales de petite taille, pourtant en première ligne face à ces phénomènes.

Le texte qui vous est soumis aujourd'hui comprend trois articles, reprenant quatre recommandations de notre rapport d'information – Monsieur le rapporteur vient de vous les exposer.

Vous l'aurez compris, cette proposition de loi poursuit le chantier d'ampleur engagé sur ce phénomène aux incidences majeures. Il me semble aujourd'hui indispensable que nous agissions en faveur de nos territoires, en simplifiant la vie de nos élus et en rendant plus efficace notre politique de prévention des inondations. Je soutiendrai vivement le rapport et les amendements de notre collègue Pascal Martin qui, après un cycle d'auditions intense et sérieux, avancent des propositions pertinentes pour enrichir ce texte transpartisan.

M. Jacques Fernique. – Le renforcement des outils de lutte contre l'intensification des inondations répond à une attente forte de nos élus.

Ce texte apparaît comme une contribution partielle mais utile à la modernisation et à la simplification de notre arsenal de lutte contre les phénomènes de crues, de remontées de nappes ou d'écoulements boueux. Les amendements proposés nous semblent également pertinents.

Il restera à avancer sur la question de la maîtrise du foncier, de l'imperméabilisation des sols, des moyens financiers, de l'indemnisation par les assurances et de l'adaptation au réchauffement climatique. Nous n'en avons donc pas fini !

M. Hervé Gillé. – Cette proposition de loi fait suite à la mission d'information conjointe de la commission des finances et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les risques d'inondations. Lors de l'examen du rapport en commission, je m'étais réjoui de voir qu'elle reprenait un certain nombre de recommandations formulées

dans le rapport que mon collègue Rémy Pointereau et moi-même avons remis le 11 juillet 2023 sur la gestion durable de l'eau.

Le risque d'inondations est un sujet essentiel pour nos collectivités. Il est donc fondamental que ces dernières soient dotées des moyens nécessaires pour prévenir ce risque et limiter l'impact des événements climatiques extrêmes.

Cette proposition de loi va dans le bon sens. Nous saluons en particulier les mesures visant à renforcer l'accompagnement des collectivités telles que la création d'une cellule d'appui pour l'entretien des cours d'eau ou la simplification des démarches administratives liées aux Papi. Ces mesures permettront, nous l'espérons, d'améliorer la réactivité et l'efficacité des actions locales face au risque d'inondations.

Les quelques petites réserves que nous émettions sur la sécurisation juridique des procédures ont été levées, et les propositions d'amendements nous semblent positives.

Nous soutenons pleinement l'idée de l'article 2 de rendre les Papi plus efficaces et plus réactifs. Il aurait peut-être aussi été pertinent d'intégrer dans le texte la question des moyens financiers, mais la mission d'information de la délégation aux collectivités territoriales sur la Gemapi se concentrera plus spécifiquement sur cette question prochainement. La situation est préoccupante dans certains territoires, car le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit Fonds « Barnier », est souvent insuffisant.

M. Jean-Claude Anglars. – La présente proposition de loi marque une avancée majeure dans la gestion des inondations, en simplifiant la gestion des cours d'eau par les collectivités, notamment pour réaliser des travaux d'entretien urgents, et en prévoyant une cellule d'appui technique portée par les services de l'État. La création, à l'article 2, d'un guichet unique préfectoral et la désignation d'un « référent Papi » sont également bienvenues.

Il semblerait toutefois que le premier amendement du rapporteur tende à supprimer la procédure d'autorisation simplifiée pour répondre à un souhait de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique. Quel est l'avis des auteurs de la proposition de loi sur cet amendement, que je vois plutôt comme une régression ? Les élus ont en effet le sentiment que leur action est bloquée par les montagnes de papiers à remplir. Puis, lorsque les inondations se produisent, on se rend compte qu'on aurait dû intervenir avant.

