



Les plans de gestion des risques d'inondation
et
Les obligations susceptibles d'être imposées aux
institutions

Les obligations susceptibles d'être imposées aux autorités
intervenant dans le domaine de l'eau – Fiche III-1

Etude rédigée par

Norbert Foulquier

Professeur de droit public à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Soazic Marie

Maître de conférences en droit public à l'Université Paris XII – Créteil

Frédéric Rolin

Professeur de droit public à l'Université Paris XI – Saclay

La réglementation relative à la gestion du risque d'inondation entretient en toute logique des liens étroits avec celle relative à la gestion de l'eau.

Pour s'en convaincre, il suffit de se référer au 1° de l'article L. 566-7 du Code de l'environnement en application duquel les mesures des PGRI comprennent les orientations et dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) concernant la prévention des risques inondation au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Le législateur, pour des raisons de cohérence, a donc prévu que le PGRI doit être compatible avec les objectifs de quantité et de qualité des eaux fixés par les SDAGE (C. env., art. L. 566-7, al. 7). Et le PGRI s'impose aux « programmes et (aux) décisions administratives dans le domaine de l'eau » dans un rapport de compatibilité (C. env., art. L. 566-7, dern. al.)

Ces liens normatifs se traduisent également par des liens institutionnels. Ainsi, au niveau national, le Comité national de l'eau donne son avis sur la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (C. env. art. L. 566-4, al. 2) qui fixe les objectifs que les PGRI doivent permettre d'atteindre (C. env., art. L. 566-7, al. 1). Au niveau local, le même Comité national de l'eau ainsi que divers organismes intervenant en ce domaine (établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, commissions locales de l'eau) émettent un avis sur le projet de SDAGE (C. env., art. R. 212-6) élaboré par le comité de bassin (C. env., art. L. 121-2). Egalement, c'est la même autorité, à savoir le préfet coordonnateur de bassin, qui élabore les PGRI (C. env., art. R. 566-11), approuve le SDAGE (C. env., art. R. 212-7) et « coordonne l'élaboration et les mises à jour de ces plans (de gestion des risques d'inondation) avec les mises à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux » (C. env., art. R. 566-11).

La question se pose plus particulièrement des obligations que le PGRI pourrait imposer aux comités de bassin.

En application de l'article L. 213-8 du Code de l'environnement, ces comités de bassin reçoivent les missions générales suivantes : « Le comité de bassin est consulté sur l'opportunité des actions significatives d'intérêt commun au bassin envisagées et, plus généralement, sur toutes les questions faisant l'objet des chapitres I^{er} à VII du présent titre [à savoir le titre I^{er} du Livre II]. Il définit les orientations de l'action de l'agence de l'eau et participe, dans les conditions fixées à l'article L. 213-9-1, à l'élaboration des décisions financières de cette agence. Lorsque l'agence de l'eau intervient sur des territoires situés en montagne, le comité veille à ce que soient pris en compte les surcoûts liés aux spécificités de la montagne dans l'élaboration des décisions financières de l'agence. » Ces compétences, et plus particulièrement les compétences consultatives sur les

questions se rapportant aux chapitres I^{er} à VII du Livre II du code de l'environnement ne concernent pas les compétences en lien avec les PGRI qui sont régis par des dispositions figurant sous le livre V de ce code.

Outre ces missions générales, les comités de bassin disposent de compétences, énumérées à l'article L. 212-2 du Code de l'environnement, afférentes à l'élaboration et à la gestion des SDAGE. Il prévoit en particulier que le comité de bassin « élabore et met à jour le ou les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et en suit l'application ». L'article L. 212-2-1 prévoit par ailleurs que : « L'autorité administrative établit et met à jour périodiquement pour chaque bassin ou groupement de bassins un programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ». Il en résulte que le comité de bassin a en quelque sorte une fonction de surveillance de la bonne application du SDAGE, et qu'à ce titre il peut s'appuyer sur le programme pluriannuel de mesures établi par « l'autorité administrative ».

