

RAPPORT

Direction générale de
la Prévention des
Risques

Service des Risques
naturels et
hydrauliques
Pôle National de la
Sécurité des
Ouvrages
Hydrauliques

Manuel de contrôle des systèmes d'endiguement

Juin 2020



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

Ministère de la Transition écologique et solidaire

www.ecologique-solidaire.gouv.fr

Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
1	Juin 2020	Création

Affaire suivie par

Gilles RAT - DGPR/SRNH/STEEGBH
<i>Tél. : 01 40 81 89 60</i>
<i>Courriel : gilles.rat@developpement-durable.gouv.fr</i>

Rédacteurs et contributeurs

Gilles RAT - DGPR/SRNH/SDCAP
Thomas CARLIOZ, Laëtitia RIVOLLET, Hélène CHITRY - DGPR/SRNH/SDCAP/PoNSOH
Claire HALLEGOUET – DGPR/SRNH/SDCAP/BRIL

Relecteurs

Lionel BERTHET - DGPR/SRNH/SDCAP
Katy NARCY - DGPR/SRNH

Référence(s) intranet

http://

Sommaire

AVERTISSEMENT.....	6
GLOSSAIRE.....	7
1 - NOMENCLATURE ET CLASSEMENT DES SYSTÈMES D'ENDIGUEMENT.....	8
2 - AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES DES SYSTÈMES D'ENDIGUEMENT.....	9
2.1 - Généralités.....	9
2.2 - Dossier de demande d'autorisation environnementale.....	10
2.3 - Régularisation initiale de digues existantes en système d'endiguement, sans travaux.....	12
2.4 - Régularisation initiale des digues en système d'endiguement, avec des travaux.....	16
2.5 - Création <i>ex nihilo</i> d'un système d'endiguement.....	17
2.6 - Autorisation de travaux sur un système d'endiguement existant.....	18
2.7 - Modification substantielle versus modification notable.....	18
2.8 - Dossier de demande d'autorisation en cas de modification substantielle.....	19
2.9 - Adjonction d'ouvrages « contributifs » sans travaux.....	21
2.10 - Adjonction d'ouvrages contributifs et travaux.....	21
2.11 - Prise en compte d'une modification importante de la performance sans travaux ni adjonction d'ouvrages.....	22
2.12 - Modification de la gouvernance du système d'endiguement.....	23
2.13 - Travaux des tiers au système d'endiguement (réglementation anti-endommagement).....	24
3 - INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATION.....	24
3.1 - Accusé de réception et vérification initiale du dossier.....	25
3.2 - Délais d'instruction du dossier dans le cas général d'une demande d'autorisation environnementale.....	25
3.3 - Délais dans le cas de la demande de régularisation initiale des digues, sans travaux, par arrêté préfectoral complémentaire (APC).....	27
3.4 - Contrôle de la régularité du pétitionnaire.....	29
3.5 - Contrôle de la validité des mises à disposition d'ouvrages quand le pétitionnaire n'en est pas le propriétaire.....	30
3.6 - Consistance de l'organisation du pétitionnaire.....	31
3.7 - Contrôles spécifiques dans les cas où des travaux sont prévus.....	32
3.8 - Conclusion de l'instruction d'une demande d'autorisation de système d'endiguement ou d'une demande de régularisation de digues existantes (partie service SCSOH).....	33
3.9 - Tâches d'instruction suite à un porter à connaissance d'une « modification notable ».....	33
4 - CONTENU DES ARRÊTÉS D'AUTORISATION DES SYSTÈMES D'ENDIGUEMENT.....	36

4.1 - Généralités.....	36
4.2 - Dispositions essentielles relatives à la consistance du système d'endiguement et à ses performances.....	36
4.3 - Dispositions relatives aux travaux.....	37
4.4 - Autres dispositions.....	37
4.5 - Modèles.....	38
5 - INTERVENTION D'ORGANISMES AGRÉÉS (CONCEPTION DES DIGUES, SUIVI DES TRAVAUX).....	38
5.1 - Contrôles à l'occasion de l'instruction de l'autorisation administrative des systèmes d'endiguement.....	39
5.2 - Contrôles possibles une fois délivrée l'autorisation des travaux.....	39
6 - NIVEAU DE PROTECTION.....	41
6.1 - Définition du niveau de protection.....	41
6.2 - Maintien dans le temps de la protection garantie.....	43
6.3 - Y a-t-il un niveau de protection minimal garanti ?.....	43
6.4 - Lien entre niveau de protection et limite de responsabilité prévue par l'article L.562-8-1.....	44
6.5 - Le niveau de protection peut-il évoluer dans le temps, à la baisse ?.....	45
6.6 - Le niveau de protection peut-il évoluer dans le temps, à la hausse ?.....	47
7 - FOCUS SUR LES ÉTUDES DE DANGERS DES SYSTÈMES D'ENDIGUEMENT.....	48
7.1 - Généralités.....	48
7.2 - L'EDD en tant que pièce essentielle d'un dossier de demande d'autorisation d'un système d'endiguement ou de régularisation de digues existantes.....	48
7.3 - Mise à jour de l'EDD du système d'endiguement à la suite de chaque évolution pour en refléter la nouvelle configuration ou le nouvel état.....	49
7.4 - Actualisation périodique de l'EDD du système d'endiguement.....	49
7.5 - Actualisation de l'EDD à la demande du préfet.....	50
7.6 - Contenu de l'EDD d'un système d'endiguement.....	51
7.7 - Vérifications du contenu des EDD.....	53
7.8 - Suites données aux vérifications effectuées par les services SCSOH sur le contenu d'une EDD.....	54
8 - EXPLOITATION ET SURVEILLANCE DES SYSTÈMES D'ENDIGUEMENT.....	55
8.1 - Dossier technique du système d'endiguement.....	55
8.2 - Document d'organisation.....	56
8.3 - Le registre.....	57
8.4 - Le rapport de surveillance périodique.....	57
8.5 - Obligation de bon entretien et de surveillance et de déclaration des accidents et incidents d'exploitation.....	58

9 - MAINTIEN DES PERFORMANCES DU SYSTÈME D'ENDIGUEMENT DANS LE TEMPS...	59
9.1 - Le rôle des services de contrôle ne se confond pas avec les responsabilités du gestionnaire du système d'endiguement.....	59
9.2 - Des dégradations de performance du système d'endiguement dans le temps qui peuvent engager la sécurité publique si le gestionnaire ne les anticipe pas.....	59
10 - SUITES DONNÉES À LA CONSTATATION D'UN ÉCART SIGNIFICATIF DES PERFORMANCES RÉELLES DU SYSTÈME D'ENDIGUEMENT PAR RAPPORT À CE QUI ÉTAIT PRÉVU.....	60
10.1 - Les signes avant-coureurs inquiétants.....	60
10.2 - La négligence (défaut d'entretien, défaut de surveillance, non-respect d'une obligation) versus le problème technique qui aurait été insuffisamment appréhendé à l'origine.....	61
10.3 - Les prescriptions techniques complémentaires dans les cas justifiés pour les systèmes d'endiguement en service.....	61
10.4 - Cas exceptionnel du retrait d'autorisation.....	63
11 - RAPPELS SUR LES ORGANISMES AGRÉÉS.....	64

Avertissement

Le présent document, avec ses annexes, est destiné aux services de l'État chargés des contrôles des systèmes d'endiguement pour le compte des préfets de département. Il annule et remplace un précédent document : *Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues* qui avait fait l'objet d'une diffusion via la note circulaire (DEVP1605344N) du 13 avril 2016 *relative à la gestion des systèmes d'endiguement suite à la parution du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015*.

L'attention est appelée sur le fait que le présent manuel de contrôle des systèmes d'endiguement est plus particulièrement destiné aux services de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui sont visés par la note circulaire du 11 juillet 2016 *relative à la mise en œuvre de l'organisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques en France métropolitaine*. C'est la raison pour laquelle, dans la suite du présent document : 1/ l'expression « services de l'État chargés des contrôles » est généralement remplacée par : « services de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques » (services SCSOH en abrégé), sauf quand il est utile, conformément à la note circulaire précitée, de viser spécifiquement les services en charge de la police de l'eau des directions départementales des territoires (DDT) (services SPE en abrégé) ; 2/ les tâches spécifiquement dévolues aux services SPE ne sont pas développées au-delà de leurs interfaces avec celles des services SCSOH.

Les chapitres 1 à 4 sont consacrés aux autorisations administratives qui sont susceptibles d'être instruites par les services de l'État pour les systèmes d'endiguement. Les chapitres suivants rappellent et explicitent les diverses règles qui sont applicables aux systèmes d'endiguement, en tant qu'ouvrages de protection contre les inondations et en tant qu'ouvrages hydrauliques. Ces règles conditionnent la délivrance des autorisations administratives ou le maintien de leur validité au cours de la vie des systèmes d'endiguement. S'agissant du volet « répressif », s'il n'est pas totalement écarté de ces chapitres, des instructions complémentaires seront fournies ultérieurement pour la mise en œuvre du dispositif de sanctions administratives prévu par le code de l'environnement appliqué aux diverses situations de manquement à la réglementation des systèmes d'endiguement susceptibles d'être rencontrées. Ces compléments interviendront à l'issue d'un premier retour d'expérience de la mise en œuvre de cette réglementation nouvelle (le décret du 12 mai 2015) dans le cadre d'un contexte institutionnel lui aussi entièrement rénové (instauration de la compétence GEMAPI).

Le présent document comprend en outre trois annexes. L'annexe 1 donne un éclairage général sur la gouvernance des systèmes d'endiguement qui sont mis en œuvre par les autorités compétentes pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (compétence GEMAPI) à la suite des lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (dite « loi MAPTAM »), n° 2015-991 du 7 août 2015 (dite « loi NOTRe ») et n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 (dite « loi Fesneau »). Les organisations peuvent être assez diverses. Dans la suite du présent manuel de contrôle, le parti a été pris d'uniformiser les termes en parlant « d'autorité compétente pour le système d'endiguement » ou « d'autorité compétente » lorsque ce raccourci ne risque pas d'être entaché d'ambiguïté. On notera cependant que si cette autorité compétente n'est pas détachable juridiquement du gestionnaire des ouvrages, au sens de l'article L.562-8-1 du code de l'environnement, on emploiera généralement le terme de « gestionnaire » plutôt que celui « d'autorité compétente » à chaque fois que le document traite d'aspects techniques du système d'endiguement. L'annexe 2 est un tableau synoptique présentant les principales procédures liées à l'autorisation des systèmes d'endiguement. L'annexe 3 constitue, sous la forme d'un ensemble de fiches, un approfondissement méthodologique et technique utile pour l'instruction des études de dangers des systèmes d'endiguement. Ces fiches pourront faire l'objet de compléments dans le cadre du groupe de travail avec les SCSOH qui a été chargé de faire des propositions sur les modalités de contrôle des EDD en application du nouveau référentiel professionnel de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques.

Nota : quand cela n'est pas spécifié autrement, les mentions de dispositions législatives et réglementaires codifiées (L.XXX-Y et R.XXX-Y ou D.XXX-Y) font référence au code de l'environnement.

Glossaire

ASA :	association syndicale autorisée (ou constituée d'office) de propriétaires, au sens de l'ordonnance n°2004-632 du 1 ^{er} juillet 2004
CGCT:	code général des collectivités territoriales
EDD :	étude de dangers
EPAGE :	établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (voir article L.213-12 du code de l'environnement)
EPCI :	établissement public de coopération intercommunale
EPTB :	établissement public territorial de bassin (voir article L.213-12 du code de l'environnement)
GEMAPI :	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
IOTA :	Installation, ouvrage, travaux, activité qui sont soumis à autorisation ou à déclaration en application de la « loi sur l'eau »
MAPTAM (loi MAPTAM) :	loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
SCSOH :	service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques (service régional spécialisé du ministère de la transition écologique et solidaire agissant sous le contrôle du préfet de département)
SPE :	service de police de l'eau

1 - Nomenclature et classement des systèmes d'endiguement

Les systèmes d'endiguement au sens de l'article R.562-13 relèvent de la rubrique 3.2.6.0. (premier tiret) de la nomenclature de la loi sur l'eau, nomenclature qui est annexée à l'article R.214-1.

Contrairement à la situation qui prévalait avant le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 où la règle de classement s'appliquait digue par digue, c'est dorénavant le système d'endiguement, au sens de l'article R.562-13, qui est classé en application de l'article R.214-113, selon l'une des trois classes A, B ou C en fonction de l'importance de la population située dans la zone protégée par le système d'endiguement.

R.214-113.- I.- La classe d'un système d'endiguement au sens de l'article [R.562-13](#) est déterminée conformément au tableau ci-dessous :

CLASSE	POPULATION PROTÉGÉE par le système d'endiguement
<i>A</i>	<i>Population > 30 000 personnes</i>
<i>B</i>	<i>3 000 personnes < population ≤ 30 000 personnes</i>
<i>C</i>	<i>Population ≤ 3 000 personnes si le système d'endiguement comporte essentiellement une ou plusieurs digues établies antérieurement à la date de publication du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques</i> <i>ou, pour les autres systèmes d'endiguement, :</i> <i>30 personnes ≤ Population ≤ 3 000 personnes</i>

La population protégée correspond à la population maximale, exprimée en nombre de personnes, qui est susceptible d'être exposée dans la zone protégée.

La zone protégée est celle qui est documentée dans l'étude de dangers du système d'endiguement.

Une personne est dite exposée à partir du moment où elle est susceptible d'avoir les pieds dans l'eau. Pour le comptage, on retiendra les modalités suivantes :

Constructions à prendre en compte	Modalités de comptage
Lieux d'habitation	Si ensemble de la commune concerné : données INSEE de recensement communal Sinon comptage par habitation : par défaut en moyenne 2,22 personnes par logement – donnée INSEE (sauf si les données locales indiquent un autre chiffre)
Lieux de travail (industries et autres activités ne recevant pas habituellement de public)	Prendre le nombre de salariés (ou le nombre maximal de personnes présentes simultanément dans le cas de travail en équipes)
Établissement recevant du public	Bâtiments d'enseignement, de service public, de soins, de loisir, religieux, grands centres commerciaux etc. : en fonction de leur capacité d'accueil (au sens des catégories du Code de la construction et de l'habitation ERP de catégorie 5 dont la capacité n'est pas définie : <ul style="list-style-type: none"> compter 10 personnes par magasin de détail de proximité (boulangerie et autre alimentation, presse, coiffeur)

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• compter 15 personnes pour les tabacs, cafés, restaurants, supérettes, bureaux de poste |
|--|--|

Pour faire le lien avec les règles de sûreté des ouvrages hydrauliques qui continuent de mentionner « les digues » (c'était la seule expression en vigueur antérieurement au décret n° 2015-526 du 12 mai 2015), l'article R.214-113-II précise explicitement que toutes les digues d'un même système d'endiguement se voient attribuer forfaitairement la même classe, à savoir celle qui est attachée au système d'endiguement :

R.214-113.-II.- La classe d'une digue est celle du système d'endiguement dans lequel elle est comprise.

On notera que suite à la parution du décret n°2019-895 du 28 août 2019, le II de l'article R.214-113-II ne fait plus aucune allusion aux digues de moins de 1,5 mètre de hauteur ni à celles qui protégeaient moins de 30 personnes. Si l'autorité compétente décide que son système d'endiguement comprend pour partie (voire, dans un cas limite, uniquement) des ouvrages de moins de 1,5 mètre de hauteur, elle en a le droit. Dans ce cas, même avec une hauteur de moins de 1,5 mètre de hauteur, la digue se verra attribuer la classe qui a été attachée au système d'endiguement par application de l'article R.214-113-I. S'agissant des systèmes d'endiguement protégeant moins de 30 personnes, ils sont possibles quand ils sont composés essentiellement de digues préexistantes, la date de parution du décret n° 2015-526, c'est-à-dire le 14 mai 2015, servant de date de référence.

2 - Autorisations administratives des systèmes d'endiguement

Un même système d'endiguement pourra être soumis plusieurs fois à une procédure d'autorisation ou, ce qui revient presque au même du point de vue du dossier à produire, à un arrêté de prescription complémentaire, au cours de son existence, selon les étapes importantes qu'il connaîtra :

- Autorisation initiale avec des variantes selon que le système d'endiguement est constitué par la régularisation de digues existantes, par la régularisation d'ouvrages existants dépourvus d'autorisation préalable, par le réemploi d'ouvrages existants qui sont réhabilités ou modifiés ou enfin, plus rarement, par la création ex nihilo des digues ;
- Modification « physique » du système d'endiguement après son autorisation initiale (travaux complémentaires de réhabilitation ou de modification des ouvrages, création d'ouvrages complémentaires, adjonction d'ouvrages existants complémentaires mis à disposition...) ;
- Prise en compte d'une modification importante du niveau de performance du système d'endiguement sans modification des ouvrages qui le composent ;
- Modification de la gouvernance du système d'endiguement.

Compte tenu de la diversité des situations, il est nécessaire de commenter ci-après les différents cas de figure types.

2.1 - Généralités

Conformément à l'article R.562-14-I, les systèmes d'endiguement sont autorisés dans le cadre de la loi sur l'eau, via une autorisation environnementale :

R.562-14-I.- Le système d'endiguement est soumis à une autorisation en application des articles [L.214-3](#) et [R.214-1](#) (...)

La mention de l'article R.214-1 rappelle que le système d'endiguement rentre dans la nomenclature de la loi sur l'eau, en l'occurrence via la rubrique 3.2.6.0. (premier tiret). Conformément à l'article R.181-12, toute

demande d'autorisation d'un système d'endiguement doit être adressée au préfet du département du lieu d'implantation :

R.181-12.- Le dossier de demande d'autorisation environnementale est adressé au préfet désigné par l'article R.181-2 en quatre exemplaires papier et sous forme électronique. (...)

Le service SPE du département est le service coordonnateur de l'instruction. La demande lui sera adressée. Dans le cas où le système d'endiguement excède les limites d'un seul département, le préfet du département où doit être réalisée la plus grande partie de l'opération étant chargé de coordonner la procédure, conformément à l'article R.181-2, c'est le service SPE de ce département qui sera chargé de l'instruction de la demande d'autorisation.

R.181-2.- l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale ainsi que le certificat de projet prévu par l'article L.181-6 est le préfet du département dans lequel est situé le projet.

A Paris, le préfet de police est l'autorité administrative compétente pour les projets relevant du 2° de l'article L.181-1.

Lorsque le projet est situé sur le territoire de plusieurs départements, l'autorisation environnementale ou le certificat de projet est délivré conjointement par les préfets intéressés. Le préfet du département où doit être réalisée la plus grande partie du projet, ou, à Paris, le préfet compétent, est chargé de conduire la procédure.

L'obtention d'une autorisation « système d'endiguement » marque le début de la limitation de responsabilité du gestionnaire, à due concurrence des performances réelles du système d'endiguement :

R.562-14-VI.- l'exonération de responsabilité du gestionnaire d'une digue à raison des dommages qu'elle n'a pu prévenir, prévue par le deuxième alinéa de l'article L.562-8-1, est subordonnée à l'inclusion de celle-ci à un système d'endiguement autorisé.

Les commentaires complémentaires relatifs à ce dispositif très important de limitation de la responsabilité du gestionnaire du système d'endiguement à due concurrence des performances réelles de ce dernier, prévu par les dispositions de l'article L.562-8-1, figurent au 6.4 ci-après. Pour la situation particulière qui prévaut dans l'attente de l'obtention de l'autorisation depuis que l'article L.562-8-1 a été complété par la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 (dite « loi Fesneau »), on se reportera aux commentaires du 2.4. plus bas.