M. Éric Gold. – Le travail réalisé par les auteurs du texte et le rapporteur montre tout l'intérêt de la prise en compte anticipée des effets du dérèglement climatique. J'insiste sur le besoin d'accompagnement des collectivités. Outre les Papi, dont on a vu qu'ils s'inscrivaient dans le temps long, d'autres documents ne doivent pas être négligés pour mettre en place une véritable culture locale du risque, notamment les documents

d'information communaux sur les risques majeurs (Dicrim) et les plans communaux de sauvegarde (PCS).

Bien entendu, le groupe du RDSE apportera son total soutien à cette proposition de loi.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Je remercie les deux rapporteurs de s'être déplacés dans mon département, et je me félicite de ce texte, qui va rassurer les élus ruraux. Ils pourront engager plus vite des travaux, avec l'assurance d'une prise en charge par l'État. Dans certains secteurs du Pas-de-Calais, les inondations auraient pu être contrôlées beaucoup plus vite si les feux verts de l'État avaient été donnés plus tôt aux communautés de communes pour retirer des bancs de sable qui empêchaient l'eau de s'évacuer dans la Canche.

Un article récent du journal *Les Échos* évoquait les déserts assurantiels. Au-delà de ce texte, nous devrions travailler à des solutions pour nos communes rurales qui, compte tenu de l'explosion des tarifs assurantiels, sont sur le point de ne plus assurer leurs propres bâtiments. Les assurances représentent le premier poste d'augmentation des dépenses dans les budgets des collectivités pour 2025.

Le retour à l'échelon départemental me fait sourire. Avant la loi « Maptam » du 27 janvier 2014, il revenait aux conseils généraux d'entretenir les cours d'eau non domaniaux. Ils intervenaient en fonction des cycles écologiques et répartissaient le coût des travaux entre les propriétaires riverains. Le système fonctionnait très bien. L'échelle départementale me semble favorable, mais l'eau ne s'arrête pas aux limites du département. Il faudra aussi associer les conseils régionaux pour accélérer le déroulement des travaux.

Nous avons également besoin de solidarité au sein des bassins. En amont d'un cours d'eau, des communautés de communes rurales ne récoltent parfois que quelques centaines de milliers d'euros par an au titre de la taxe Gemapi, contre plusieurs dizaines de millions d'euros pour les agglomérations situées en aval. Or c'est bien en amont qu'il faut démarrer les travaux pour éviter les inondations en aval. Il faudra trouver des solutions pour assurer cette solidarité au sein des départements.

Quoi qu'il en soit, le groupe CRCE soutiendra ce texte qui apporte un appui technique, juridique et administratif aux élus. Le travail mené par la délégation aux collectivités territoriales permettra d'approfondir la réflexion sur le volet financier et, je l'espère, assurantiel.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je m'associe aux propos de mes collègues sur la qualité de ce texte.

En effet, les cours d'eau ne s'arrêtent pas aux limites du département. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) peut aussi jouer un rôle important de référent national pour permettre aux délégués départementaux chargés de ces

problèmes d'inondations d'avoir une vision plus générale, comme il l'a fait sur le programme national des ponts, que Jean-Pierre Corbisez et moi-même connaissons bien.

M. Rémy Pointereau. – Nous rencontrons également de gros problèmes de financement sur les fleuves. Dans mon département, quatre communautés de communes de 15 000 habitants doivent entretenir les digues de Loire. Or, il leur est impossible de financer des opérations d'une telle ampleur avec la seule taxe Gemapi.

Les grandes agglomérations ont les compétences et les moyens de financer ces opérations, mais si les digues ne sont pas entretenues en amont, les inondations ne pourront pas être prévenues en aval.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Le risque inondations concerne aujourd'hui près de 20 millions d'habitants, un tiers de la population. Il est évident que la taxe Gemapi est une réponse insuffisante pour les autorités « gémapiennes ». Si le potentiel fiscal de cette taxe est estimé à 3,5 milliards d'euros, les recettes plafonnent pour l'instant à environ 400 millions d'euros. Selon moi, vu le taux de population concernée, c'est plutôt la solidarité nationale qui devrait jouer pour un tel risque. Mais c'est un autre débat.