Certains textes imposent également de les saisir pour avis (par exemple sur le projet régional du climat, de l'air et de l'énergie en application de l'article R. 222-4 du Code de l'environnement).

S'agissant des compétences des comités qui concernent plus particulièrement les PGRI, l'article L. 566-7 prévoit qu'ils doivent formuler un avis sur le projet de modification du plan. Et, aux termes de l'article L. 566-11 : « Les évaluations préliminaires des risques d'inondation, les cartes des surfaces inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion du risque d'inondation sont élaborés et mis à jour avec les parties prenantes identifiées par l'autorité administrative, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, ainsi que le comité de bassin et les établissements publics territoriaux de bassin et la collectivité territoriale de Corse pour ce qui la concerne ».

Au regard de ce qui précède, le comité de bassin suit l'application du SDAGE dont le PGRI est un moyen de mise en œuvre et il est partie prenante de l'élaboration des PGRI.

Egalement, comme les autres instances de concertation relatives à la gestion de l'eau, qu'elles concernent la gestion des milieux aquatiques ou la prévention des inondations, les comités de bassin sont systématiquement associés à l'élaboration des documents schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE, C. env., art. 212-39), des stratégies locales des risques d'inondation

(SLGRI, qui en application de l'article L. 566-7 déclinent les objectifs du PGRI) et des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI).

La question s'est notamment posée de savoir si ces comités de bassin, et en particulier sa commission planification élargie aux inondations, pouvaient voir leur rôle renforcé et se voir affecter par le PGRI une mission de garants, aux côtés des services de l'Etat, du bon respect des principes des SDAGE lors de la labellisation des PAPI, programmes financiers pour la mise en œuvre des PGRI portés par les collectivités territoriales ou leurs groupements. Les PAPI constituent un outil de contractualisation entre l'Etat et les collectivités, qui permet sur une période de six ans la mise en œuvre d'une politique globale pensée à l'échelle du bassin de risque, et qui s'appuie sur un cahier des charges national qui en définit les procédures et précise le contenu de leurs programmes. Ils comportent des actions très détaillées, assorties d'un calendrier et d'éléments de coût de financement. Et ils sont susceptibles de servir de cadre à des cofinancements d'actions de prévention du risque d'inondation par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, C. env., art. L. 561-3, al. 2). Les PAPI font l'objet d'une labellisation par une instance nationale ou de bassin, selon le montant du PAPI, qui « valide une démarche globale et cohérente, déclinée en programme d'actions pertinentes à l'échelle du périmètre du projet. Elle consiste à valider un projet de stratégie visant à réduire les conséquences dommageables des inondations sur le territoire considéré. »¹ Un nouveau dispositif de labellisation a été mis en place pour les PAPI de 3^e génération².

Dans la mesure où la commission planification du comité de bassin dispose d'une compétence pour le suivi de l'application du SDAGE, il paraît possible pour les PGRI de prévoir leur intervention dans la labellisation des PAPI pour assurer le bon respect des principes du SDAGE qui sont repris dans le PGRI³.

¹ V. notamment la circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et opérations de restauration des endiguements PSR, NOR DEVP1112697C, en ligne sur le site internet du CEPRI http://www.cepri.net/tl_files/pdf/110512circulairepapipsr.pdf

² V. Instruction du Gouvernement du 29 juin 2017 relative au dispositif de labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations « PAPI 3 », NOR TREP1717285J, en ligne sur le site internet [legifrance](http://www.legifrance.gouv.fr).

³ Cette intervention est déjà effective. Ainsi sur le bassin Loire-Bretagne, la labellisation des PAPI d'intention et des PAPI de moins de 3 millions d'euros est soumise à l'avis de la Commission « inondations, Plan Loire » (CIPL) et décidée par le comité de bassin.