2.2 - Dossier de demande d'autorisation environnementale

Au titre des dispositions réglementant l'autorisation environnementale des « I.O.T.A. », le pétitionnaire dépose un dossier de demande d'autorisation encadré par l'article R.181-13 et suivants. l'article R.181-13 prévoit :

1° Lorsque le pétitionnaire est une personne physique, ses nom, prénoms, date de naissance et adresse et, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique, son numéro de SIRET, l'adresse de son siège social ainsi que la qualité du signataire de la demande ;

2° La mention du lieu où le projet doit être réalisé ainsi qu'un plan de situation du projet à l'échelle 1/25 000, ou, à défaut au 1/50 000, indiquant son emplacement ;

3° Un document attestant que le pétitionnaire est le propriétaire du terrain ou qu'il dispose du droit d'y réaliser son projet ou qu'une procédure est en cours ayant pour effet de lui conférer ce droit ;

4° Une description de la nature et du volume de l'activité, l'installation, l'ouvrage ou les travaux envisagés, de ses modalités d'exécution et de fonctionnement, des procédés mis en œuvre, ainsi que l'indication de la ou des rubriques des nomenclatures dont le projet relève. Elle inclut les moyens de suivi et de surveillance, les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident ainsi que les conditions de remise en état du site après exploitation et, le cas échéant, la nature, l'origine et le volume des eaux utilisées ou affectées ;

5° Soit, lorsque la demande se rapporte à un projet soumis à évaluation environnementale, l'étude d'impact réalisée en application des articles R.122-2 et R.122-3, s'il y a lieu actualisée dans les conditions prévues par le III de l'article L.122-1-1, soit, dans les autres cas, l'étude d'incidence environnementale prévue par l'article R.181-14 ;

6° Si le projet n'est pas soumis à évaluation environnementale à l'issue de l'examen au cas par cas prévu par l'article R.122-3, la décision correspondante, assortie, le cas échéant, de l'indication par le pétitionnaire des modifications apportées aux caractéristiques et mesures du projet ayant motivé cette décision ;

7° Les éléments graphiques, plans ou cartes utiles à la compréhension des pièces du dossier, notamment de celles prévues par les 4° et 5° ;

8° Une note de présentation non technique.

Nous noterons principalement au titre de cet article R.181-13 que « le pétitionnaire » visé au 1° est l'autorité compétente pour le système d'endiguement, laquelle est précisée au II de l'article R.562-12 selon les différents cas de figure génériques qui sont prévus par la loi en matière d'exercice de la compétence GEMAPI :

R.562-12.-II.- Les règles visées au I sont mises en œuvre par la commune mentionnée au V de l'article L.5210-1-1 du code général des collectivités territoriales ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui disposent de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, ainsi que par un établissement public mentionné à l'article L.213-12 dans les cas où cette compétence lui est déléguée.

Ces règles peuvent également être mises en œuvre à titre dérogatoire par le département ou la région si la convention prévue au I de l'article 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, liant ce département ou cette région avec l'une ou l'autre des personnes publiques mentionnées au premier alinéa du présent II, le prévoit.

Ces mêmes règles peuvent également être mises en œuvre jusqu'au 28 janvier 2024 par l'État ou un de ses établissements publics en application du IV de l'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 mentionnée ci-dessus, si la convention qui le lie avec l'une ou l'autre des personnes publiques mentionnées au premier alinéa du présent II le prévoit.

Dans tous les cas, le pétitionnaire est nécessairement une personne morale. Pour plus de précisions, le lecteur se reportera à l'annexe 1 « Gouvernance » du présent document ainsi qu'aux commentaires du 3.4 plus loin.

La création d'un système d'endiguement est soumise *a minima* à la procédure du « cas par cas » au titre de la rubrique 21 du tableau en annexe de l'article R. 122-2. Il en va de même pour les modifications substantielles soumises à nouvelle autorisation environnementale. En fonction du résultat de l'examen du projet au cas par cas, son étude d'impact ou seulement une étude d'incidence doit être jointe au dossier au titre du 5° de l'article R.181-13. Il n'appartient pas aux services SCSOH d'instruire ces volets. Le présent document est limité aux dispositions qui traitent directement ou indirectement de l'efficacité des ouvrages de prévention des inondations et des questions de sécurité publique qu'ils peuvent soulever. Toutefois, compte tenu de l'importance des questionnements des services de l'État sur ces sujets, un commentaire important relatif à l'absence d'impact environnemental des régularisations d'ouvrages existants en systèmes d'endiguement figure au 2.3 plus bas.

Les éléments prévus aux 2°, 3°, 4°, 7° et 8° de l'article R.181-13 ne seront pas commentés spécifiquement dans le présent document dans la mesure où ils sont repris et détaillés dans la partie du dossier qui est spécifique à la rubrique 3.2.6.0. (ouvrages de prévention des inondations), conformément aux dispositions du IV de l'article D.181-15-1.

À l'exception de l'article D.181-15-1, les dispositions des autres articles de la procédure d'autorisation environnementales ne seront pas non plus commentées, leur instruction relevant en premier des services SPE.

L'article D.181-15-1-IV en revanche fixe la liste de toutes les pièces du dossier qui sont indispensables pour

vérifier que le système d'endiguement respecte les règles relatives à son efficacité au titre de la mission qui lui est assignée, à savoir la prévention des inondations dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI ainsi que les règles qui assurent sa sécurité. Pour rappel, les digues qui entrent dans la composition d'un système d'endiguement font partie de la famille des ouvrages hydrauliques :

D.181-15-I-IV. - Lorsqu'il s'agit d'ouvrages mentionnés à la rubrique 3.2.6.0 du tableau de l'article R.214-1, la demande comprend en outre :

1° l'estimation de la population de la zone protégée lorsqu'il s'agit d'un système d'endiguement et l'indication du niveau de la protection, au sens de l'article R.214-119-1 ;

2° La liste, le descriptif et la localisation sur une carte à l'échelle appropriée des ouvrages préexistants qui contribuent à la protection du territoire contre les inondations et les submersions ainsi que, lorsque le pétitionnaire n'est pas le propriétaire de ces ouvrages, les justificatifs démontrant qu'il en a la disposition ou a engagé les démarches à cette fin ;

3° Dans le cas de travaux complémentaires concernant un système d'endiguement existant, au sens de l'article R.562-13, la liste, le descriptif et la localisation sur une carte à l'échelle appropriée des digues existantes ;

4° Les études d'avant-projet des ouvrages à modifier ou à construire ou une notice décrivant leur fonctionnalité si ces ouvrages modifiés ou construits concernent des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques;

5° l'étude de dangers établie conformément à l'article R.214-116 ;

6° le document mentionné au 2° du I de l'article R.214-122.

Nous verrons au 2.3 que le dossier de demande d'autorisation et la procédure d'autorisation peuvent se simplifier, notamment dans le cas de la régularisation initiale des digues, sans travaux.

2.3 - Régularisation initiale de digues existantes en système d'endiguement, sans travaux

Pour la régularisation initiale des digues existantes en un système d'endiguement, l'article R.562-14 a prévu une procédure spécifique simplifiée, soumise à plusieurs conditions cumulatives. Lorsque trois conditions sont remplies, le II de l'article R.562-12-14 prévoit en effet une autorisation par simple arrêté préfectoral complémentaire, avec toutefois la spécificité consistant à imposer la composition du dossier de demande d'autorisation :

II.- Toutefois, le système d'endiguement est autorisé par un arrêté complémentaire pris en application de l'article R. 181-45 et du II de l'article R. 181-46 lorsque les conditions cumulatives énumérées ci-après sont remplies :

1° Le système d'endiguement repose essentiellement sur une ou plusieurs digues qui ont été établies antérieurement à la date de publication du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques et qui bénéficiaient d'une autorisation en cours de validité à cette date ou qui ont été autorisées en vertu d'une demande introduite antérieurement à celle-ci ;

2° Le dossier est déposé au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque le système d'endiguement envisagé relève de la classe A ou de la classe B au sens de l'article R. 214-113 ou au plus tard le 31 décembre 2021 pour les autres systèmes d'endiguement. A titre dérogatoire, lorsque les circonstances locales le justifient, le préfet peut, par décision motivée, proroger ce délai d'une durée de dix-huit mois à la demande de l'autorité désignée au II de l'article R. 562-12 ;

3° La demande ne concerne aucuns travaux de construction d'ouvrages neufs ni de modifications

substantielles, au sens du I de l'article R. 181-46, d'ouvrages existants.

Dans ce cas, le dossier susmentionné comprend les éléments prévus au 1° de l'article R. 181-13 et au IV de l'article D. 181-15-1.

Condition n° 1 : la demande du pétitionnaire doit concerner essentiellement des digues existantes établies avant le 14 mai 2015 qui est la date de publication au Journal officiel du décret n° 2015-526.

Cela signifie en premier que la demande du pétitionnaire ne doit pas concerner des ouvrages manifestement illégaux, construits sans les autorisations requises. La vérification de cette condition relève de la compétence du service SPE. Mais mis à part ce cas très spécifique, les digues existantes à la date du 14 mai 2015 pourront largement être considérées comme « établies antérieurement à la date de publication du décret n°2015-526 du 12 mai 2015 » (le décret a été publié au *Journal officiel* du 14 mai 2015), même en l'absence d'un arrêté de classement au titre de la rubrique 3.2.6.0. de la nomenclature de la loi sur l'eau, rubrique qui concernait déjà les digues avant le décret de 2015. La condition sera également réputée satisfaite pour les anciennes digues faisant l'objet de travaux de réhabilitation autorisés en vertu d'une demande déposée auprès de l'administration avant le 14 mai 2015, c'est-à-dire selon l'ancienne réglementation.

Les anciennes digues manifestement tombées en déshérence, sans gestionnaire identifié au titre de la réglementation précédant celle introduite par le décret n° 2015-526, pourront, à l'issue d'un examen au cas par cas par les services SPE et SCSOH, être considérées comme ne plus avoir d'autorisation valable.

Dans le cas où un projet de système d'endiguement comporterait à la fois des digues existantes réputées régulières et des ouvrages « autres », une première approche du caractère « essentiel » évoqué *supra* sera basée sur le pourcentage représenté par le linéaire des digues existantes régulières par rapport à l'ensemble du linéaire.

Exemples :

Le système d'endiguement envisagé repose sur une ancienne digue de 3 km manifestement en déshérence, dépourvue de classement au titre de l'ancienne rubrique 3.2.6.0. et de gestionnaire connu au titre de la réglementation précédant celle introduite par le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, ainsi que sur une deuxième digue de 200 mètres régulière (classée, bénéficiant d'un gestionnaire). Il sera difficile de justifier que les 200 mètres de digues classées constituent l'essentiel du système d'endiguement qui, au total, comptabilise un linéaire de 3,2 kilomètres.

Mais cette approche quantitative ne sera pas la seule possible. Il pourra être tenu compte de l'importance hydraulique des différents tronçons de digues. Ainsi des digues dites de « second rang » compteront moins pour l'appréciation du critère d'essentialité que les digues dites « de premier rang ». L'appui technique national pourra apporter son assistance aux services SCSOH pour faire les analyses nécessaires.

Condition n° 2 : le dossier de demande d'autorisation doit être déposé, selon la classe du système d'endiguement envisagé, avant le 31 décembre 2019 (pour les systèmes d'endiguement de classe A ou B) ou avant le 31 décembre 2023 (pour les systèmes d'endiguement de classe C). Ces échéances peuvent toutefois être repoussées de 18 mois, à titre dérogatoire, si le pétitionnaire en a fait la demande au préfet. Les nouvelles dates impératives à respecter pour le dépôt du dossier deviennent alors le 30 juin 2021 pour un système d'endiguement de classe A ou B et le 30 juin 2023 pour un système d'endiguement de classe C.

Condition n° 3 : la demande concerne des ouvrages qui sont en principe repris « en l'état », c'est-à-dire sans projet de travaux de création de nouveaux ouvrages ni de travaux de modification substantielle, au sens du I de l'article R.181-46, des ouvrages existants. Les éventuels travaux envisagés par le pétitionnaire restent admissibles lorsqu'ils constituent tout au plus des « modifications notables », au sens du II de l'article R.181-46 (voir précisions au 2.7 plus loin.). Les ouvrages nécessitant de grosses réparations peuvent également rentrer dans ce cadre, tant que les travaux ne sont pas d'une importance telle qu'ils doivent être qualifiés de « modification substantielle ». Voir en fin de ce 2.3 les cas de figure qui peuvent se présenter.

Lorsque ces trois conditions cumulatives sont remplies, le pétitionnaire dépose un dossier de demande simplifié dont la composition est cadrée par le 1° de l'article R.181-13 (identité du pétitionnaire) et par le IV de l'article

D.181-15-1 cité plus haut.

On notera tout d'abord, même si cette question relève de la compétence des services SPE et non de celle des services SCSOH, que lorsqu'il s'agit de régulariser des ouvrages existants, sans travaux, en un système d'endiguement au sens de l'article R.562-13, la demande de régularisation ne constitue pas un projet soumis à évaluation environnementale, ni à étude d'impact ni à étude de l'incidence environnementale. Les dispositions des 5° et 6° de l'article R.181-13 ne sont pas applicables à cette demande, ni celles de l'article R.181-14.

S'agissant par ailleurs des pièces spécifiques à l'encadrement de la performance du système d'endiguement pour la prévention des inondations, on notera que les pièces mentionnées aux 3° et 4° du IV de l'article D.181-15-1 sont sans objet, puisque la demande ne prévoit pas de travaux.

S'agissant de la pièce mentionnée au 1°, pour l'évaluation de la population dans la zone protégée on se référera aux commentaires précédents du 1 (*Nomenclature et classement des systèmes d'endiguement*) plus haut et pour l'indication du niveau de protection à ceux du 6 (*Niveau de protection*) plus bas.

S'agissant de la pièce mentionnée au 2°,

2° La liste, le descriptif et la localisation sur une carte à l'échelle appropriée des ouvrages préexistants qui contribuent à la protection du territoire contre les inondations et les submersions ainsi que, lorsque le pétitionnaire n'est pas le propriétaire de ces ouvrages, les justificatifs démontrant qu'il en a la disposition ou a engagé les démarches à cette fin ;

pour qu'il n'y ait pas d'erreur d'interprétation, il est important de noter que, lorsqu'elle est appliquée au dossier de demande de régularisation initiale, l'expression « ouvrages préexistants qui contribuent à la protection, etc. » doit être comprise dans un sens extensif. Elle vise tout à la fois :

- les ouvrages préexistants qui étaient précédemment autorisés en tant que digues (les anciennes digues autorisées ou classées sous l'ancienne rubrique 3.2.6.0. avant la parution du décret n° 2015-526) ;
- les ouvrages préexistants qui étaient manifestement des digues mais qui n'étaient pas précédemment classés en tant que telles ;
- les parties d'ouvrages ou d'infrastructures (par exemple les remblais ferroviaires, les remblais routiers, les murs, etc.) « contributifs » au sens de l'article L.566-12-1-II, c'est-à-dire que l'autorité compétente a décidé d'intégrer dans son système d'endiguement sous sa responsabilité car étant de nature à le compléter utilement, pouvant, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, faire office de digues ;
- des dispositifs existants de régulation des écoulements hydrauliques, tels que des vannes et des stations de pompage.

Rappelons enfin que les dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques sont expressément mentionnés par l'article R.562-13 comme faisant partie du système d'endiguement dès lors que l'autorité compétente les juge indispensables :

R.562-13 - La protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine au moyen de digues est réalisée par un système d'endiguement.

Le système d'endiguement est défini par l'autorité désignée au II de l'article R.562-12 eu égard au niveau de protection, au sens de l'article R.214-119-1, qu'elle détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Ce système comprend une ou plusieurs digues ainsi que tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment :

- des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention ;
- des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage.

Ne sont toutefois pas inclus dans le système d'endiguement les éléments naturels situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système et qui en forment l'appui.

En résumé, la pièce mentionnée au 2°, quand elle est utilisée pour un dossier de régularisation initiale d'un système d'endiguement, constitue une rubrique de portée très large qui a vocation à être utilisée pour énumérer, décrire et localiser sur carte tous ouvrages et dispositifs existants que l'autorité compétente souhaite intégrer sous sa responsabilité dans son système d'endiguement, dès lors qu'elle en a la disposition à défaut de la propriété.

Pour la pièce mentionnée au 5° (*Étude de dangers du système d'endiguement*), on se référera aux commentaires du 7 (*Études de dangers*) plus bas.

Pour la pièce mentionnée au 6° (*le document mentionné au 2° du I de l'article R.214-122*), on se référera aux commentaires du 3.6 (Consistance de l'organisation du pétitionnaire), du 7.6 (Contenu de l'EDD d'un système d'endiguement) et du 8.2 (Document d'organisation) plus bas.

Dans la mesure où l'autorité compétente peut souhaiter prévoir des grosses réparations à l'occasion de l'autorisation initiale de son système d'endiguement, il est utile de détailler les trois situations types qui peuvent se rencontrer :

1^{ère} situation : l'EDD jointe au dossier de demande d'autorisation présente la situation actuelle (dégradée) et la situation future (après grosses réparations). En s'appuyant sur le contenu de cette EDD, l'arrêté préfectoral d'autorisation du système d'endiguement :

- prend acte immédiatement du niveau de protection (dégradé), de la zone protégée (limitée) et de la cartographie des venues d'eau qui résulte de cette situation initiale dégradée ;
- prend acte du niveau de protection et de la zone protégée et des cartes des venues d'eau une fois les travaux achevés ;
- prévoit des dispositions spécifiques applicables à la phase de travaux (fourniture des justificatifs techniques des travaux, notamment) ;
- impose à l'exploitant d'informer le préfet de la date effective de l'achèvement des travaux.

Il est recommandé de mettre à jour l'arrêté préfectoral autorisant le système d'endiguement une fois les travaux achevés pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur le niveau de protection et la zone protégée.

2^e situation : l'EDD jointe au dossier de demande d'autorisation ne présente que la situation future (après grosses réparations). En s'appuyant sur ce que dit l'EDD de cette seule situation future, le système d'endiguement peut tout de même être autorisé tout de suite. L'arrêté préfectoral, dans ce cas :

- prend acte du niveau de protection de la zone protégée et des cartes des venues d'eau, une fois les travaux achevés ;
- fixe la date au plus tard d'achèvement des travaux et précise que le non-respect de cette échéance entraîne la perte de l'autorisation du système d'endiguement ;
- impose à l'exploitant d'informer le préfet de la date effective de l'achèvement des travaux ;
- prévoit des dispositions applicables immédiatement (obligation de bon entretien, notamment) ;
- prévoit des dispositions spécifiques applicables à la phase de travaux (fourniture des justificatifs techniques des travaux, notamment).

3^e situation : malgré les intentions annoncées par l'autorité compétente, l'EDD jointe au dossier de demande d'autorisation ne présente que la situation actuelle (dégradée, avant grosses réparations). Même si le niveau de protection annoncé est limité (par exemple, le niveau de protection correspond à la ligne d'eau qui atteint le pied de la digue), il ne s'agit que d'un cas particulier de la procédure simplifiée prévue par l'article R.562-14 : l'arrêté préfectoral d'autorisation du système d'endiguement prendra acte du niveau de protection (actuel, dégradé), de la zone protégée (limitée) et de la cartographie des venues d'eau correspondant à cette situation

initiale dégradée.

Lorsque l'autorité compétente s'apprêtera à effectuer les réparations qu'elle envisage, elle en fera le porter à connaissance du préfet, en indiquant le nouveau niveau de protection et la nouvelle zone protégée (en joignant une mise à jour de l'EDD) qui sont attendus de ces travaux. Les services de contrôle statueront alors si ces travaux sont seulement « notables » ou constituent une « modification substantielle ». Dans le premier cas, on se reportera aux commentaires du 3.9, dans le second aux commentaires du 2.8.

REMARQUE : lorsque la régularisation initiale des digues existantes en système d'endiguement ne peut pas se faire selon la procédure simplifiée, la procédure de droit commun s'applique.