Pour répondre à la question de Jean-Claude Anglars, le premier amendement concerne l'entretien régulier des cours d'eau. J'ai en effet tenu compte d'une remarque très pertinente de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique, afin de sécuriser juridiquement les interventions de nos élus locaux, amenés à se substituer aux propriétaires riverains des cours d'eau.

Cette proposition de loi ne constitue qu'une première brique. Nous nous sommes limités à une approche juridique et administrative, dans une logique de simplification, d'accompagnement et d'accélération. D'autres textes pourront venir la compléter en matière d'assurances, de financement ou de fiscalité.

Pour répondre à Rémy Pointereau, cette proposition de loi ne concerne que les cours d'eau non domaniaux, et pas les fleuves, qui relèvent du régime domanial.

Je conclus mes réponses aux interventions en indiquant que nous avons entendu le Cerema et tenu compte, dans notre réflexion, de la démarche qu'il mène à l'échelle nationale.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous invite, monsieur le rapporteur, à présenter le périmètre de recevabilité des amendements.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Je vous propose, mes chers collègues, que celui-ci inclue les dispositions relatives aux procédures applicables en matière d'entretien des cours d'eau – notamment aux régimes d'autorisation ou de déclaration des Iota, ainsi qu'à l'entretien régulier des cours d'eau non domaniaux ; aux programmes d'actions de prévention des inondations ; aux

modalités relatives à la composition, au périmètre, à la coordination et à la mise en œuvre de la réserve d'ingénierie telle qu'instituée par l'article 3 de la présente proposition de loi.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Pascal Martin, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à préciser les opérations susceptibles d'être caractérisées comme relevant de l'entretien régulier des cours d'eau et incombant au propriétaire riverain. Il s'agit de simplifier l'intervention des collectivités territoriales compétentes en matière de Gemapi. Mes travaux préparatoires ont fait apparaître le flou de cette notion juridique, qui est aujourd'hui incomprise et nuit au bon entretien des lits d'eau. Cet amendement répond donc à un objectif de meilleure lisibilité de notre droit et donc de sécurisation juridique.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Au travers de l'amendement COM-2, il est proposé, après un échange avec les auteurs de la proposition de loi, de supprimer la procédure d'autorisation simplifiée instituée à l'article 1^{er}. Cette procédure est en effet susceptible de fragiliser juridiquement les projets entrepris en dehors des procédures d'autorisation et de déclaration. Néanmoins, l'esprit de la procédure demeure dans cette proposition de loi, puisque l'extension du périmètre de la procédure d'urgence proposée par le texte offrirait, dans les mois suivant une inondation, la même possibilité que celle proposée par cette procédure d'autorisation simplifiée dont la valeur ajoutée n'est pas manifeste. Avec la procédure d'urgence, les travaux en question seraient entièrement dispensés de procédure formelle, mais doivent simplement être portés à la connaissance du préfet.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Pascal Martin, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à élargir le vivier de recrutement de la réserve d'ingénierie territoriale, en y intégrant, non pas seulement les fonctionnaires territoriaux, mais l'ensemble des agents publics territoriaux. Il sera ainsi possible de faire appel à des contractuels. L'amendement tend également à préciser que cette réserve d'ingénierie

s'adresse uniquement aux communes. Nous ciblons en particulier les communes de petite taille.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Pascal Martin, rapporteur. – L'amendement COM-4 a pour objet de substituer au conseil régional les centres de gestion de la fonction publique territoriale (CGFPT) implantés dans chacun des départements pour assurer les missions de coordination et d'animation de la réserve d'ingénierie. Mes auditions ont en effet souligné le besoin d'un interlocuteur moins éloigné du terrain que ne l'est la région, afin de répondre avec souplesse et célérité aux communes sinistrées.