2.4 - Régularisation initiale des digues en système d'endiguement, avec des travaux

Il arrive fréquemment que l'autorité compétente souhaite tirer parti de la demande initiale du système d'endiguement pour faire autoriser par la même occasion un programme de travaux complémentaires (voire la création d'une portion de digue nouvelle). Comme rappelé au 2.3, si les travaux restent mineurs, la procédure d'autorisation simplifiée par le biais d'un arrêté de prescription complémentaire reste applicable, s'il n'y a pas de création d'ouvrages neufs proprement dits.

En revanche, si les travaux envisagés sont d'une ampleur telle qu'ils peuvent être qualifiés de modification substantielle (voir précisions au 2.7 plus loin) ou s'il y a création d'un ouvrage neuf (y compris de faible longueur au regard du reste du linéaire), deux options sont possibles.

Première option :

L'autorité compétente procède en deux étapes. La première étape consiste à demander comme il est dit au 2.3 une autorisation pour un système d'endiguement « la première fois » sans travaux.

La deuxième étape consiste à déclarer des travaux qui viendront modifier le système d'endiguement qui aura été autorisé à la première étape. Les commentaires spécifiques à cette deuxième étape rejoignent ceux que l'on trouvera au 3.9 plus loin et qui concernent, d'une façon générale, les travaux à réaliser sur un système d'endiguement existant (c'est-à-dire sur un système d'endiguement déjà autorisé).

À noter que si ces deux étapes sont juridiquement distinctes, les formalités administratives peuvent être engagées concomitamment.

Dans ce cas, le niveau de protection et/ou le périmètre de la zone protégée seront généralement différents entre la première et la deuxième étape.

Deuxième option :

L'autorité compétente peut demander une seule autorisation pour le système d'endiguement, comme s'il s'agissait de le constituer par la création de nouveaux ouvrages.

Les commentaires sur les pièces du dossier prévues au IV de l'article D.181-15-1 que l'on trouvera au 2.5 restent valables à l'exclusion du fait que la pièce prévue au 4° :

4° Les études d'avant-projet des ouvrages à modifier ou à construire ou une notice décrivant leur fonctionnalité si ces ouvrages modifiés ou construits concernent des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques ;

n'est évidemment pas sans objet.

Ce dossier sera instruit selon la procédure standard de l'autorisation environnementale, à savoir que les modalités simplifiées prévues par l'article R.562-14-II (arrêté de prescription complémentaire) ne seront pas possibles.

Cette deuxième option présente un inconvénient majeur : le système d'endiguement n'est considéré comme opérationnel qu'à l'achèvement des travaux. Pour bénéficier des dispositions des articles L.562-8-1 et R.562-14-VI visant à limiter la responsabilité du gestionnaire à due concurrence des performances réelles du système d'endiguement :

L.562-8-1 (...) La responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées.

R.562-14-V.- l'exonération de responsabilité du gestionnaire d'une digue à raison des dommages qu'elle n'a pu prévenir, prévue par le deuxième alinéa de l'article L.562-8-1, est subordonnée à l'inclusion de celle-ci à un système d'endiguement autorisé.

il faut bien évidemment comprendre, par « système d'endiguement autorisé », non seulement l'obtention de l'arrêté préfectoral mais aussi l'achèvement des travaux correspondants. Dans l'attente de l'achèvement des travaux, les anciennes digues autorisées précédemment restent redevables des prescriptions qui leur ont été imposées dans le cadre de la réglementation antérieure au décret digues, à savoir le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007. Cette période peut être longue. En effet, non seulement la demande d'autorisation du système d'endiguement nécessite une procédure complète, avec enquête publique, mais en plus il convient d'ajouter le délai inhérent à la réalisation des travaux (une à deux années).

Les nouvelles dispositions qui ont complété l'article L.562-8-1 à la suite de la loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 :

Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'est vu mettre à disposition un ouvrage en application de l'article L.566-12-1, si un sinistre survient avant l'expiration du délai maximal fixé par le décret en Conseil d'État mentionné au troisième alinéa du présent article, à l'échéance duquel l'ouvrage n'est plus constitutif d'une digue au sens du I de l'article L.566-12-1 ou est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions, la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que celui-ci n'a pas permis de prévenir, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien de l'ouvrage par le gestionnaire au cours de la période considérée.

prévoient, certes, un principe d'exonération de responsabilité en cas de dommages causés par des inondations que les digues, dans l'attente de leur régularisation en tant que système d'endiguement, n'auraient pas pu prévenir. Pour autant, il ne s'agit pas d'une « garantie absolue ». En particulier, en cas de sinistre, dans le cas où le gestionnaire ne serait pas en mesure de montrer qu'il a respecté les prescriptions initiales (basées sur la réglementation antérieure) applicables à ses digues, les dommages pourraient être imputés à un défaut d'entretien, notion qui est souvent interprétée de façon très large par les juridictions.

Compte tenu de cette incertitude juridique prolongée, cette deuxième option n'est pas à recommander.

A contrario, la première option offre un cadre juridiquement adapté à la gestion du système d'endiguement « dans son état initial », même si les performances correspondantes, avant la réalisation des travaux de réhabilitation, sont encore modestes.

2.5 - Création *ex nihilo* d'un système d'endiguement

Ce cas devrait être rare en pratique. Les pièces exigées au titre du IV de l'article D.181-15-1 seront les suivantes :

1° *l'estimation de la population de la zone protégée lorsqu'il s'agit d'un système d'endiguement et l'indication du niveau de la protection, au sens de l'article R.214-119-1 ;*

2° *SANS OBJET*

3° *SANS OBJET*

4° *Les études d'avant-projet des ouvrages à modifier ou à construire ou une notice décrivant leur fonctionnalité si ces ouvrages modifiés ou construits concernent des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques ;*

5° *l'étude de dangers établie conformément à l'article R.214-116 ;*

6° *le document mentionné au 2° du I de l'article R.214-122.*

Ce dossier sera instruit selon la procédure standard de l'autorisation environnementale, à savoir que les modalités simplifiées prévues par l'article R.562-14-II ne seront pas possibles.

2.6 - Autorisation de travaux sur un système d'endiguement existant

Dans ce cas, le système d'endiguement a déjà été autorisé, précédemment. Le dossier est déposé en vue de faire autoriser des travaux à intervenir sur les ouvrages qui composent ce système d'endiguement, et/ou à créer une nouvelle portion de digue.

Selon que ces travaux constituent ou non une « modification substantielle » du système d'endiguement, ils seront soumis à une procédure d'autorisation environnementale ou seulement à un « porté à connaissance » (voir commentaires complémentaires au 3.9) conduisant le préfet à modifier l'autorisation environnementale existante par le moyen d'un arrêté préfectoral complémentaire conformément à l'article R.181-45.

2.7 - Modification substantielle versus modification notable

Comme pour tout « I.O.T.A. » relevant de la nomenclature de la loi sur l'eau, les travaux et autres modifications (quelle qu'en soit la consistance) envisagés sur le système d'endiguement après son autorisation peuvent être qualifiés de « modification substantielle », conformément à l'article R.181-46-I, donc de ce fait requérir une nouvelle autorisation environnementale :

R.181-46-I. – Est regardée comme substantielle, au sens de l'article L.181-14, la modification apportée à des activités, installations, ouvrages et travaux soumis à autorisation environnementale qui :

1° *En constitue une extension devant faire l'objet d'une nouvelle évaluation environnementale en application du II de l'article R.122-2 ;*

2° *Ou atteint des seuils quantitatifs et des critères fixés par arrêté du ministre chargé de l'environnement ;*

3° *Ou est de nature à entraîner des dangers et inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés à l'article L.181-3.*

La délivrance d'une nouvelle autorisation environnementale est soumise aux mêmes formalités que l'autorisation initiale.

À défaut d'être considérés comme une modification substantielle, les projets envisagés peuvent être qualifiés de notables. C'est la raison pour laquelle ils doivent être portés à la connaissance du préfet :

R.181-46-II. – Toute autre modification notable apportée aux activités, installations, ouvrages et travaux autorisés, à leurs modalités d'exploitation ou de mise en œuvre ainsi qu'aux autres équipements, installations et activités mentionnés au dernier alinéa de l'article L.181-1 inclus dans l'autorisation doit être portée à la connaissance du préfet, avant sa réalisation, par le bénéficiaire de l'autorisation avec tous les éléments d'appréciation.

La qualification en tant que modification substantielle ou en tant que modification notable ou l'absence de

qualification, au regard des conditions prévues par les 1° et 2° du I de l'article R.181-46, revient au service SPE en lien avec le SCSOH s'agissant d'un ouvrage hydraulique. Il en va de même quant à l'impact des projets envisagés à l'aune des intérêts protégés par la loi sur l'eau (condition prévue par le 3° du I de l'article R.181-46).

Toutefois, il reviendra au service SCSOH d'apprécier :

- la complexité éventuelle des projets à l'aune des règles de sûreté applicables en matière de conception et de construction des ouvrages hydrauliques qui composent le système d'endiguement, en l'occurrence les digues, si les projets envisagés consistent à reconstruire ou à modifier ces dernières ;
- leur impact à l'aune du niveau de protection et du contour de la zone protégée (voir les commentaires sur ces notions au 6 plus loin).

À noter que la plupart des travaux relèvent *a minima* du caractère notable, hors les travaux d'entretien et de réparations courantes. En particulier, tous les travaux visant à augmenter le niveau de protection ou à modifier le contour de la zone protégée relèvent *a minima* du caractère notable et devront donc être déclarés en application des dispositions de l'article R.562-15 :

R.562-15.- Toute modification d'un système d'endiguement envisagée par son gestionnaire ayant une incidence sur le niveau de protection défini par l'article R.214-119-1 est soumise aux dispositions des articles R.181-45 et R.181-46.

Les projets qualifiés seulement de modification notable peuvent être assujettis au respect de prescriptions complémentaires fixées par arrêté préfectoral :

R.181-46-II. – Toute autre modification notable apportée aux activités, installations, ouvrages et travaux autorisés, à leurs modalités d'exploitation ou de mise en œuvre ainsi qu'aux autres équipements, installations et activités mentionnés au dernier alinéa de l'article L.181-1 inclus dans l'autorisation doit être portée à la connaissance du préfet, avant sa réalisation, par le bénéficiaire de l'autorisation avec tous les éléments d'appréciation.

S'il y a lieu, le préfet, après avoir procédé à celles des consultations prévues par les articles R.181-18 et R.181-21 à R.181-32 que la nature et l'ampleur de la modification rendent nécessaires, fixe des prescriptions complémentaires ou adapte l'autorisation environnementale dans les formes prévues à l'article R.181-45.

On rappelle qu'en cas de création d'une portion de digue nouvelle, même si elle représente une faible part du linéaire de digues du système d'endiguement, il s'agit forcément d'une modification substantielle, et le recours à la procédure d'autorisation standard est nécessaire.

On trouvera des commentaires complémentaires au 3.9 plus loin sur les actions à mener suite à un porter à connaissance du gestionnaire du système d'endiguement.

2.8 - Dossier de demande d'autorisation en cas de modification substantielle

Dans le cas d'une modification substantielle, les commentaires spécifiques sur les pièces du dossier prévues au IV de l'article D.181-15-1 sont les suivants.

S'agissant de la pièce prévue au 1° :

1° l'estimation de la population de la zone protégée lorsqu'il s'agit d'un système d'endiguement et l'indication du niveau de la protection, au sens de l'article R.214-119-1 ;

on notera que les informations relatives au niveau de protection et au contour de la zone protégée du système d'endiguement dans sa configuration « avant travaux » sont déjà connues. Il s'agit donc de trouver dans cette pièce les informations relatives à la situation « après travaux » et pendant les travaux.

Pour plus de précisions, on se reportera aux commentaires complémentaires du 6 plus loin.

La pièce prévue au 2° :

2° La liste, le descriptif et la localisation sur une carte à l'échelle appropriée des ouvrages préexistants qui contribuent à la protection du territoire contre les inondations et les submersions ainsi que, lorsque le pétitionnaire n'est pas le propriétaire de ces ouvrages, les justificatifs démontrant qu'il en a la disposition ou a engagé les démarches à cette fin ;

est souvent sans utilité dès lors que l'on peut utiliser la pièce n° 3 pour décrire le système d'endiguement autorisé dans son état avant les travaux projetés. Cela sera le cas si ces derniers concernent exclusivement des ouvrages qui étaient déjà intégrés au système d'endiguement. Dans l'hypothèse où les travaux envisagés concernent non seulement la réhabilitation des digues existantes du système d'endiguement mais aussi, dans le cas d'un projet plus complet, la réhabilitation d'un ouvrage préexistant qui ne faisait pas partie du système d'endiguement, la pièce n° 2 conserve son utilité. Ce cas est évoqué au 2.10 plus loin.

S'agissant de la pièce prévue au 3° :

3° Dans le cas de travaux complémentaires concernant un système d'endiguement existant, au sens de l'article R. 562-13, la liste, le descriptif et la localisation sur une carte à l'échelle appropriée des digues existantes ;

on notera qu'elle servira à elle seule à décrire l'ensemble du système d'endiguement existant, c'est-à-dire dans l'état où il est au moment où la demande d'autorisation est déposée, donc avant que les travaux projetés ne soient réalisés.

Il est inutile, pour cet état des lieux initial, de faire une distinction selon l'origine des différents tronçons de digues. En effet, par application des dispositions de l'article L.566-12-1, tous les ouvrages entrés dans la composition d'un système d'endiguement à un moment donné seront considérés comme des digues même si à l'origine ces ouvrages n'en étaient pas officiellement. Dit autrement, le fait de rentrer un tronçon dans un système d'endiguement se traduit concrètement par son « assimilation ».

S'agissant de la pièce prévue au 4° :

4° Les études d'avant-projet des ouvrages à modifier ou à construire ou une notice décrivant leur fonctionnalité si ces ouvrages modifiés ou construits concernent des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques ;

les études d'avant-projet visent tous les travaux qui sont prévus, qu'ils concernent des digues nouvelles à construire ou la réhabilitation ou la modification de digues existantes.

Cette pièce n°4 servira également pour les constructions ou modifications de dispositifs de régulation de venues d'eau, mais dans ce cas, le document d'avant-projet est remplacé par une notice descriptive.

S'agissant de la pièce prévue au 5° :

5° l'étude de dangers établie conformément à l'article R.214-116 ;

il s'agit de la mise à jour de l'étude de dangers précédemment transmise à l'administration. Comme l'indique l'article 3 de l'arrêté du 7 avril 2017 *précisant le plan de l'étude de dangers des digues organisées en systèmes d'endiguement et des autres ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions*, pris pour l'application de l'article R.214-116-III, le contenu de l'étude de dangers doit refléter :

- pour mémoire, la configuration du système d'endiguement « avant travaux »,
- la configuration du système d'endiguement « après travaux »,
- la situation particulière constituée par le déroulement des travaux.

Pour plus de précisions, on se reportera aux commentaires complémentaires du 7 plus loin.

S'agissant de la pièce prévue au 6° :

6° le document mentionné au 2° du I de l'article R.214-122.

le service SCSSOH devra y retrouver le « document d'organisation » (on se reportera aux commentaires complémentaires du 8.2 plus loin quant à son contenu) du gestionnaire du système d'endiguement correspondant au système d'endiguement dans sa configuration courante à jour, avant travaux et, bien évidemment, les nouvelles mises à jour reflétant la situation du système d'endiguement dans sa configuration « après travaux ».

2.9 - Adjonction d'ouvrages « contributifs » sans travaux

L'autorité compétente pour le système d'endiguement peut avoir choisi de faire autoriser le système d'endiguement dans un premier temps avec une première série d'ouvrages dont elle a immédiatement la disposition puis peut décider « d'ajouter » des ouvrages contributifs existants (remblais d'infrastructure, en particulier) dans un deuxième temps, au moment où elle en a effectivement la disponibilité suite aux démarches qu'elle a entreprises.

À noter que s'il peut paraître à première vue artificiel de procéder en deux temps (pourquoi attendre pour intégrer tel remblai existant dans le système d'endiguement ?), il faut garder à l'esprit que le cas échéant l'autorité compétente a pu « s'agrandir » entre-temps (voir commentaires complémentaires au 2.12 plus loin), à l'issue de regroupements au sein d'un syndicat mixte compétent pour la GEMAPI, ouvrant ainsi la porte à la mise à disposition, via l'article L.566-12-1, de nouveaux ouvrages pour le système d'endiguement.

Les pièces utiles du dossier prévu au IV de l'article D.181-15-1 sont les suivantes :

1° l'estimation de la population de la zone protégée lorsqu'il s'agit d'un système d'endiguement et l'indication du niveau de la protection, au sens de l'article R.214-119-1 ;

2° La liste, le descriptif et la localisation sur une carte à l'échelle appropriée des ouvrages préexistants qui contribuent à la protection du territoire contre les inondations et les submersions ainsi que, lorsque le pétitionnaire n'est pas le propriétaire de ces ouvrages, les justificatifs démontrant qu'il en a la disposition ou a engagé les démarches à cette fin ;

3° Dans le cas de travaux complémentaires concernant un système d'endiguement existant, au sens de l'article R.562-13, la liste, le descriptif et la localisation sur une carte à l'échelle appropriée des digues existantes ;

4° SANS OBJET ;

5° l'étude de dangers établie conformément à l'article R.214-116 ;

6° le document mentionné au 2° du I de l'article R.214-122.

La pièce prévue au 2° sert alors à décrire les ouvrages existants qui sont formellement « rajoutés » dans le système d'endiguement.

On utilisera la pièce prévue au 3° pour décrire le système d'endiguement dans son état « avant adjonction ».

2.10 - Adjonction d'ouvrages contributifs et travaux

Il s'agit d'une combinaison de cas évoqués précédemment. Le cas d'école ci-après permet d'illustrer la répartition des pièces du dossier entre les 2°, 3° et 4° du IV de l'article D.181-15-1.

Exemple : Au moment où le pétitionnaire dépose un dossier de demande d'autorisation de travaux pour son système d'endiguement, ce système comporte déjà trois digues. Le projet du pétitionnaire consiste à :

- reconstruire l'une des trois digues ;
- intégrer un remblai ferroviaire dans le système d'endiguement après réalisation de travaux visant à renforcer son étanchéité ; ces travaux font aussi partie de la demande d'autorisation bien qu'une convention entre la SNCF et le pétitionnaire prévoit que ce soit la SNCF qui les réalise pour le compte du pétitionnaire.

La pièce n° 2 sert à identifier, décrire et localiser le remblai ferroviaire qui sera intégré dans le système d'endiguement en tant que digue supplémentaire.

La pièce n° 3 sert à décrire la configuration initiale du système d'endiguement au moment où la demande d'autorisation nouvelle est déposée. La configuration initiale du système d'endiguement est donc limitée aux seules trois digues initiales, dans leur état avant les travaux.

La pièce n° 4 contient les deux avant-projets, celui de reconstruction de la digue, celui des travaux visant à renforcer l'étanchéité du remblai ferroviaire.

2.11 - Prise en compte d'une modification importante de la performance sans travaux ni adjonction d'ouvrages

Une nouvelle autorisation environnementale ou au moins un arrêté de prescription complémentaire pourra être nécessaire pour entériner une évolution de la performance du système d'endiguement intervenant sans travaux ni adjonction d'ouvrages.

En tout état de cause, la déclaration préalable selon le formalisme prévu par l'article R.181-46 d'une évolution touchant au niveau de protection est obligatoire en application de l'article R.562-15 :

R.562-15.- Toute modification d'un système d'endiguement envisagée par son gestionnaire ayant une incidence sur le niveau de protection défini par l'article R.214-119-1 est soumise aux dispositions des articles R.181-45 et R.181-46.

Les situations concrètes susceptibles de générer de telles modifications sont commentées dans la partie consacrée au niveau de protection, au 6 plus bas.

Exemples :

Grâce à une meilleure connaissance de ses ouvrages, le gestionnaire réévalue à la hausse le niveau de protection.

Le niveau de protection est revu à la baisse suite à des dégradations auxquelles le gestionnaire n'a pas les moyens de remédier.

Quand l'évolution du niveau de protection est telle, généralement à la baisse, que le préfet décide de soumettre le système d'endiguement à nouvelle autorisation environnementale, les pièces utiles du dossier prévu au IV de l'article D.181-15-1 sont de fait les suivantes :

1° l'estimation de la population de la zone protégée lorsqu'il s'agit d'un système d'endiguement et l'indication du niveau de la protection, au sens de l'article R.214-119-1 ;

2° SANS OBJET ;

3° SANS OBJET ;

4° SANS OBJET ;

5° l'étude de dangers établie conformément à l'article R.214-116 ;

6° le document mentionné au 2° du I de l'article R.214-122.

Quand l'évolution du niveau de protection est moindre et qu'une nouvelle autorisation environnementale n'est pas jugée utile, ces mêmes pièces vaudront aussi au titre des « éléments d'appréciation » mentionnés à l'article

R.181-46, afin de permettre au préfet d'entériner la nouvelle performance du système d'endiguement par le biais d'un simple arrêté de prescription complémentaire. Des commentaires complémentaires figurent au 3.9 plus bas.

2.12 - Modification de la gouvernance du système d'endiguement

Pour un système d'endiguement donné, il est possible que l'autorité compétente, et donc le gestionnaire du système d'endiguement, ne soit pas immuable dans le temps.

Exemple : le syndicat mixte A, qui gère les digues avant l'entrée en vigueur de la GEMAPI au 1^{er} janvier 2018, est devenu automatiquement, par l'effet du mécanisme juridique dit de « représentation - substitution », à compter de cette même date, autorité compétente pour le système d'endiguement qui sera constitué à partir de ces digues conformément au « décret digues ». Un an plus tard, le syndicat mixte A fusionne avec le syndicat mixte adjacent B pour former le nouveau syndicat mixte AB, que rejoint par ailleurs un EPCI à fiscalité propre complémentaire qui précédemment n'appartenait à aucun des deux syndicats mixtes initiaux mais qui considère son adhésion au syndicat mixte AB comme la solution la plus pertinente pour l'exercice de la compétence GEMAPI compte tenu de l'effet bénéfique des digues pour son territoire. A l'issue de ces changements, le syndicat mixte AB sera la nouvelle autorité compétente pour la gestion du système d'endiguement, au profit d'un territoire élargi.

Dans le cas où ces changements dans l'organisation de l'exercice de la GEMAPI ne se traduisent par aucun changement dans la consistance physique du système d'endiguement ni dans ses modalités de gestion ni par aucune évolution de la zone qu'il protège, il est possible d'entériner un simple changement de dénomination de l'autorité compétente pour le système d'endiguement, par l'information du préfet en application des dispositions de l'article R.181-47 :

I. – Le transfert de l'autorisation environnementale fait l'objet d'une déclaration adressée au préfet par le nouveau bénéficiaire (...)

II. – Cette déclaration est faite dans les trois mois qui suivent ce transfert. Elle mentionne, s'il s'agit d'une personne physique, les nom, prénoms et domicile du nouveau bénéficiaire et, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique, l'adresse de son siège social ainsi que la qualité du signataire de la déclaration. Le préfet en accuse réception dans un délai d'un mois.

III. – Par dérogation au II, pour les ouvrages mentionnés aux rubriques 3.2.5.0 et 3.2.6.0 du tableau de l'article R.214-1 et les installations utilisant de l'énergie hydraulique, la déclaration est faite préalablement au transfert.

Elle comprend, outre les éléments prévus au II, des pièces justifiant les capacités techniques et financières du nouveau bénéficiaire.

S'il entend s'opposer au transfert, le préfet notifie son refus motivé dans le délai de deux mois.

On notera que :

- l'information du préfet doit intervenir avant que le changement de gouvernance soit effectif ;
- *a contrario*, que la condition de « capacités techniques et financières suffisantes » ne peut, en général, trouver à s'appliquer au nouveau titulaire qui est un EPCI à fiscalité propre ou un groupement de ces EPCI ; en effet, une réglementation ne peut avoir pour conséquence de s'opposer au libre exercice des compétences des collectivités territoriales. Toutefois, il pourrait être fait usage de cette clause, dans les cas justifiés et normalement exceptionnels, pour s'opposer à un tel transfert de l'autorisation du système d'endiguement lorsque le bénéficiaire du transfert serait une structure de type EPTB ou de type EPAGE censée agir dans le cadre d'une délégation de compétence GEMAPI mais qui disposerait dans les faits de capacités techniques et financières notoirement insuffisantes.

Dans tous les autres cas de changement de gouvernance, la modification de l'arrêté préfectoral autorisant le système d'endiguement, par le biais d'un arrêté de prescription complémentaire, sera réalisée conformément aux articles R.181-45, R.181-46 et R.562-15. Les « éléments d'appréciation » à transmettre au préfet en application de l'article R.181-46-II correspondront aux pièces suivantes du dossier visé au IV de l'article D.181-15-1 :

1° *l'estimation de la population de la zone protégée lorsqu'il s'agit d'un système d'endiguement et l'indication du niveau de la protection, au sens de l'article R.214-119-1 ;*

2° *SANS OBJET ;*

3° *SANS OBJET ;*

4° *SANS OBJET ;*

5° *l'étude de dangers établie conformément à l'article R.214-116 ;*

6° *le document mentionné au 2° du I de l'article R.214-122.*

2.13 - Travaux des tiers au système d'endiguement (réglementation anti-endommagement)

Les digues organisées en systèmes d'endiguement sont enregistrées, par le gestionnaire du système d'endiguement, au guichet unique prévu par les articles R.554-3 et suivants du code de l'environnement. Les travaux envisagés par les tiers sont soumis à l'accord préalable du gestionnaire du système d'endiguement. S'ils peuvent avoir un impact sur le système d'endiguement, c'est-à-dire s'ils sont notables au sens du II de l'article R.181-46 et *a fortiori* s'ils devaient constituer une modification substantielle, ces travaux, même autorisés par le gestionnaire du système d'endiguement, devront être réalisés dans le respect des mêmes règles et procédures que s'ils constituaient des travaux décidés par le gestionnaire du système d'endiguement sur les ouvrages qui composent ce dernier.

3 - Instruction des demandes d'autorisation

La note circulaire (NOR DEVP17471N) du 11 juillet 2016 *relative à la mise en œuvre de l'organisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques en France métropolitaine* organise la répartition des tâches d'instruction des autorisations des ouvrages hydrauliques.

Il revient au service en charge de la police de l'eau (service SPE) d'être l'interlocuteur premier des demandeurs d'autorisation, y compris, en vertu du parallélisme des formes, quand la demande du pétitionnaire vise à obtenir la régulation initiale de digues existantes en un système d'endiguement par simple arrêté préfectoral de prescriptions complémentaires.

Il revient au service SC SOH d'instruire les pièces des dossiers qui renseignent sur la façon dont la sécurité des ouvrages sera assurée. Depuis la parution du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 (décret digues), l'instruction diligentée par le SC SOH porte également sur le respect des règles relatives à l'efficacité des ouvrages de prévention des inondations, c'est-à-dire, en résumé, sur la régularité des justificatifs relatifs au niveau de protection et à la délimitation de la zone protégée.

Le remplacement de la procédure d'autorisation « loi sur l'eau » par celle de « l'autorisation environnementale » à la suite de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 et de son décret d'application n° 2017-81 du 26 janvier 2017 s'est accompagné d'un renforcement des rôles respectifs du service SPE en tant que service coordonnateur de la procédure, au sens de l'article D.181-17-1 et du service SC SOH, en tant que service contributeur à l'instruction de la procédure, au sens de ce même article.

3.1 - Accusé de réception et vérification initiale du dossier

Il appartient au service SPE de préparer pour le compte du préfet l'avis de réception qui sera délivré au demandeur en application de l'article R.181-16 dès le dépôt du dossier, du moins si celui-ci comprend toutes les pièces prévues (voir précisions au 2.2 plus haut sur la composition du dossier) :

R.181-16.- Le préfet désigné à l'article R.181-2 délivre un accusé de réception dès le dépôt de la demande d'autorisation lorsque le dossier comprend les pièces exigées par la sous-section 2 de la section 2 du présent chapitre pour l'autorisation qu'il sollicite. Toutefois, lorsque le dossier est déposé par voie de la téléprocédure prévue au troisième alinéa de l'article R. 181-12, l'accusé de réception est immédiatement délivré par voie électronique. (...)

Lorsque la demande concerne la régularisation initiale de digues existantes en un système d'endiguement au moyen d'un simple arrêté préfectoral de prescriptions complémentaires, la procédure, rattachée aux dispositions des articles R.181-45 et R.181-46 qui traitent d'une façon générale des arrêtés de prescriptions complémentaires, prévoit également un accusé de réception de la demande (cf. le quatrième alinéa de l'article R.181-45) :

Le bénéficiaire de l'autorisation peut demander une adaptation des prescriptions imposées par l'arrêté. Le silence gardé sur cette demande pendant plus de quatre mois à compter de l'accusé de réception délivré par le préfet vaut décision implicite de rejet.

Dans ce cas également, le service SPE (par délégation du préfet) délivrera l'accusé de réception.

Dès cette étape de l'accusé de réception, une première vérification intervient. Pour la liste des pièces spécifiques à la rubrique 3.2.6.0. dont la présence dans le dossier est à constater, en fonction de différents cas de figure, on se reportera aux commentaires du 2 plus haut. Diligemment par le service SPE, cette vérification ne concerne que la complétude du dossier et non l'examen des pièces du dossier quant à leur régularité sur le fond. Pour autant, il sera utile que des échanges préalables aient eu lieu en amont entre les services SPE et SC SOH afin de faciliter le traitement de ces dossiers qui s'inscrivent dans le contexte de la mise en œuvre progressive de la compétence GEMAPI par les collectivités territoriales et qui présentent de nombreuses particularités par rapport aux demandes habituelles reçues par les services de police de l'eau.

3.2 - Délais d'instruction du dossier dans le cas général d'une demande d'autorisation environnementale

Les textes relatifs à l'autorisation environnementale ont significativement réduit le délai d'examen des demandes formulées par les pétitionnaires. Les vérifications qu'effectue le service SC SOH en tant que service contributeur à l'instruction doivent intervenir selon le schéma imposé par la procédure réglementaire.

Conformément à l'article R.181-17, le délai d'examen « de base » est de 4 mois, avant que le dossier ne soit, ou bien mis à l'enquête publique, ou bien rejeté par le préfet pour irrégularité. À l'intérieur de ce délai de base, et conformément à l'article D.181-17-1, le service SC SOH disposera de 45 jours pour sa contribution à l'instruction du dossier.

Le délai de base de 4 mois est cependant prolongé pour être porté au maximum à 8 mois, soit dans certains cas particuliers qui sont énumérés aux 1°, 2° et 3° de l'article R.181-17, soit quand le préfet, conformément au 4° de cet article, l'estime nécessaire :

La phase d'examen de la demande d'autorisation environnementale prévue par le 1° de l'article L.181-9 a une durée qui est soit celle indiquée par le certificat de projet lorsqu'un certificat comportant un calendrier d'instruction a été délivré et accepté par le pétitionnaire, soit de quatre mois à compter de la date de l'accusé de réception du dossier.

Toutefois, cette durée de quatre mois est :

1° Portée à cinq mois lorsqu'est requis l'avis du ministre chargé de l'environnement ou de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable en application de l'article R.122-6, l'avis du Conseil national de la protection de la nature en application de l'article R.181-28 ou l'avis d'un ministre en application des articles R.181-25, R.181-26, R.181-28 et R.181-32 ;

2° Portée à huit mois lorsque l'autorisation environnementale est demandée après une mise en demeure sur le fondement de l'article L.171-7 ;

3° Suspendue jusqu'à la réception de l'avis de la Commission européenne lorsque cet avis est sollicité en application du VIII de l'article L.414-4, des éléments complétant ou régularisant le dossier demandés en application de l'article R.181-16 ou de la production de la tierce expertise imposée sur le fondement de l'article L.181-13 ;

4° Prolongée pour une durée d'au plus quatre mois lorsque le préfet l'estime nécessaire, pour des motifs dont il informe le demandeur. Le préfet peut alors prolonger d'une durée qu'il fixe les délais des consultations réalisées dans cette phase.

Le service SCSOH bénéficiera potentiellement de cette prolongation de délai, après coordination avec le SPE, portant ainsi le temps disponible pour son instruction à une durée plus longue allant de 2,5 mois (45 jours + 1 mois) à 5,5 mois (45 jours + 4 mois).

En outre, le délai de base ou le délai prolongé peut être suspendu par les demandes écrites notifiées par le préfet au pétitionnaire quand le dossier initialement transmis est incomplet ou irrégulier :

R.181-16 (...) Lorsque l'instruction fait apparaître que le dossier n'est pas complet ou régulier, ou ne comporte pas les éléments suffisants pour en poursuivre l'examen, le préfet invite le demandeur à compléter ou régulariser le dossier dans un délai qu'il fixe.

Le délai d'examen du dossier peut être suspendu à compter de l'envoi de la demande de complément ou de régularisation jusqu'à la réception de la totalité des éléments nécessaires. Cette demande le mentionne alors expressément. Le délai d'examen peut également être suspendu par le préfet dans l'attente de la réception de la réponse à l'avis de l'autorité environnementale prévue au dernier alinéa du V de l'article L. 122-1.

Les délais laissés aux autorités, organismes et personnes consultés dans cette phase d'examen sont alors également suspendus dans cet intervalle.

Le service SCSOH bénéficiera aussi de ce délai supplémentaire lié à la suspension, qui se rajoute au délai précédent, à la condition expresse que le pétitionnaire ait été dûment informé, via le service SPE, que son dossier était incomplet ou irrégulier en l'état, sur tel ou tel aspect.

Si c'est le service SCSOH qui constate un manque ou un point irrégulier dont l'appréciation est de son ressort, les demandes informelles qu'il serait à même de formuler à l'occasion d'échanges intervenant directement entre lui et le pétitionnaire ne suspendront pas le délai d'examen, quand bien même ces échanges permettent d'apporter utilement des éclairages sur des points techniques complexes. Les demandes informelles n'allongent pas le temps disponible pour le SCSOH pour formuler sa contribution écrite à l'instruction du dossier.

Seules les demandes dûment notifiées au pétitionnaire via le service SPE sont susceptibles de « suspendre le chronomètre » le temps que le pétitionnaire complète ou régularise son dossier sur les points litigieux. Mais attention, même lorsque la notification intervient de façon formelle, la suspension du délai n'est pas systématique. Il faut que le courrier de notification au pétitionnaire la prévoit.

Afin d'harmoniser le traitement des dossiers et aussi d'éviter des situations délicates, notamment en raison des délais d'instruction courts, les services SPE et SCSOH sont invités à organiser en amont une coordination de leurs actions respectives.

Cependant, même quand il peut être prolongé dans les formes prévues, dans un esprit pragmatique et facilitateur, le délai dont dispose le service SCSOH pour fournir sa contribution écrite à l'instruction de la

demande d'autorisation reste contraint et doit être utilisé pour les contrôles essentiels.

Rappelons en effet qu'au terme du délai d'examen de la demande du pétitionnaire, fixé conformément à l'article R.181-17, le service SPE est tenu de proposer au préfet, en application de l'article R.181-34, de rejeter le dossier qui serait resté irrégulier ou incomplet malgré les compléments apportés par le pétitionnaire ou qui serait apparu irréductible au regard des intérêts protégés par la loi sur l'eau ou encore qui aurait fait l'objet d'un avis défavorable qui engage le préfet au regard des textes applicables. Hors ces cas de rejet de la demande, l'instruction doit se poursuivre immédiatement par l'ouverture de l'enquête publique.

3.3 - Délais dans le cas de la demande de régularisation initiale des digues, sans travaux, par arrêté préfectoral complémentaire (APC)

Ce cas de figure, pour rappel, correspond à celui commenté plus en détail au 2.3 plus haut. Le dossier déposé par l'autorité compétente respecte les conditions prévues par l'article R.562-14-II, à savoir que dossier est déposé dans les temps en vue de l'autorisation du système d'endiguement la première fois et que ce système d'endiguement est composé essentiellement de digues existantes précédemment autorisées, sans travaux ou alors avec des travaux dont l'ampleur limitée ne justifie pas qu'ils soient qualifiés de « modification substantielle ». Le système d'endiguement est alors autorisé par simple arrêté de prescription complémentaire :

II.- Toutefois, le système d'endiguement est autorisé par un arrêté complémentaire pris en application de l'article R. 181-45 et du II de l'article R. 181-46 lorsque les conditions cumulatives énumérées ci-après sont remplies :

1° Le système d'endiguement repose essentiellement sur une ou plusieurs digues qui ont été établies antérieurement à la date de publication du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques et qui bénéficiaient d'une autorisation en cours de validité à cette date ou qui ont été autorisées en vertu d'une demande introduite antérieurement à celle-ci ;

2° Le dossier est déposé au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque le système d'endiguement envisagé relève de la classe A ou de la classe B au sens de l'article R. 214-113 ou au plus tard le 31 décembre 2021 pour les autres systèmes d'endiguement. A titre dérogatoire, lorsque les circonstances locales le justifient, le préfet peut, par décision motivée, proroger ce délai d'une durée de dix-huit mois à la demande de l'autorité désignée au II de l'article R. 562-12 ;

3° La demande ne concerne aucuns travaux de construction d'ouvrages neufs ni de modifications substantielles, au sens du I de l'article R. 181-46, d'ouvrages existants.

Dans ce cas, le dossier susmentionné comprend les éléments prévus au 1° de l'article R. 181-13 et au IV de l'article D. 181-15-1.

Par conséquent, la demande du pétitionnaire est alors soumise aux dispositions du quatrième alinéa de l'article R.181-45, qui prévoient un principe de « silence vaut rejet » au bout de quatre mois :

Le bénéficiaire de l'autorisation peut demander une adaptation des prescriptions imposées par l'arrêté. Le silence gardé sur cette demande pendant plus de quatre mois à compter de l'accusé de réception délivré par le préfet vaut décision implicite de rejet.

Ce délai de quatre mois est porté à cinq mois lorsque préfet décide de solliciter l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), conformément au cinquième alinéa de l'article R.181-45 :

Le préfet peut solliciter l'avis de la commission ou du conseil mentionnés à l'article [R.181-39](#) sur les prescriptions complémentaires ou sur le refus qu'il prévoit d'opposer à la demande d'adaptation des prescriptions présentée par le pétitionnaire. l'exploitant peut se faire entendre et présenter ses

observations dans les conditions prévues par le même article. Le délai prévu par l'alinéa précédent est alors porté à cinq mois. Dans ce cas, si le projet n'est pas modifié, les dispositions du deuxième alinéa du présent article ne sont pas applicables.

Le délai de quatre mois prévu par l'article R.181-45 constitue aussi le temps disponible pour l'instruction de la demande, notamment pour les vérifications effectuées par le service SCSOH en tant que « service contributeur ». On notera à cet égard que le délai complémentaire d'un mois nécessaire pour recueillir l'avis du CODERST, lorsque sa consultation est décidée par le préfet, ne peut pas servir, en pratique, pour donner du temps supplémentaire pour le SCSOH pour les vérifications.

Le délai d'examen de la demande du pétitionnaire fixé à quatre mois (sans tenir compte du mois supplémentaire pour la consultation du CODERST) par l'article R.181-45 ne peut faire l'objet d'aucune suspension à compter de la délivrance de l'accusé de réception par le service SPE. À cet égard, les dispositions de l'article R.181-16 qui permettent, pour une demande d'autorisation environnementale standard, de suspendre le délai d'examen quand le dossier apparaît incomplet ou irrégulier, permettant au pétitionnaire de le compléter, ne sont pas applicables.