Les CGFPT ont en outre la faculté de faire appel à des agents publics territoriaux pour réaliser des missions temporaires, ce qui est tout à fait dans l'esprit de la réserve d'ingénierie. J'ai fait le test grandeur nature en appelant le directeur du centre de gestion de la Seine-Maritime ; il m'a indiqué qu'il pourrait pleinement assurer ces missions si la loi était adoptée.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, je me réjouis du soutien exprimé sur ce texte. Je remercie le rapporteur pour son travail, ainsi que les auteurs de la proposition de loi. Ce texte ne résoudra pas tous les problèmes, mais il offrira un accompagnement bienvenu et un certain nombre de solutions aux petites communes.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	1	Précisions des règles et conditions d'entretien régulier des cours d'eau	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur	2	Suppression de la procédure d'autorisation simplifiée instituée par l'article 1 ^{er} de la proposition de loi	Adopté
Article 3			
M. Pascal MARTIN, rapporteur	3	Précisions concernant la composition de la réserve d'ingénierie territoriale et les collectivités bénéficiaires	Adopté
M. Pascal MARTIN, rapporteur	4	Animation et coordination de la réserve d'ingénierie territoriale par les centres de gestion de la fonction publique territoriale au lieu la région	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie*¹ ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable doit arrêter, lors de sa réunion du 19 février 2025, **le périmètre indicatif de la**

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

proposition de loi n° 226 (2024-2025) visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- aux procédures applicables en matière d'entretien des cours d'eau et notamment aux régimes d'autorisation ou de déclaration dites Iota ainsi qu'à l'entretien régulier des cours d'eau non domaniaux ;

- au programme d'actions de prévention des inondations (Papi) ;

- et enfin, aux modalités relatives à la composition, au périmètre, à la coordination et la mise en œuvre de la réserve d'ingénierie telle qu'instituée par l'article 3.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 4 février 2025

- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires - Direction de la prévention des risques (DGPR) : **MM. Cédric BOURILLET**, directeur général, **Louis LOUBRIAT**, adjoint au sous-directeur des aléas.

Mercredi 5 février 2025

- Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) : **MM. Didier KHOLLER**, auteur pour le CGAAER de la mission d'inspection de « simplification du cadre législatif et réglementaire applicable à l'entretien des cours d'eau », **Jean-Francois LANDEL**, inspecteur général section Milieux, ressources et risques de l'IGEDD, auteur pour l'IGEDD de la mission d'inspection de « simplification du cadre législatif et réglementaire applicable à l'entretien des cours d'eau », **Fabien PALHOL**, inspecteur section Milieux, ressources et risques de l'IGEDD.

Mardi 11 février 2025

- Association des maires de France (AMF) : **M. Sébastien LEROY**, maire de Mandelieu-la Napoule et co-président du groupe de travail risques de l'AMF.

- Ministère de la transition écologique - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) - Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) : **Mmes Isabelle KAMIL**, sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques, **Julie PERCELAY**, sous-directrice adjointe de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes.

- Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) : **M. Sébastien DUPRAY**, directeur technique risques, eaux et mer, **Mme Catherine MALIGNE**, directrice de cabinet.

- Direction générale des collectivités locales : **M. Lionel LAGARDE**, adjoint à la sous-directrice des compétences et des institutions locales, **Mmes Marie CORNET**, cheffe du bureau des services publics locaux, **Elise DASSONVILLE**, adjointe à la cheffe du bureau des services publics locaux, **M. Pascal MATHIEU**, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale.

- *Intercommunalités de France* : **M. Régis BANQUET**, président de l'agglomération de Carcassonne, vice-président d'Intercommunalités de France en charge de l'eau, **Mmes Oriane CÉBILE**, conseillère du pôle environnement, **Montaine BLONSARD**, responsable des relations avec le Parlement.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Assemblée des départements de France (ADF)
- Direction générale des Outre-mer (DGOM)
- Régions de France
- Unalci - France Inondations

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-226.html>