De même, lorsque le service instructeur (le service SPE) juge utile de procéder à des consultations en sus des services de l'État contributeurs (dont le service SCSOH fait partie) avant de statuer, conformément au dernier alinéa de l'article R.181-46, c'est-à-dire avant que l'arrêté préfectoral autorisant le système d'endiguement puisse être pris, le recueil de l'avis de la partie consultée ne suspend pas le délai de quatre mois :

S'il y a lieu, le préfet, après avoir procédé à celles des consultations prévues par les articles R.181-18 et R.181-21 à R.181-32 que la nature et l'ampleur de la modification rendent nécessaires, fixe des prescriptions complémentaires ou adapte l'autorisation environnementale dans les formes prévues à l'article R.181-45.

Conformément à l'article R.181-33, cet avis devra être donné sous 45 jours (ou sera réputé avoir été donné en 45 jours), à l'intérieur du délai d'examen de quatre mois.

Les avis prévus par les articles [R.181-21 à R.181-32](#) sont, sauf disposition contraire, rendus dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la saisine de ces instances par le préfet, et réputés favorables au-delà du délai dans lequel ils auraient dû être rendus.

Parmi les parties ainsi susceptibles d'être consultées, on notera en particulier, au titre, respectivement, des 1^o, 2^o, 3^o et 5^o de l'article R.181-22 :

- la commission locale de l'eau ;
- un gestionnaire de domaine public, en particulier celui sur l'emprise duquel les digues sont implantées lorsqu'il est juridiquement distinct de l'autorité compétente pour le système d'endiguement ;
- le préfet coordonnateur de bassin ;
- l'établissement public territorial de bassin (EPTB) concerné, s'il existe, mais uniquement dans le cas où le pétitionnaire est un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)¹.

Si le délai d'examen de quatre mois peut paraître court, en particulier pour l'instruction d'une demande très technique, il convient de garder à l'esprit qu'il s'agit d'une procédure d'autorisation par arrêté de prescription complémentaire reposant sur le principe « silence vaut refus ». Une décision préfectorale favorable prise plus de quatre mois après la délivrance de l'accusé de réception ne sera pas pour autant entachée d'illégalité. Il sera cependant de bonne pratique administrative de limiter ces situations.

¹ L'autre cas de consultation de l'EPTB qui est également prévu par l'article R.181-22, se référant à l'article R.214-92, n'est pas pertinent : la procédure de régularisation de digues existantes, sans travaux, en un système d'endiguement ne constitue pas, à l'évidence, un "projet de plus de 1 900 000 €" au sens de l'article R.214-92 (cf. art. R.214-92.- *En application des dispositions du I bis de l'article L.211-7, le préfet consulte, le cas échéant, le président de l'établissement public territorial de bassin compétent lorsque le projet a un coût supérieur à 1 900 000 euros.*)

3.4 - Contrôle de la régularité du pétitionnaire

Pour que les pièces du dossier soient régulières, il est en premier lieu nécessaire que le pétitionnaire soit lui-même habilité à formuler la demande. L'article R.562-14-I rappelle qui est habilité à déposer une demande d'autorisation pour un système d'endiguement :

R.562-14-I.- Le système d'endiguement est soumis à une autorisation en application des articles [L.214-3](#) et [R.214-1](#), dont la demande est présentée par l'autorité désignée au II de l'article R.562-12.

Les dispositions du II de l'article R.562-12 (voir annexe 1) visent en premier l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de GEMAPI. Mais en fonction des choix de gouvernance des élus, le pétitionnaire, en pratique, pourra également être un syndicat mixte de droit commun agissant par transfert de compétence de ses EPCI à fiscalité propre membres ou pourra être un syndicat mixte spécialisé (EPTB ou EPAGE) agissant par transfert ou délégation de compétence en application de l'article L.213-12-V. Le cas de figure où le pétitionnaire est un syndicat mixte agissant par transfert de compétence, qu'il s'agisse d'un syndicat mixte de droit commun ou qu'il s'agisse d'un EPAGE ou d'un EPTB, n'est pas précisé par l'article R.562-12 car cela découle de dispositions de droit commun du code général des collectivités territoriales. Le cas de figure où le pétitionnaire est un EPAGE ou un EPTB agissant par délégation de compétence est en revanche expressément mentionné par le II (premier alinéa) de l'article R.562-12.

On tiendra compte également du fait qu'en cas de transfert ou de délégation de compétence, ce transfert ou cette délégation peuvent être partiels, la compétence GEMAPI étant définie par quatre missions distinctes identifiées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L.211-7. Pour être habilité à demander l'autorisation d'un système d'endiguement, il convient que le pétitionnaire soit dépositaire au minimum de la mission 5° : la défense contre les inondations et contre la mer. Avec les possibilités très étendues de découpage de la compétence GEMAPI, par transfert ou par délégation, à la suite de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017, le strict minimum juridique peut même être une compétence issue de la mission 5° réduite aux seuls ouvrages de protection dont il est question. Bien évidemment, une telle compétence réduite n'est possible, en pratique, que si les ouvrages en question restent hydrauliquement cohérents avec la zone à protéger tout en étant localisés sur le territoire relevant de l'autorité compétente.

Par ailleurs, l'autorité désignée au II de l'article R.562-12 couvre également les cas particuliers suivants :

1° Depuis le 1^{er} janvier 2020, les départements, les régions et leurs groupements, gestionnaires historiques de digues (la date du 1^{er} janvier 2018 servant de référence), qui, si une convention les liant avec les EPCI à fiscalité propre compétents le prévoit, demandent eux-mêmes l'autorisation du système d'endiguement. Un tel cas de figure est en effet conforme aux dispositions dérogatoires au droit commun de l'exercice de la compétence GEMAPI qui sont ouvertes depuis la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 (dite « loi Fesneau »)² ;

2° Jusqu'au 28 janvier 2024, l'État ancien gestionnaire de digues (à la date de publication de la loi MAPTAM, le 28 janvier 2014) pourra se voir confier le rôle de déposant d'une demande d'autorisation du système d'endiguement pour le compte de l'EPCI à fiscalité propre concerné si la convention qui le lie avec ce dernier le prévoit, conformément à l'article 59-IV de la loi MAPTAM :

V. - l'État ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continue d'assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de dix ans à compter de cette date. Une convention

2 Ces dispositions ont été inscrites à l'article 59-I de la loi MAPTAM : (...) Par dérogation à la première phrase du présent I, les départements et les régions qui assurent l'une de ces missions à la date du 1^{er} janvier 2018 peuvent, s'ils le souhaitent, en poursuivre l'exercice au-delà du 1^{er} janvier 2020, sous réserve de conclure une convention avec chaque commune mentionnée au V du même article L.5210-1-1 ou chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné. Cette convention, conclue pour une durée de cinq ans, détermine notamment les missions exercées, respectivement, par le département ou la région, d'une part, par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, d'autre part, ainsi que la coordination de leurs actions et les modalités de financement de ces missions.

détermine l'étendue de ce concours et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés. Elle ne peut être modifiée qu'à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les charges qui sont transférées font l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation. Pendant cette période, le financement des travaux de mise en conformité des ouvrages avec les exigences réglementaires et légales incombe à l'État.

Toutes ces situations plus ou moins complexes concernant la gouvernance du système d'endiguement pour lequel une demande d'autorisation est déposée nécessitent que quelques vérifications soient faites au titre de la régularité du pétitionnaire. Ces vérifications porteront en pratique sur la réalité de la qualité de dépositaire de la compétence GEMAPI (ou la partie *ad hoc* de cette compétence) et sur le fait que la zone protégée qui est documentée dans l'étude de dangers du système d'endiguement relève bien de la compétence territoriale du pétitionnaire.

Par ailleurs, il ne peut pas y avoir de dissociation entre la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation. Le pétitionnaire est nécessairement l'exploitant du système d'endiguement, c'est-à-dire le gestionnaire au sens de l'article L.562-8-1, comme le rappellent les dispositions du III de l'article R.562-12 :

R.562-12.-III.- l'autorité désignée au II est le gestionnaire de l'ouvrage au sens de l'article L.562-8-1 et de la présente section et l'exploitant de l'ouvrage au sens de l'article [R.554-7](#).

Ceci signifie qu'en cas de sous-traitance des tâches opérationnelles liées à l'exploitation courante du système, celle-ci est effectuée sous la seule responsabilité, pleine et entière, du pétitionnaire.

On notera enfin que ces mêmes dispositions du III de l'article R.562-12 rappellent que le pétitionnaire est également « l'exploitant », au sens de l'article R.554-7, c'est-à-dire la personne qui est responsable de l'application de la réglementation relative à la « sécurité des ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques » prévue par le code de l'environnement. Les digues sont en effet enrôlées dans la catégorie des ouvrages « sensibles pour la sécurité », conformément au I de l'article R.554-2, et cela aux fins de leur protection contre les travaux de tiers qui seraient réalisés sans précaution à leur proximité.

Dans le silence ou l'imprécision de la note circulaire (NOR DEVP17471N) du 11 juillet 2016 déjà évoquée, ces diverses vérifications ont vocation à être effectuées conjointement par les deux services SPE et SCSOH.

3.5 - Contrôle de la validité des mises à disposition d'ouvrages quand le pétitionnaire n'en est pas le propriétaire

Le 2° du IV de l'article D.181-15-1 rappelle que la disponibilité des ouvrages qui constituent le système d'endiguement quand le déposant n'en est pas le propriétaire doit être effective ou en passe de l'être :

2° La liste, le descriptif et la localisation sur une carte à l'échelle appropriée des ouvrages préexistants qui contribuent à la protection du territoire contre les inondations et les submersions ainsi que, lorsque le pétitionnaire n'est pas le propriétaire de ces ouvrages, les justificatifs démontrant qu'il en a la disposition ou a engagé les démarches à cette fin ;

Cette obligation sera réputée automatiquement satisfaite pour les digues précédemment gérées par les communes, en vertu des articles L.1321-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. En effet, le transfert de compétence au profit des EPCI à fiscalité propre est effectif depuis le 1^{er} janvier 2018, même si les parties ont tardé à procéder aux formalités prévues par la loi. Il en ira de même pour les digues précédemment gérées par les départements ou les régions ainsi que par leurs groupements, le transfert de compétence au profit des EPCI à fiscalité propre étant dans ce cas effectif depuis le 1^{er} janvier 2020.

Ce 2° du IV de l'article D.181-15-1 sera également réputé satisfait dans le cas d'une digue domaniale intégrée par l'autorité compétente GEMAPI dans son système d'endiguement avant l'expiration de l'échéance du 28 janvier 2024 découlant de l'article 59-IV de la loi MAPTAM. En effet, cette disponibilité résulte, dans ce cas, de la « convention [qui] détermine l'étendue [du] concours [de l'État à l'autorité compétente GEMAPI] et les

moyens matériels et humains qui y sont consacrés ».

Par ailleurs, dans cet autre cas particulier où une digue continuerait d'être gérée par un département ou par une région ou par un groupement de ces derniers au-delà du 1^{er} janvier 2020 dans le cadre de la dérogation prévue par la loi n° 2017-1738 du 30 décembre 2017 (dite « loi Fesneau »), l'intégration de cette digue dans le système d'endiguement dont la demande d'autorisation est déposée par l'autorité compétente GEMAPI reste possible. La convention passée entre l'acteur historique et l'autorité GEMAPI conformément à la loi pourra dans ce cas tenir lieu de preuve de mise à disposition.

Les mises à disposition d'ouvrages dits « contributifs », au sens du II de l'article L.566-12-1, n'ayant pas été classés « digues » auparavant ou appartenant à des maîtres d'ouvrage de droit public très divers (SNCF, VNF, etc.) feront en revanche l'objet d'une attention particulière. Il en ira de même pour les ouvrages préexistants de droit privé dont le pétitionnaire s'attachera la disponibilité, à défaut d'une acquisition à l'amiable, par une convention libre ou par une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (procédure qui a l'inconvénient majeur de ne pas garantir le maintien de l'ouvrage préexistant pendant toute la phase de procédure, qui peut être longue) ou par l'instauration d'une servitude en application de l'article L.566-12-2. Le pétitionnaire a le choix des justificatifs, seul le résultat compte. Il est rappelé que si le pétitionnaire n'est pas le propriétaire des ouvrages rentrant dans la composition du système d'endiguement, il doit néanmoins être en capacité d'assumer pleinement le rôle de titulaire du système d'endiguement. Une fois que le préfet aura autorisé le système d'endiguement, le service SCSOH ne fera aucune différence, lors de ses actions de contrôle, entre tel ou tel tronçon du système d'endiguement selon que celui-ci serait directement la propriété du pétitionnaire ou seulement mis à sa disposition. Les manquements éventuels aux règles applicables, qui seront constatés à l'occasion de ces contrôles et les sanctions encourues, seront notifiés au titulaire de l'autorisation et à lui seul. Comme l'indique le 2° du IV de l'article D.181-15-1, toutes les démarches de mise à disposition ne sont pas forcément achevées au moment où le pétitionnaire dépose sa demande d'autorisation pour le système d'endiguement. Mais l'issue favorable de ces démarches, pour les ouvrages « contributifs » ainsi que pour ceux de droit privé, devra être la règle au moment où le préfet autorisera le système d'endiguement par l'arrêté prévu par l'article R.181-43 ou par un arrêté complémentaire pris en application des articles R.181-45 et R.181-46.

Tout au plus, on pourra laisser à un arrêté de prescription complémentaire pris postérieurement à l'arrêté autorisant le système d'endiguement, le soin de préciser des modalités pratiques liées aux mises à disposition, dès lors que les aspects essentiels sont réglés. Sont des aspects essentiels :

- le fait que tel ouvrage est mis à disposition du pétitionnaire en tant qu'autorité compétente à compter de telle date ;
- le fait que le pétitionnaire, en tant qu'autorité compétente, assume seul la responsabilité du système d'endiguement englobant les ouvrages mis à disposition, au regard des règles applicables, ce qui n'empêchera pas qu'il puisse sous-traiter au propriétaire de l'ouvrage, dans le cadre d'une convention, l'exécution matérielle de certaines tâches (la surveillance au quotidien, la maintenance etc.).

Le contrôle de la régularité de ces pièces du dossier peut être effectué conjointement par le service SPE et par le service SCSOH, ce dernier s'attachant plus particulièrement à vérifier la cohérence des ouvrages énumérés dans le dossier déposé conformément au IV de l'article D.181-15-1 avec le contenu de l'EDD du système d'endiguement.

Des commentaires spécifiques au contenu attendu de l'EDD sont fournis au 7 plus bas.

3.6 - Consistance de l'organisation du pétitionnaire

Au-delà des justificatifs qui sont à trouver dans l'EDD, ce sont les renseignements, à trouver dans le document d'organisation au sens du R.214-122-I (2°) (pièce prévue au 6° du IV de l'article D.181-15-1), qui devront faire l'objet d'un certain nombre de vérifications.

En effet, ces informations doivent refléter l'organisation qui sera mise en place par le pétitionnaire pour :

- surveiller et entretenir le système d'endiguement, y compris les vérifications plus lourdes de type « vérifications techniques approfondies » (VTA) ;
- gérer de façon adéquate le système d'endiguement en période de crue afin, notamment, qu'aucune négligence ne risque de rendre inopérante la protection escomptée ;
- anticiper les crues ou les submersions qui risquent de dépasser les capacités du système d'endiguement et pour informer les maires et les autorités préfectorales qui sont compétents pour intervenir dans ces situations de crise, comme le prévoit explicitement l'article R.214-116-III :

Elle [l'EDD] indique les dangers encourus par les personnes en cas de crues ou submersions dépassant le niveau de protection assuré ainsi que les moyens du gestionnaire pour anticiper ces événements et, lorsque ceux-ci surviennent, alerter les autorités compétentes pour intervenir et les informer pour contribuer à l'efficacité de leur intervention.

Il est éventuellement admissible que toute l'organisation prévue ne soit pas complètement en place au moment où le pétitionnaire dépose son dossier de demande d'autorisation pour le système d'endiguement. Mais la demande serait assurément irrégulière si le dossier ne contenait pas des engagements précis sur l'organisation qui devra être en place au moment où le préfet délivrera l'autorisation pour le système d'endiguement.

On rappelle, pour information, qu'au titre de cette organisation, le gestionnaire du système d'endiguement peut faire intervenir son propre personnel mais aussi s'appuyer sur les prestations de service qui découlent d'un marché public qu'il a passé ou encore sur les divers concours dont il s'est assuré la disponibilité dans le cadre de conventions (convention passée en application de l'article L.566-12-1, convention passée avec l'État en application de l'article 59-IV de la loi MAPTAM pour un concours concernant une digue domaniale, convention libre passée avec un propriétaire privé ou avec une association syndicale de propriétaires, convention passée avec une commune membre pour participation du personnel communal à certaines tâches, etc.).

3.7 - Contrôles spécifiques dans les cas où des travaux sont prévus

Si la demande d'autorisation du système d'endiguement concerne aussi des travaux à réaliser, les avant-projets des ouvrages à construire ou à modifier devront être fournis au titre de la pièce prévue au 4° du IV de l'article D.181-15-1. Conformément à l'article R.214-119-I, ces avant-projets devront avoir été préparés par un organisme agréé, sauf à rendre la demande d'autorisation irrégulière :

R.214-119-I.- Les barrages et les digues sont conçus par un organisme agréé conformément aux dispositions des articles R.214-129 à R.214-132. Il en va de même des travaux dont ils font l'objet, en dehors des travaux d'entretien et de réparation courante.

Par exception, toutefois, l'agrément n'est pas exigible s'il s'agit uniquement de créer ou de modifier des dispositifs de régulation au sens de l'article R.562-13.

Le service SCSOH pourra procéder à un contrôle de cohérence entre les données des avant-projets (positionnement des ouvrages, profils en long et en coupe, type de construction, etc.) et les justificatifs fournis au titre de l'EDD du système d'endiguement.

Pour autant, lorsque le préfet prend la décision d'autoriser les travaux modifiant un système d'endiguement existant ou, *a fortiori*, d'autoriser un système d'endiguement par création d'ouvrages *ex nihilo*, tous les justificatifs techniques nécessaires pour les contrôles par le service SCSOH portant sur la sûreté des futurs ouvrages (limitation des risques de rupture sous l'effet de la charge hydraulique) ne sont pas encore disponibles à ce premier stade.

C'est la raison pour laquelle, comme dans le cas des barrages, les justificatifs manquants devront être fournis par le pétitionnaire après la délivrance de l'autorisation préfectorale, au fur et à mesure de l'avancement du chantier. Cette obligation sera précisée par l'arrêté d'autorisation ou par d'éventuels arrêtés de prescriptions

complémentaires. Les prescriptions correspondantes ont vocation à être préparées par le service SCSOH, avec si besoin l'appui technique national. Il y sera apporté le plus grand soin, en termes de description des documents attendus et de fixation des échéances auxquelles ils doivent être fournis au préfet (service SCSOH), dans le double esprit d'éviter tout formalisme administratif inutile et de conserver aux services de l'État leur capacité à assurer ultérieurement les contrôles utiles sur les ouvrages une fois mis en service.

3.8 - Conclusion de l'instruction d'une demande d'autorisation de système d'endiguement ou d'une demande de régularisation de digues existantes (partie service SCSOH)

Qu'il intervienne dans le cadre d'une procédure simplifiée conclue par la délivrance d'un arrêté préfectoral de prescriptions complémentaires ou dans le cadre d'une demande d'autorisation environnementale standard, l'avis du service SCSOH donné au service SPE sera favorable dès lors qu'aucune irrégularité manifeste des pièces du dossier n'aura été constatée.

Un dossier ne peut pas être rejeté au motif que le niveau de protection du système d'endiguement serait anormalement bas au regard des enjeux localisés dans la zone protégée. La détermination du niveau de protection reste de la seule responsabilité de l'autorité compétente pour le système d'endiguement :

R.562-13 (...) Le système d'endiguement est défini par l'autorité désignée au II de l'article R.562-12 eu égard au niveau de protection, au sens de l'article R.214-119-1, qu'elle détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens(...)

Sur le contenu des documents transmis, il n'appartient pas au service SCSOH de procéder à une vérification approfondie systématique. Une vérification de la cohérence technique des documents par examen des points clés peut suffire. Il ne s'agit pas de s'assurer de la validité de tous les points techniques détaillés, mais seulement de s'assurer que le gestionnaire du système d'endiguement n'a pas commis d'erreur manifeste ou que des lacunes graves ne rendent pas sa démonstration incohérente au regard des enjeux du système d'endiguement.

Si des demandes d'éclaircissements sur tel point de la démonstration sont possibles et souvent très utiles, il conviendra surtout de privilégier une posture selon laquelle, à l'issue des explications fournies, chaque partie est amenée à rester dans son rôle.

Bien évidemment, dans le cas d'une lacune ou d'une erreur manifeste au point de rendre les documents techniquement inconsistants (en particulier l'EDD), le service SCSOH en dressera le constat et proposera au préfet le rejet du dossier. Dans les autres cas, le service SCSOH proposera au préfet une décision favorable, éventuellement assortie de prescriptions destinées à lever *ex post* un point non essentiel qui aurait été soulevé lors de l'instruction.

Les commentaires du 6 (*Niveau de protection*) et du 7.6 (*Contenu de l'EDD d'un système d'endiguement*) plus bas aideront les SCSOH à vérifier que la détermination du niveau de protection n'a pas été entachée d'erreurs.

Cette vérification est une activité essentielle des SCSOH, en particulier dans la période de « démarrage » de cette réglementation des performances des ouvrages de prévention des inondations qui est complètement nouvelle.

3.9 - Tâches d'instruction suite à un porter à connaissance d'une « modification notable »

Le traitement des suites des porter à connaissance des « modifications notables » est commenté dans la présente

partie 3 bien que les tâches dévolues aux services instructeurs (services SPE et services SCSOH) concernent des systèmes d'endiguement déjà autorisés. Il y a en effet des similitudes avec l'instruction d'une demande d'autorisation.

Les modifications notables qu'un gestionnaire de système d'endiguement envisage d'apporter à celui-ci doivent être préalablement portées à la connaissance du préfet en application de l'article R.181-46-II :

R.181-46-II. – Toute autre modification notable apportée aux activités, installations, ouvrages et travaux autorisés, à leurs modalités d'exploitation ou de mise en œuvre ainsi qu'aux autres équipements, installations et activités mentionnés au dernier alinéa de l'article L.181-1 inclus dans l'autorisation doit être portée à la connaissance du préfet, avant sa réalisation, par le bénéficiaire de l'autorisation avec tous les éléments d'appréciation.

Si ce porter à connaissance du préfet est une obligation générale de la procédure d'autorisation environnementale, applicable à tous les « I.O.T.A. », il revêt dans le cas des systèmes d'endiguement une importance particulière, l'article R.562-15 insistant sur le fait que toute incidence d'une modification du système d'endiguement sur son niveau de protection doit être portée à la connaissance du préfet :

R.562-15.- Toute modification d'un système d'endiguement envisagée par son gestionnaire ayant une incidence sur le niveau de protection défini par l'article R. 214-119-1 est soumise aux dispositions des articles R. 181-45 et R. 181-46.

En tout état de cause, c'est par l'intermédiaire du porter à connaissance que la disposition législative suivante, très importante au plan de l'exercice des responsabilités respectives de l'autorité compétente pour le système d'endiguement et de l'État sera mise en application, en pratique :

Art. L.562-8-1 (...) le représentant de l'État dans le département est informé des actions contribuant à la mise en œuvre de la prévention des inondations par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, du niveau de protection apporté et des territoires qui en bénéficient.

On notera qu'en pratique une « modification notable » peut intervenir très tôt dans la vie du système d'endiguement, y compris, par exemple, à l'occasion d'un chantier de construction ou de réhabilitation d'ouvrages quand le maître d'œuvre se rend compte que les contraintes du chantier le conduisent à faire évoluer l'ouvrage par rapport au projet autorisé.

L'article R.181-46-II ne fait pas mention d'un accusé de réception formel, pour ce porter à connaissance. Pour autant, l'établissement d'un tel accusé de réception, par le service SPE ou par le service SCSOH (suite à coordination préalable entre ces services), sera de bonne pratique administrative.

Le service SCSOH peut conseiller au gestionnaire du système d'endiguement d'attendre l'accusé de réception avant d'engager les travaux, au cas où le préfet requalifierait les travaux en modification substantielle, ce qui mettrait le pétitionnaire en infraction s'il avait commencé les travaux.

L'article R.181-46-II ne fait pas non plus mention d'un délai, pour la suite que l'administration entend donner à ce porter à connaissance. Pour autant, l'administration se devra de réagir rapidement, sauf à perdre toute crédibilité dans ses demandes qui sont censées être motivées par un risque de compromission de la sécurité publique.

Dans la mesure où les « éléments d'appréciation » ne sont pas prédéfinis par les textes, mais laissés à la discrétion du titulaire de l'autorisation, il se peut que l'administration dispose d'une information initiale limitée.

Pour autant, et s'agissant des seules questions liées à la performance du système d'endiguement, le préfet (service SCSOH) a besoin d'informations pertinentes afin :

- de s'assurer que les travaux envisagés ne relèvent pas de la catégorie « modification substantielle » ;
- de pouvoir prendre acte, à travers un arrêté de prescription complémentaire, des nouvelles performances qui seront celles du système d'endiguement à l'issue de la modification envisagée.

Pour ce faire, seront généralement utiles, voire indispensables en pratique, au titre des éléments d'appréciation :

- un document de type « avant-projet » relatif aux travaux envisagés (lorsque tel est l'objet de la modification) ;
- la mise à jour de l'étude de dangers du système d'endiguement qui sera, en pratique, nécessaire dans la plupart des cas. Pour plus de détails sur l'actualisation du contenu de l'EDD, on se reportera aux commentaires du 7.3 plus loin ;
- la mise à jour du document d'organisation prévu par le 2° du I de l'article R.214-122, mise à jour qui devra être en cohérence avec celle de l'étude de dangers du système d'endiguement. Pour plus de détails sur le contenu du document d'organisation, on se reportera aux commentaires du 8.2 plus loin.

Si ces éléments d'appréciation ne sont pas initialement fournis spontanément par le titulaire de l'autorisation lors de son porter à connaissance, en cas de doute sérieux sur le risque de compromission de la sécurité publique, l'administration, c'est-à-dire le service SPE sur proposition du service SCSOH, n'aura pas d'autre solution que de prendre une position conservatoire, mais motivée, consistant à exiger le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation pour modification substantielle.

Si les éléments d'appréciation sont fournis, il n'appartient pas au SCSOH de procéder à une vérification approfondie systématique. Une vérification de la cohérence technique des documents par examen des points clés peut suffire. Il ne s'agit pas de s'assurer de la validité de tous les points techniques détaillés, mais seulement de s'assurer que le gestionnaire du système d'endiguement n'a pas commis d'erreur manifeste ou que des lacunes graves ne rendent pas sa démonstration incohérente au regard des enjeux présentés par la modification qu'il envisage pour son système d'endiguement. Si des demandes d'éclaircissements sur tel point de la démonstration sont possibles et souvent très utiles, il conviendra surtout de privilégier une posture selon laquelle, à l'issue des explicitations fournies, chaque partie est amenée à rester dans son rôle.

A l'issue de ses vérifications, le service SCSOH devra indiquer au gestionnaire du système d'endiguement (directement ou par l'intermédiaire du service SPE selon les procédures décidées après coordination des services) si les éléments d'appréciation fournis permettent ou non d'écarter la qualification de la modification envisagée en « modification substantielle ». Dans le cas où il ne s'agira pas d'une modification substantielle, le service SCSOH préparera en outre les prescriptions complémentaires encore nécessaires.

À ce stade du traitement du dossier, les prescriptions complémentaires visant à exiger de nouveaux justificatifs devront être limitées au strict nécessaire, les éléments d'appréciation liés à la modification envisagée ayant déjà été fournis.

Néanmoins, en fonction de la nature de la modification, il peut être utile, via une prescription motivée et proportionnée, que soient fournis *ex post* :

- une mise à jour de l'étude de dangers, conformément aux dispositions du III de l'article R.214-117 ;
- tel justificatif technique produit par l'organisme agréé dans le cadre de sa mission prévue par l'article R.214-119 (définition du projet) ou par l'article R.214-120 (maîtrise d'œuvre).

Il sera en revanche indispensable de prendre acte, à travers l'arrêté de prescriptions complémentaires, des changements dans les performances du système d'endiguement, changements qui interviendront à l'issue de la mise en œuvre de la modification, notamment en ce qui concerne :

- le niveau de protection ;
- la délimitation de la zone protégée ;
- l'organisation du gestionnaire telle qu'elle est décrite dans son document d'organisation ;
- la consistance physique des ouvrages, etc.

Tous ces changements intervenant sur le système d'endiguement doivent générer autant de mises à jour qu'utiles des dispositions essentielles de l'arrêté d'autorisation du système d'endiguement. Ces mises à jour

successives de l'arrêté d'autorisation initial du système d'endiguement sont alors faites via le formalisme de l'arrêté préfectoral de prescriptions complémentaires en application du troisième alinéa de l'article R.181-45 :

Ces arrêtés peuvent imposer les mesures additionnelles que le respect des dispositions des articles [L. 181-3](#) et [L. 181-4](#) rend nécessaire ou atténuer les prescriptions initiales dont le maintien en l'état n'est plus justifié. Ces arrêtés peuvent prescrire, en particulier, la fourniture de précisions ou la mise à jour des informations prévues à la section 2.

4 - Contenu des arrêtés d'autorisation des systèmes d'endiguement

4.1 - Généralités

Comme cela a déjà été évoqué, les systèmes d'endiguement pourront connaître plusieurs autorisations préfectorales successives marquant les « étapes clés » de leur existence, et cela beaucoup plus systématiquement que pour la plupart des « I.O.T.A. » régis par la loi sur l'eau. Il est important que chacun de ces arrêtés préfectoraux (un arrêté par « nouvelle étape » soumise à autorisation ou à « porter à connaissance » en application de l'article R.181-46-II) reflète la situation du système d'endiguement au moment où l'arrêté préfectoral est notifié au titulaire de l'autorisation.

En outre, quand l'objet d'un arrêté préfectoral est relatif à des travaux à intervenir sur le système d'endiguement existant, ses dispositions devront refléter le système d'endiguement à la fois dans sa configuration au moment où la demande d'autorisation est déposée auprès de l'administration (ou le porter à connaissance est fait en application de l'article R.181-46-II si les travaux envisagés ne constituent pas une modification substantielle) et dans la configuration où ce système d'endiguement sera une fois les travaux réalisés.

Ces arrêtés préfectoraux successifs devront être établis et tenus à jour avec le plus grand soin. En effet, c'est par leur intermédiaire que sera connu en permanence, à l'instant T, le niveau de performance réglementaire du système d'endiguement.

Pour des raisons de lisibilité, il est recommandé qu'à chaque étape nécessitant un nouvel arrêté préfectoral, celui-ci reprenne l'intégralité des dispositions pertinentes de l'arrêté précédent – qui sera alors abrogé – en plus des nouvelles dispositions.

4.2 - Dispositions essentielles relatives à la consistance du système d'endiguement et à ses performances

Les dispositions essentielles de l'arrêté préfectoral autorisant un système d'endiguement ont trait à la performance de celui-ci en tant qu'instrument de prévention des inondations. À ce titre, l'arrêté doit, par l'intermédiaire des informations, documents annexes (y compris des cartes) et prescriptions qu'il contient, permettre d'identifier :

- le titulaire de l'autorisation autorité compétente pour le système d'endiguement ;
- les digues ainsi que les éventuels dispositifs de régulation des écoulements qui ensemble constituent le système d'endiguement ;
- la zone protégée par le système d'endiguement (liste des communes concernées, carte de la zone inondable protégée) ;

- la classe du système d'endiguement ;
- le niveau de protection (identification du cours d'eau contre les crues duquel le système d'endiguement apporte une protection, mention de la cote ou du débit maximum du cours d'eau en crue jusqu'auquel la zone reste protégée, indication du lieu ou des lieux de référence où ces paramètres essentiels sont mesurés). S'il s'agit d'une protection contre les submersions marines, toutes précisions utiles seront données pour qualifier l'événement ultime contre lequel le système d'endiguement apporte une protection. Pour plus de détails, on se reportera aux commentaires de la partie 6 (niveau de protection) ;
- le renvoi à l'organisation du gestionnaire du système d'endiguement apte à garantir le maintien des performances dans le temps mais aussi à assurer une veille sur le risque de crue et à donner l'alerte en cas de crise, telle que déposée dans son dossier.

4.3 - Dispositions relatives aux travaux

Les travaux sur un système d'endiguement existant nécessitent une nouvelle autorisation du système d'endiguement ou peuvent faire l'objet seulement, dans les cas simples, d'un arrêté de prescription complémentaire à la suite de leur porter à connaissance du préfet en application de l'article R.181-46-II. Dans les deux cas, ces travaux, à leur achèvement, modifieront, la plupart du temps, les performances initiales du système d'endiguement. L'arrêté préfectoral reprendra les dispositions essentielles évoquées au 4.2 mais en distinguant la situation « avant travaux » et la situation « travaux réalisés ».

Pour la prise en compte des obligations incombant au titulaire de l'autorisation en matière de conception de digues et de suivi de chantiers par organismes agréés conformément aux dispositions des articles R.214-119, on se reportera aux commentaires complémentaires du 5

Il est impératif qu'une prescription prévoie que le préfet (au moins le service SCSOH) soit alerté du moment où le chantier est achevé, afin de marquer l'effectivité de la nouvelle performance du système d'endiguement suite aux travaux réalisés.

Enfin, l'arrêté préfectoral peut contenir par ailleurs les mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation des effets négatifs portés aux intérêts protégés au titre de la loi sur l'eau qui sont liés aux travaux envisagés. Les prescriptions correspondantes sont préparées par le service SPE.

4.4 - Autres dispositions

En ce qui concerne l'exploitation (surveillance, entretien courant, gestion en situation de crue, etc.), l'arrêté préfectoral reprendra et précisera, comme il est d'usage, les obligations relatives à la sécurité et à la sûreté des ouvrages hydrauliques qui sont prévues par les articles R.214-122, R.214-123, R.214-125 et R.214-126. L'arrêté sera en particulier l'occasion de fixer la première échéance des obligations qui interviennent périodiquement, ainsi que le service de l'État (généralement le service SCSOH) destinataires des documents réglementaires à envoyer au préfet.

S'il est illusoire de prévoir directement dans l'arrêté d'autorisation du système d'endiguement le contenu du document d'organisation, qui peut être très volumineux, l'arrêté préfectoral pourra en revanche viser la référence du document faisant foi, en précisant qu'il peut faire l'objet d'évolutions ultérieures.

Des commentaires complémentaires figurent au 8 plus bas.

4.5 - Modèles

Des modèles d'arrêtés préfectoraux autorisant un système d'endiguement ou d'arrêté de prescription complémentaire pour un système d'endiguement, dans différents cas de figure, seront rendus disponibles sur la plate-forme d'échanges Alfresco. Ils seront mis à jour au fur et à mesure du retour d'expérience.

5 - Intervention d'organismes agréés (conception des digues, suivi des travaux)

La conception des digues qui entrent dans la composition des systèmes d'endiguement :

La protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine au moyen de digues est réalisée par un système d'endiguement.

est réglementée par l'article R.214-119 :

R.214-119 - I.-Les barrages et les digues sont conçus par un organisme agréé conformément aux dispositions des articles R.214-129 à R.214-132. (...)

qui impose l'intervention d'un organisme agréé.

Le suivi des chantiers, autres que d'entretien et de réparation courante, est quant à lui concerné par les dispositions de l'article R.214-120 faisant obligation, pour le maître d'ouvrage, de désigner un maître d'œuvre unique, agréé et à qui les missions obligatoires suivantes sont confiées.

R.214-120.- Pour la construction ou les travaux autres que d'entretien et de réparation courante (...) d'une digue, le maître d'ouvrage, s'il ne se constitue pas lui-même en maître d'œuvre unique, doit en désigner un. Dans tous les cas, le maître d'œuvre est agréé conformément aux dispositions des articles R.214-129 à R.214-132. Les obligations du maître d'œuvre comprennent notamment :

1° La vérification de la cohérence générale de la conception du projet, de son dimensionnement général et de son adaptation aux caractéristiques physiques du site ;

2° La vérification de la conformité du projet d'exécution aux règles de l'art ;

3° La direction des travaux ;

4° La surveillance des travaux et de leur conformité au projet d'exécution ;

5° Les essais et la réception des matériaux, des parties constitutives de l'ouvrage et de l'ouvrage lui-même ;

6° La tenue d'un carnet de chantier relatant les incidents survenus en cours de chantier ;

7° [sans objet pour des digues]

Cette obligation s'appliquera donc :

- à la construction initiale, *ex nihilo*, d'un système d'endiguement, événement qui devrait rester rare, voire exceptionnel ; en effet, la plupart des systèmes d'endiguement devraient plus logiquement être issus de la requalification, en tant que système d'endiguement, des digues éparses qui existaient avant le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 ;
- à tous travaux sur un système d'endiguement autorisé, sauf travaux d'entretien et de réparation courante.

La prise en compte de ces diverses règles, par le service SCSOH, intervient lors de l'instruction des autorisations de systèmes d'endiguement et lorsqu'il effectue certains contrôles des systèmes d'endiguement en service.

5.1 - Contrôles à l'occasion de l'instruction de l'autorisation administrative des systèmes d'endiguement

Dans le cas d'une demande de régularisation de digues existantes, sans travaux, en un système d'endiguement, la conception des digues qui composent ce dernier fait l'objet d'un descriptif au titre de la pièce prévue au 2° du IV de l'article D.181-15-1. Mais la pièce essentielle est l'EDD du système d'endiguement (cf. pièce prévue au 5° du IV de l'article D.181-15-1). L'EDD étant obligatoirement réalisée par un organisme agréé, les dispositions de l'article R.214-119-I sont respectées. Il n'y a pas d'autres vérifications à faire à ce titre.

Dans le cas où des travaux doivent être autorisés, la conception du projet doit être obligatoirement confiée à un organisme agréé. Preuve devra donc en être apportée au titre de la pièce prévue au 4° (les études d'avant-projet des ouvrages à modifier ou à construire) du IV de l'article D.181-15-1. Les documents fournis au titre de cette pièce devront avoir été réalisés par un organisme agréé ou au moins avoir été visés par un tel organisme, faute de quoi le dossier du pétitionnaire devra être considéré comme irrégulier par le service SCSOH.

En revanche, l'existence du maître d'œuvre unique agréé pour la mission « suivi de chantier » conformément à l'article R.214-120 n'est pas, en tant que telle, au stade du dépôt du dossier, une condition de régularité des demandes d'autorisation de travaux sur les systèmes d'endiguement.

Cependant, à des fins didactiques, l'arrêté d'autorisation des travaux pourra utilement rappeler que la désignation d'un organisme agréé pour la mission « suivi de chantier » conformément à l'article R.214-120 est obligatoire dès le début effectif du chantier. Il en ira de même pour un arrêté de prescriptions complémentaires faisant suite à un porter à connaissance de travaux constituant une modification notable.

5.2 - Contrôles possibles une fois délivrée l'autorisation des travaux

L'intervention obligatoire d'un organisme agréé se poursuit après la délivrance de l'arrêté préfectoral autorisant le système d'endiguement. Cette intervention peut se matérialiser de deux manières.

a) La réalité de la mission de « suivi de chantier », conformément à l'article R.214-120, qui est évoquée plus haut doit pouvoir être contrôlée par les SCSOH, par des vérifications sur place et sur pièces.

Comme il est dit plus haut, l'existence d'un organisme agréé pour assurer le suivi du chantier est obligatoire, dès le début effectif de celui-ci. Cette exigence est valable pour tous les chantiers, en dehors de l'entretien et des réparations courantes, indépendamment du fait que les travaux correspondants aient fait l'objet d'une nouvelle autorisation environnementale ou seulement d'un arrêté de prescription complémentaire.

Pour autant, il ne sera pas utile de considérer les travaux simples de début de chantier, non susceptibles d'avoir des conséquences sur les écoulements hydrauliques, notamment les travaux de reconnaissance du sol, comme devant caractériser ce début effectif.

À l'inverse, le fait de poursuivre un chantier sur des digues à un stade susceptible de modifier les écoulements hydrauliques sans avoir désigné un organisme agréé chargé d'effectuer la mission prévue par l'article R.214-120 est un manquement passible d'une sanction administrative en application de l'article L.171-8. Bien évidemment, le manquement sera d'autant plus caractérisé qu'il concernera des travaux lourds soumis à autorisation environnementale.

Indépendamment de la constatation de la présence physique sur le chantier d'une personne au titre de la mission prévue par l'article R.214-120, l'exécution de la mission donne lieu à l'établissement de divers documents qui offrent autant de possibilités de contrôles par les services SCSOH. Rappelons à cet effet les éléments de mission suivants :

1° La vérification de la cohérence générale de la conception du projet, de son dimensionnement général et de son adaptation aux caractéristiques physiques du site ;

2° La vérification de la conformité du projet d'exécution aux règles de l'art ;

(...)

4° La surveillance des travaux et de leur conformité au projet d'exécution ;

5° Les essais et la réception des matériaux, des parties constitutives de l'ouvrage et de l'ouvrage lui-même ;

6° La tenue d'un carnet de chantier relatant les incidents survenus en cours de chantier ;

b) Le cas échéant, le SCSOH peut être amené à vérifier des justificatifs techniques qui auraient été exigés sur la base de l'article R.214-119 dans le cadre des prescriptions prévues dans l'arrêté autorisant les travaux ou dans l'arrêté de prescriptions complémentaires accompagnant les travaux si ces derniers ne constituent pas une modification substantielle.

Exiger les justificatifs techniques de la bonne réalisation des travaux n'est cependant pas aussi systématique pour les digues que dans le cas des barrages. Certes, les arrêtés préfectoraux autorisant les travaux de construction, de réhabilitation, de renforcement ou encore de rehausse ou de modification de digues peuvent le prévoir, conformément à l'article R.183-43 :

l'arrêté d'autorisation environnementale fixe les prescriptions nécessaires au respect des dispositions des articles L.181-3 et L.181-4. Il comporte notamment les mesures d'évitement, de réduction et de compensation et leurs modalités de suivi qui, le cas échéant, sont établies en tenant compte des prescriptions spéciales dont est assorti le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou la décision prise sur la déclaration préalable en application de l'article R.111-26 du code de l'urbanisme. Lorsque l'autorisation environnementale est accordée dans le cadre d'un projet, au sens de l'article L.122-1, dont la réalisation incombe à plusieurs maîtres d'ouvrage, le préfet identifie, le cas échéant, dans l'arrêté, les obligations et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation relevant de la responsabilité de chacun des maîtres d'ouvrage.

(...)

ou, si les travaux projetés ont fait seulement l'objet d'un arrêté préfectoral de prescriptions complémentaires, conformément aux articles R.181-45 et R.181-46 :

R.181-45.- Les prescriptions complémentaires prévues par le dernier alinéa de l'article L.181-14 sont fixées par des arrêtés complémentaires du préfet, après avoir procédé, lorsqu'elles sont nécessaires, à celles des consultations prévues par les articles R.181-18 et R.181-21 à R.181-32.

Le projet d'arrêté est communiqué par le préfet à l'exploitant, qui dispose de quinze jours pour présenter ses observations éventuelles par écrit.

Ces arrêtés peuvent imposer les mesures additionnelles que le respect des dispositions des articles L.181-3 et L.181-4 rend nécessaire ou atténuer les prescriptions initiales dont le maintien en l'état n'est plus justifié. Ces arrêtés peuvent prescrire, en particulier, la fourniture de précisions ou la mise à jour des informations prévues à la section 2.

Le bénéficiaire de l'autorisation peut demander une adaptation des prescriptions imposées par l'arrêté. Le silence gardé sur cette demande pendant plus de quatre mois à compter de l'accusé de réception délivré par le préfet vaut décision implicite de rejet.

Le préfet peut solliciter l'avis de la commission ou du conseil mentionnés à l'article R.181-39 sur les prescriptions complémentaires ou sur le refus qu'il prévoit d'opposer à la demande d'adaptation des prescriptions présentée par le pétitionnaire. Le délai prévu par l'alinéa précédent est alors porté à cinq mois. L'exploitant peut se faire entendre et présenter ses observations dans les conditions prévues par le même article. Ces observations peuvent être présentées, à la demande de l'exploitant, lors de la réunion. Dans ce cas, si le projet n'est pas modifié, les dispositions du deuxième alinéa du présent article ne sont pas applicables.

L'arrêté complémentaire est publié sur le site internet des services de l'État dans le département où il a été délivré, pendant une durée minimale de quatre mois.

R.181-46.-II (...) s'il y a lieu, le préfet, après avoir procédé à celles des consultations prévues par les articles R.181-18 et R.181-21 à R.181-32 que la nature et l'ampleur de la modification rendent nécessaires, fixe des prescriptions complémentaires ou adapte l'autorisation environnementale dans les formes prévues à l'article R.181-45.

Mais on notera également que pour les digues, il n'existe pas l'équivalent de l'arrêté ministériel du 15 mars 2017 *précisant les documents techniques relatifs aux barrages prévus par les articles R.214-119 et R.214-122 du code de l'environnement.*

Les prescriptions complémentaires devront donc être fixées au cas par cas, en veillant strictement à un principe de proportionnalité dans le niveau de ces exigences. Il s'agit en effet de travaux relativement simples, se bornant souvent à de grosses réparations, notamment quand on les compare à des travaux de nature similaire qui concerneraient des barrages.

Sur le contenu des documents transmis, il n'appartient pas au SCSOH de procéder à une vérification approfondie systématique. Une vérification de la cohérence technique des documents par examen des points clés peut suffire. Il ne s'agit pas de s'assurer de la validité de tous les points techniques détaillés, mais seulement de s'assurer que le gestionnaire du système d'endiguement n'a pas commis d'erreur manifeste ou que des lacunes graves ne rendent pas sa démonstration incohérente au regard des enjeux du système d'endiguement.

Si des demandes d'éclaircissements sur tel point de la démonstration sont possibles et souvent très utiles, il conviendra surtout de privilégier une posture selon laquelle, à l'issue des explications fournies, chaque partie est amenée à rester dans son rôle.

Dans le cas d'une lacune ou d'une erreur manifeste au point de rendre le document techniquement inconsistant, le service SCSOH en dressera le constat, en application de l'article L.171-6, signifiant ainsi que le gestionnaire du système d'endiguement n'a pas satisfait à une obligation qui s'impose à lui (la fourniture du document était obligatoire en vertu d'une prescription). Un tel manquement, de la part du gestionnaire du système d'endiguement, doit alors faire l'objet d'une mise en demeure conformément à l'article L.171-8.

Le cas échéant, la qualité notoirement insuffisante d'un document préparé par un organisme agréé peut être pris en compte dans une procédure de retrait ou de suspension de l'agrément. À cet effet, les services SCSOH voudront bien signaler les cas rencontrés à la direction générale de la prévention des risques qui assure le suivi de ces agréments et qui, le cas échéant, peut entamer les démarches visant à les retirer ou les suspendre.

6 - Niveau de protection

Les règles essentielles relatives à l'efficacité des systèmes d'endiguement, annoncées à l'article L.562-8-1 :

L.562-8-1 – Les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté (...)

Un décret en Conseil d'État fixe les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés (...)

reposent sur la notion de « niveau de protection » et sont précisées dans les articles R.214-119-1 à R.214-119-3.

6.1 - Définition du niveau de protection

Les principes sous-tendant la notion de « niveau de protection » sont fixés par les I et III de l'article R.214-119-

1 :

R.214-119-1- I.- Pour un système d'endiguement au sens de l'article R.562-13, le niveau de protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine est déterminé par la hauteur maximale que peut atteindre l'eau sans que cette zone soit inondée en raison du débordement, du contournement ou de la rupture des ouvrages de protection quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer. Lorsque la taille et les caractéristiques de la zone exposée le justifient, plusieurs niveaux de protection peuvent être déterminés, chacun étant associé à une partie délimitée de la zone protégée.

Le niveau de protection d'un système d'endiguement est apprécié au regard soit d'un débit du cours d'eau en crue considéré ou d'une cote atteinte par celui-ci, soit d'un niveau marin pour le risque de submersion marine. Toutefois, dans ce dernier cas ainsi que pour les systèmes d'endiguement assurant une protection contre les inondations provoquées par les cours d'eau torrentiels, l'étude de dangers prévue par l'article R. 214-116 précise les autres paramètres observables qui sont susceptibles de caractériser les phénomènes dangereux contre lesquels le système d'endiguement apporte une protection.

(...)

III.- La probabilité d'occurrence dans l'année de la crue ou de la tempête correspondant au niveau de protection assuré est justifiée dans l'étude de dangers prévue par l'article R.214-116.

Ils doivent se comprendre de la manière suivante. Dans une zone sujette au risque d'inondation ou au risque de submersion marine, l'existence du système d'endiguement justifie³ l'absence de débordement dans la zone protégée du ou des cours qui sont à l'origine du risque d'inondation ou l'absence de submersion marine, tant que le (ou les) cours d'eau en crue n'atteint pas une certaine cote ou un certain débit ou tant que la mer n'atteint pas un certain niveau marin. Il s'agit d'une protection « pieds au sec » en l'absence de phénomènes additionnels tels que les remontées de nappes phréatiques ou les ruissellements de surface liés aux précipitations. Dans le cas d'un système d'endiguement protégeant contre les submersions marines, les petits franchissements par dessus la crête des digues sont tolérés dès lors qu'ils sont sans dangers, en particulier quand ils font l'objet d'un ressuyage rapide empêchant la survenue d'un phénomène de cuvette qui se remplit.

Dans le cas particulier où un territoire est soumis à plusieurs aléas distincts (les crues en provenance de plusieurs cours d'eau ou les crues d'un cours d'eau et le risque de submersion marine), il est admissible que le système d'endiguement ne soit pas adapté pour toutes les menaces. La collectivité reste en effet libre d'organiser la protection de son territoire selon ses priorités et selon les moyens dont elle dispose (principe de libre organisation des collectivités). Mais dans ce cas, l'expression du niveau de protection doit tenir compte de ces limitations afin qu'il n'en résulte pas d'ambiguïté sur les protections dont le territoire bénéficie réellement. L'arrêté du 7 avril 2017 *précisant le plan de l'étude de dangers des digues organisées en systèmes d'endiguement et des autres ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions* apporte des précisions importantes sur ce sujet.

Le niveau de protection est exprimé sous la forme d'une cote ou d'un débit ou d'un niveau marin quand le système d'endiguement protège contre les submersions marines. Dans ce dernier cas, l'EDD du système d'endiguement permet de préciser les paramètres caractéristiques de la tempête contre laquelle le système apporte une protection : niveau marin mesuré par le service hydrographique et océanographique de la Marine (S.H.O.M.) à telle station de référence, présence de houle, présence de vagues, existence d'un vent, valeur de la pression atmosphérique, etc.

La protection n'est garantie qu'à l'intérieur d'un territoire désigné. C'est l'objet de l'EDD du système d'endiguement que de justifier la définition de la zone protégée et le niveau de protection eu égard aux ouvrages qui empêchent l'eau d'arriver dans la zone protégée et aux conditions d'exploitation du système d'endiguement qui font que ce fonctionnement peut être assuré dans la durée.

Le couple indissociable formé par le niveau de protection et la zone protégée doit être déterminé avec grand

3 Avec un risque résiduel de rupture inférieur à 5 %

soin, car il a, bien évidemment, des conséquences très pratiques et très opérationnelles en situation de crise « inondation », en particulier quand les événements naturels annoncés risquent d'excéder les capacités du système d'endiguement.

Si l'événement « limite », qui correspond au niveau de protection, est connu à l'avance, son occurrence fait, en revanche, seulement l'objet d'une estimation, selon des méthodes statistiques relevant de bureaux d'études spécialisés en hydrologie.

Exemple : lorsque la rivière X atteint la cote de 6,5 mètres, la zone protégée reste exempte de venues d'eau. Au-delà de cette cote, les risques de rupture de digues ne sont plus négligeables. L'atteinte de la cote de 6,5 m correspond à une occurrence trentennale.

Il est à noter que l'article R.214-119-1 autorise le partitionnement de la zone protégée quand celle-ci est très vaste et que la topographie associée aux ouvrages qui empêchent l'eau de passer permet de constater des niveaux de protection différenciés selon des sous-parties bien identifiables. Quand le terrain naturel remonte un peu, on peut constater la présence « d'îlots » où on est mieux protégé que dans les parties les plus basses.

6.2 - Maintien dans le temps de la protection garantie

Les digues sont des ouvrages relativement fragiles constitués en longs linéaires s'étendant fréquemment sur des kilomètres. Elles sont donc de ce fait particulièrement vulnérables aux « agressions » de toutes sortes telles les phénomènes d'érosion, les creusements de terriers par des animaux fouisseurs, les endommagements à l'occasion de travaux effectués sans précaution à proximité par des tiers, etc. Il suffit d'un « maillon faible » pour que l'eau passe. La garantie dans le temps de la performance du système d'endiguement est une question essentielle.

Cette obligation de permanence de la performance est fixée par l'article R.214-119-2 :

R.214-119-2.- Les digues comprises dans un système d'endiguement sont conçues, entretenues et surveillées de façon à garantir l'efficacité de la protection procurée par ce système à la zone considérée contre les inondations provoquées par les crues des cours d'eau et les submersions marines.

L'article R.214-119-2 fixe seulement un principe (la garantie de l'efficacité du système d'endiguement), sans imposer de moyens précis au-delà de l'obligation générale d'avoir correctement conçu les digues et de les entretenir et surveiller correctement. Dans le détail, ces moyens, qui peuvent être divers, sont laissés au choix du gestionnaire du système d'endiguement qui doit s'adapter en fonction des situations.

Par exemple, un système d'endiguement constitué de digues récentes ou largement réhabilitées, conformes aux règles de l'art et appuyées sur le recours à des matériaux « en dur » (ouvrages de maçonnerie, par exemple), nécessitera seulement un entretien courant léger pour maintenir sa performance dans le temps.

A contrario, pour un système d'endiguement régularisé à partir de digues anciennes, précédemment peu ou mal entretenues, il sera nécessaire de garder une marge de sécurité importante par rapport à la hauteur des digues et surtout de pallier les faiblesses structurelles des ouvrages par une politique de surveillance et de maintenance courante renforcée.

C'est sur la base du niveau de protection du système d'endiguement que son gestionnaire, qui est aussi le titulaire de l'autorisation délivrée par le préfet en application de la loi sur l'eau, sera contrôlé par le service SCSOH.

6.3 - Y a-t-il un niveau de protection minimal garanti ?

Comme le rappelle l'article R.562-13, l'autorité compétente reste libre de déterminer le niveau de protection assuré par son système d'endiguement :

R.562-13.- (...) Le système d'endiguement est défini par l'autorité désignée au II de l'article R.562-12 eu égard au niveau de protection, au sens de l'article [R.214-119-1](#), qu'elle détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens (...).

Il n'y a donc pas de niveau de protection minimal. Tout dépendra du choix de l'autorité compétente. Cette liberté est conforme au principe général de libre administration des collectivités territoriales. Par ailleurs, ce choix dépend des coûts afférents au système d'endiguement (travaux et entretien/exploitation) au regard des enjeux protégés, mais aussi des autres outils de prévention des inondations auxquels peuvent recourir les collectivités, par exemple dans le cadre d'un PAPI.

On notera que dans le cas particulier où il s'agit de mettre en place un système d'endiguement au profit d'un territoire inondable qui auparavant ne bénéficiait d'aucune protection particulière contre le risque d'inondation, l'article R.214-119-3 fixe une performance minimale, non pas en termes de niveau de protection minimal, mais de risques résiduels dans la zone protégée :

R.214-119-3.- Lorsqu'une demande d'autorisation au titre des articles L.214-3 et R.214-1 d'un système d'endiguement est déposée postérieurement au 1er janvier 2020 pour une zone qui ne bénéficiait avant cette date d'aucune protection contre les inondations et submersions, les ouvrages qui sont compris dans ce système d'endiguement sont conçus, entretenus et surveillés de telle sorte que le risque de rupture soit minime en cas de crue ou de submersion d'une probabilité d'occurrence inférieure à 1/200 s'agissant d'un système d'endiguement de classe A, à 1/100 s'agissant d'un système d'endiguement de classe B, ou à 1/50 pour un système d'endiguement de classe C. Toutefois, dans le but de limiter la probabilité résiduelle de rupture d'ouvrages provoquant une inondation ou une submersion dangereuse pour la population présente dans la zone protégée, il est admissible que des portions d'ouvrages du système d'endiguement qui sont localisées à des endroits adéquats présentent ponctuellement des risques de rupture plus élevés dès lors que ces ruptures sont elles-mêmes sans danger pour la population présente dans la zone protégée.

La justification de la capacité du système d'endiguement à satisfaire à cette exigence est apportée par l'étude de danger.

Il est légitime d'imposer, pour les systèmes d'endiguement du futur, le fait que le système d'endiguement garantisse l'absence de venues d'eau dangereuses pour les personnes dans le territoire protégé, au moins jusqu'à un certain seuil d'aléa. On notera par ailleurs que de façon très pragmatique, la règle permet que le système d'endiguement comporte une (ou plusieurs) digue(s) moins résistante(s) de façon à ce que ces digues « fusibles » contribuent globalement à renforcer la solidité du système d'endiguement. Bien évidemment, ces digues « fusibles » ne devront pas être positionnées au droit des enjeux protégés.

La règle imposée par l'article R.214-119-3 s'applique uniquement pour les demandes d'autorisation de système d'endiguement à créer *ex nihilo* dont la demande a été déposée après le 1^{er} janvier 2020. Elle doit, bien entendu, continuer d'être respectée ultérieurement pour le système d'endiguement qui en a bénéficié initialement.

Les systèmes d'endiguement constitués à partir « d'ouvrages contributifs » au sens du II de l'article L.566-12-1, tels des murs d'enceintes, des remblais d'infrastructures linéaires, etc. dont la demande est déposée après le 1^{er} janvier 2020 n'ont pas à respecter cette règle. Il peut en effet être considéré que le territoire bénéficiait d'une protection initiale.

6.4 - Lien entre niveau de protection et limite de responsabilité prévue par l'article L.562-8-1

L'article L.562-8-1 instaure un principe très important de limitation de la responsabilité, pour le gestionnaire du système d'endiguement :

L.562-8-1 (...) La responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des

dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées.

Par voie de conséquence, le gestionnaire d'un système d'endiguement autorisé par arrêté préfectoral ne pourra pas se voir reprocher des dommages survenus à l'occasion d'une crue ou d'une tempête dont l'intensité excède le niveau de protection qui a été établi conformément à l'article R.214-119-1 et qui est rappelé dans l'arrêté préfectoral.

Exemple : l'autorité compétente a fait autoriser un système d'endiguement protégeant le quartier X en zone inondable - quartier qui ne constitue qu'une partie seulement de la zone inondable - contre les crues inférieures ou égales à la cote de 5 mètres (crue trentennale). Elle ne pourra pas être tenue responsable pour d'éventuels dommages :

- *dans la zone protégée et a fortiori en dehors, si la crue qui s'est produite a atteint le niveau de 6 mètres (crue centennale) ;*
- *en dehors de la zone protégée, même si la crue qui s'est produite n'a atteint que la cote 4,5 mètres (crue décennale).*

L'aboutissement effectif de la procédure d'autorisation du système d'endiguement est nécessaire, comme l'indique l'article R.562-14-V :

R.562-14-V.- L'exonération de responsabilité du gestionnaire d'une digue à raison des dommages qu'elle n'a pu prévenir, prévue par le deuxième alinéa de l'article L.562-8-1, est subordonnée à l'inclusion de celle-ci à un système d'endiguement autorisé.

En tout état de cause, ce sont les performances qui sont mentionnées dans l'arrêté d'autorisation du système d'endiguement qui engagent la responsabilité du gestionnaire conformément à l'article L.562-8-1. Le cas échéant, dans les cas complexes (système d'endiguement protégeant contre les submersions marines, système d'endiguement protégeant une zone estuarienne soumise à la fois à l'aléa marin et au risque de débordement du cours d'eau, système d'endiguement au bénéfice d'un territoire soumis au risque de débordement de plusieurs cours d'eau, etc.), l'arrêté préfectoral autorisant le système d'endiguement, devant la difficulté matérielle constituée par la nécessité de faire figurer directement un grand nombre d'informations et de paramètres techniques pour caractériser les limites réglementaires de la performance du système d'endiguement pourra viser un document technique apportant toutes les précisions utiles.

Pour plus de précision sur la situation particulière qui est constituée par la phase d'instruction du dossier de demande d'autorisation initiale du système d'endiguement, on se reportera aux commentaires des 2.5 et 2.6 plus haut.

Dans le cas particulier d'une demande d'autorisation de travaux sur un système d'endiguement existant, le niveau de protection « avant travaux » restera valable tant que les travaux ne seront pas achevés, sous réserve d'absence de dégradation temporaire de la performance du système d'endiguement du fait même des travaux en cours sur les digues. Dans cette dernière éventualité, le niveau de protection temporairement dégradé du système d'endiguement devra faire l'objet d'une mise à jour en conséquence, documentée dans l'arrêté préfectoral du système d'endiguement.

6.5 - Le niveau de protection peut-il évoluer dans le temps, à la baisse ?

Le niveau de protection du système d'endiguement peut évoluer à la baisse, si cette baisse est assumée par le gestionnaire du système d'endiguement. L'article L.562-8-1 impose seulement que le préfet soit informé d'une telle évolution qui, évidemment, n'est pas sans conséquence sur l'organisation des secours aux populations en cas de crise :

L.562-8-1.- (...) Un décret en Conseil d'État (...) définit les modalités selon lesquelles le représentant de l'État dans le département est informé des actions contribuant à la mise en œuvre de la prévention des inondations par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, du niveau de protection apporté et des territoires qui en bénéficient.

En pratique, si le gestionnaire du système d'endiguement constate lui-même que le niveau de protection du système baisse (qu'il s'agisse de l'intensité de l'aléa limite ou de la surface du territoire gardé « pieds au sec » qui doit être revue à la baisse), malgré ses efforts en termes de gestion (surveillance et entretien courant), il doit en faire la déclaration au préfet (service SCSOH) en application de l'article R.562-15 :

R.562-15.- Toute modification d'un système d'endiguement envisagée par son gestionnaire ayant une incidence sur le niveau de protection défini par l'article R.214-119-1 est soumise aux dispositions des articles R.181-45 et R.181-46.

et de l'article R.181-46-II :

II. - Toute autre modification notable apportée aux activités, installations, ouvrages et travaux autorisés, à leurs modalités d'exploitation ou de mise en œuvre ainsi qu'aux autres équipements, installations et activités mentionnés au dernier alinéa de l'article L.181-1 inclus dans l'autorisation doit être portée à la connaissance du préfet, avant sa réalisation, par le bénéficiaire de l'autorisation avec tous les éléments d'appréciation.

S'il y a lieu, le préfet, après avoir procédé à celles des consultations prévues par les articles R.181-18 et R.181-22 à R.181-32 que la nature et l'ampleur de la modification rendent nécessaires, fixe des prescriptions complémentaires ou adapte l'autorisation environnementale dans les formes prévues à l'article R.181-45.

S'il estime que les modifications sont de nature à entraîner des dangers ou des inconvénients significatifs pour les éléments énumérés à l'article L.211-1, le préfet invite le bénéficiaire de l'autorisation à déposer une nouvelle demande d'autorisation. Celle-ci est soumise aux mêmes formalités que la demande d'autorisation primitive.

En faisant usage du dernier alinéa de l'article R.181-46-II, le préfet, quand il constate que la baisse du niveau de protection est significative ou qu'elle s'accompagne d'une aggravation du risque de venues d'eau dangereuses sur le territoire, peut exiger de soumettre le système d'endiguement à la performance dégradée à nouvelle autorisation environnementale. La procédure, qui comporte une enquête publique, permet en outre au public de prendre pleinement conscience des évolutions envisagées quant à la protection du territoire ; en matière de sécurité publique, la transparence vis-à-vis de la population est en effet essentielle.

Dans les autres cas, le préfet exigera une mise à jour de l'EDD du système d'endiguement et prendra un arrêté de prescription complémentaire en application de l'article R.181-45 pour entériner le nouveau niveau de protection. Voir commentaires au 2.11 plus haut.

*

Toute dégradation du niveau de protection non préalablement portée à la connaissance du préfet par le gestionnaire du système d'endiguement qui serait découverte fortuitement par le service de contrôle (service SCSOH) est susceptible de constituer un manquement du gestionnaire aux règles applicables et pourrait faire l'objet d'une mise en demeure suivie éventuellement d'une sanction administrative en application de l'article L.171-8.

En outre, pour la confirmation d'une présomption de dégradation du niveau de protection, le préfet pourra exiger un diagnostic par un bureau d'étude agréé par application de l'article R.562-17 :

R.562-17.- Le préfet fait application des dispositions de l'article R.214-127 lorsqu'il constate une

altération des caractéristiques du système d'endiguement qui est de nature à compromettre la sécurité des personnes.

et du II de l'article R.214-127 :

R214-127.- Si un système d'endiguement au sens de l'article R.562-13 (...) ne paraît ne plus respecter les garanties d'efficacité prévues par les articles R. 214-119-1, R. 214-119-2 et, le cas échéant, R. 214-119-3 sur la base desquelles il a été autorisé, le préfet peut prescrire au gestionnaire du système d'endiguement (...) de faire procéder, à ses frais, dans un délai déterminé, et par un organisme agréé conformément aux dispositions des articles R.214-129 à R.214-132, à un diagnostic de ce système d'endiguement (...). Ce diagnostic propose les moyens pour rétablir les performances initiales du système d'endiguement (...) ou pour fixer pour ceux-ci un niveau de protection inférieur. Le gestionnaire du système d'endiguement ou de l'aménagement hydraulique propose sans délai au préfet les mesures qu'il retient dans les conditions prévues à l'article R. 562-15. Dans le cas où ce gestionnaire propose de diminuer le niveau de protection, il organise préalablement une information du public en publiant une notice exposant ce choix sur son site internet pendant une durée minimum d'un mois.

On notera que pour un système d'endiguement, le gestionnaire conserve la possibilité d'entériner un niveau de protection moindre, à titre d'alternative au rétablissement pur et simple des performances précédemment autorisées, à la condition toutefois qu'il ait préalablement procédé à une information du public au moyen d'une publicité minimale d'un mois sur son site internet. Cette disposition trouve tout son intérêt, en termes d'information du public, dans le cas où la diminution de la performance ne sera pas telle qu'elle aurait nécessité le dépôt d'une nouvelle autorisation (cf. plus haut). En effet, dans cette dernière éventualité, la phase d'enquête publique qui est préalable à la délivrance de l'autorisation administrative rend de fait cette publicité via internet superfétatoire.

6.6 - Le niveau de protection peut-il évoluer dans le temps, à la hausse ?

Le niveau de protection du système d'endiguement peut évoluer à la hausse grâce à des travaux de réhabilitation des digues qui le composent. L'arrêté préfectoral qui autorisera ces travaux sera l'occasion de prendre acte du nouveau niveau de protection une fois les travaux réalisés. Une telle augmentation du niveau de protection peut également résulter de l'adjonction d'ouvrages « contributifs », même sans travaux. Voir commentaires au 2.9 plus haut.

Le niveau de protection du système d'endiguement peut aussi évoluer à la hausse, sans travaux, si cette hausse est constatée et assumée par le gestionnaire du système d'endiguement. Cela pourra être le cas quand le gestionnaire se rend compte *a posteriori* qu'il a pris initialement des marges de sécurité inutilement trop importantes, grâce par exemple à une meilleure connaissance technique des ouvrages.

Même dans cette situation favorable, l'article L.562-8-1 impose que le préfet soit informé d'une telle évolution :

L.562-8-1.- (...) Un décret en Conseil d'État (...) définit les modalités selon lesquelles le représentant de l'État dans le département est informé des actions contribuant à la mise en œuvre de la prévention des inondations par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, du niveau de protection apporté et des territoires qui en bénéficient.

car elle n'est pas sans conséquence sur l'organisation des secours aux populations en cas de crise.

En pratique, si le gestionnaire du système d'endiguement constate lui-même que le niveau de protection du système est meilleur qu'initialement prévu (qu'il s'agisse de l'intensité de l'aléa limite qui peut être relevée, ou du territoire gardé « pieds au sec » qui peut être agrandi), il doit en faire la déclaration au préfet (service SCSOH) en application des articles R.181-46-II et R.562-15 déjà cités plusieurs fois.

Dans le cas général, le préfet exigera une mise à jour de l'EDD du système d'endiguement et prendra un arrêté

de prescription complémentaire en application de l'article R.181-45 pour entériner le nouveau niveau de protection. Si la hausse du niveau de protection est importante, la soumission de la nouvelle performance à autorisation nouvelle peut se justifier, notamment en ce que cette procédure permet la consultation du public.

7 - Focus sur les études de dangers des systèmes d'endiguement

7.1 - Généralités

Les systèmes d'endiguement font explicitement partie de la liste d'ouvrages hydrauliques qui sont soumis à une obligation d'étude de dangers (EDD), liste qui est fixée par l'article R.214-115 :

R.214-115 - Sont soumis à l'étude de dangers mentionnée au 3° du IV de l'article L.211-3 :

a) Les barrages de classe A et B ;

b) Les systèmes d'endiguement au sens de l'article R.562-13, quelle que soit leur classe ;

c) Les aménagements hydrauliques au sens de l'article R.562-18 ;

d) Les conduites forcées dont les caractéristiques sont fixées par un arrêté du ministre chargé de l'environnement au regard des risques qu'elles présentent ainsi que celles présentant des caractéristiques similaires et faisant partie d'installations hydrauliques concédées par l'État.

L'EDD du système d'endiguement, ou son actualisation est, comme pour toute EDD d'ouvrages hydrauliques, obligatoirement réalisée par un organisme agréé, comme le rappelle l'article R.214-116-I :

R.214-116-I.- l'étude de dangers ou son actualisation est réalisée par un organisme agréé conformément aux dispositions des articles [R.214-129](#) à [R.214-132](#).

Le cas échéant, l'organisme agréé peut être une structure interne au gestionnaire du système d'endiguement qui commande l'EDD, l'article R.214-130 autorisant que l'indépendance de l'organisme vis-à-vis du donneur d'ordre ne soit que fonctionnelle :

R.214-130.- L'agrément est délivré en prenant en considération les compétences du demandeur ainsi que l'organisation par laquelle il assure le maintien de celles-ci, son expérience, les conditions dans lesquelles il fait appel au concours de spécialistes lorsqu'il estime sa compétence ou ses moyens propres insuffisants, son degré d'indépendance, qui peut n'être que fonctionnelle, par rapport aux maîtres d'ouvrage ou aux propriétaires ou exploitants des ouvrages hydrauliques et ses capacités financières. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de l'environnement précise les critères et catégories d'agrément et l'organisation administrative de leur délivrance.

Quelle que soit l'organisation retenue par le gestionnaire du système d'endiguement (organisation intégrée ou recours à un bureau d'étude externe désigné à l'issue d'un appel d'offres), c'est lui, le titulaire de l'autorisation délivrée pour le système d'endiguement, qui endosse l'entière responsabilité du contenu de l'EDD. C'est la raison pour laquelle les services SCSOH, lorsqu'ils seront amenés à examiner le contenu d'une EDD dans le but de s'assurer de sa conformité aux dispositions applicables n'auront qu'un seul interlocuteur, le gestionnaire du système d'endiguement.

7.2 - L'EDD en tant que pièce essentielle d'un dossier de demande d'autorisation d'un système d'endiguement ou de régularisation de digues existantes

Ce cas est cité ici pour mémoire, car il a déjà été commenté dans les parties 2 et 3 du présent document. Pour

rappel, l'EDD est une pièce obligatoire du dossier de demande d'autorisation du système d'endiguement :

D.181-15-1.-IV.- Lorsqu'il s'agit d'ouvrages mentionnés à la rubrique 3.2.6.0 du tableau de l'article R.214-1, la demande comprend en outre :

(...)

5° l'étude de dangers établie conformément à l'article R.214-116 ;

y compris, conformément aux dispositions du II de l'article R.562-14, lorsque le système d'endiguement est autorisé par le biais d'un arrêté préfectoral de prescriptions complémentaires, ce qui est généralement possible lorsque le système d'endiguement est constituée initialement par la régularisation de digues existantes déjà autorisées.

7.3 - Mise à jour de l'EDD du système d'endiguement à la suite de chaque évolution pour en refléter la nouvelle configuration ou le nouvel état

La partie 2 plus haut a été l'occasion de commenter différentes situations au cours desquelles un même système d'endiguement initialement autorisé fait par la suite l'objet d'une nouvelle autorisation ou fait l'objet d'un arrêté de prescription complémentaire.

Dans chacune de ces situations, l'EDD devra être à jour de la nouvelle configuration du système d'endiguement (quelle que soit la nature du changement : nouveaux ouvrages ajoutés ou construits, etc.) ou du nouvel état de ses performances (quel que soit le motif du changement : dégradation de la performance liée à l'impossibilité de maintenir la performance initiale avec les moyens en place, à l'inverse accroissement de la performance grâce à la meilleure connaissance du système d'endiguement, etc.) au moment où le nouvel arrêté préfectoral relatif au système d'endiguement (arrêté portant nouvelle autorisation ou arrêté de prescription complémentaire) est pris.

Lorsque l'arrêté préfectoral est relatif à des travaux sur le système d'endiguement (travaux de réhabilitation, de rehausse, de création d'un déversoir, etc.), il devra, sur la base du contenu de l'EDD transmise au préfet (en pratique, en général, il ne s'agit que d'une actualisation de l'EDD précédente), refléter trois états du système d'endiguement :

- les performances du système d'endiguement au moment où l'arrêté préfectoral est pris, performances qui devront avoir été actualisées en tant que de besoin par rapport à leur dernier état connu ;
- les performances du système d'endiguement une fois les travaux achevés ;
- les conditions particulières applicables pendant le déroulé du chantier visant à ce que transitoirement les performances ne soient pas dégradées.

7.4 - Actualisation périodique de l'EDD du système d'endiguement

Pour un système d'endiguement existant, son EDD en cours sera actualisée tous les 10 ans si le système d'endiguement est de classe A ou tous les 15 ans s'il est de classe B ou tous les 20 ans s'il est de classe C :

R.214-117- II.- A compter de la date de réception par le préfet de la première étude de dangers de l'ouvrage concerné, l'étude de dangers est actualisée et transmise au préfet dans les conditions suivantes :

1° tous les dix ans pour les (...) systèmes d'endiguement (...) qui relèvent de la classe A (...) ;

2° tous les quinze ans pour (...) les systèmes d'endiguement qui relèvent de la classe B (...) ;

3° tous les vingt ans pour les systèmes d'endiguement qui relèvent de la classe C (...).

Ce principe d'actualisation est posé indépendamment du fait que le système d'endiguement peut avoir fait l'objet, dans l'intervalle de 10 ans ou 15 ans ou 20 ans susvisé, de plusieurs autorisations complémentaires ou de plusieurs arrêtés de prescriptions complémentaires, toutes nouvelles autorisations administratives qui en tant que telles devront être accompagnées d'une nouvelle EDD ou tout au moins d'une actualisation de l'EDD précédente.

L'actualisation prévue par l'article R.214-117-II est donc une disposition de type « balai ». Elle interviendra dans 10, 15 ou 20 ans après l'EDD initiale si entre-temps aucune nouvelle EDD n'est intervenue pour un autre motif (travaux, adjonction d'ouvrages contributifs, etc.).

Inversement, dès qu'une EDD intervient avant que l'échéance de 10 ans (ou de 15 ans ou de 20 ans) ne soit forclosée et que cette EDD contient un diagnostic complet de l'ensemble des ouvrages du système d'endiguement, la production de cette EDD aura pour effet de « remettre à zéro » le compteur lié à l'actualisation imposée par l'article R.214-117-II.

7.5 - Actualisation de l'EDD à la demande du préfet

Pour toute EDD qui lui aura été transmise, le préfet peut, en application de l'article R.214-117-III, par une décision motivée, faire connaître la nécessité d'études complémentaires ou nouvelles :

R.214-117-III.- A tout moment, le préfet peut, par une décision motivée, faire connaître la nécessité d'études complémentaires ou nouvelles, notamment lorsque des circonstances nouvelles remettent en cause de façon notable les hypothèses ayant prévalu lors de l'établissement de l'étude de dangers. Il indique le délai dans lequel ces éléments devront être fournis.

Cette disposition sert en pratique dans deux situations bien distinctes.

Premier cas de figure :

L'article R.214-117-III sert à fonder les demandes de mises à jour de l'EDD du système d'endiguement, au titre des « éléments d'appréciation » prévus par l'article R.181-46-II, quand le gestionnaire du système d'endiguement porte à la connaissance du préfet une « modification notable » (voir commentaires au 3.9). En pratique, une EDD actualisée est l'outil adéquat pour permettre cette information. C'est pourquoi, l'arrêté préfectoral de prescription complémentaire visera :

- l'article R.181-46-II, au titre de la possibilité d'imposer des prescriptions complémentaires pour une modification notable du système d'endiguement ;
- l'article R.181-45, en particulier son deuxième alinéa, quant au contenu des prescriptions complémentaires qui peuvent être imposées : « la fourniture de précisions ou la mise à jour des informations prévues à la section 2 » [parmi lesquelles il y a l'EDD du système d'endiguement] ;
- et enfin l'article R. 214-117-III.

Deuxième cas de figure :

En dehors des situations où le gestionnaire du système d'endiguement procède spontanément au porter à la connaissance du préfet une « modification notable », dans le cadre de ses pouvoirs de police prévus par l'article L.214-4-II :

II.-l'autorisation peut être abrogée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de police, dans les cas suivants :

1° Dans l'intérêt de la salubrité publique, et notamment lorsque cette abrogation ou cette modification est nécessaire à l'alimentation en eau potable des populations ;

2° Pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique,

le préfet peut imposer l'actualisation de l'EDD du système d'endiguement en exploitation quand l'EDD précédente ne lui paraît plus refléter la situation présente. Il peut ainsi s'agir d'une mesure conservatoire préalable ou en accompagnement de la procédure de sauvegarde en cas de risque pour la sécurité publique certain ou fortement redouté (voir commentaires aux 9 et 10 plus loin), à savoir la procédure dite de « diagnostic » fixée par les dispositions du II de l'article R.214-127, dispositif déjà évoqué au 6.5 plus haut.

Tout autre recours aux dispositions de l'article R.214-117-III, c'est-à-dire en l'absence de fait générateur manifeste, est à proscrire. En effet, le service SCSOH risquerait dans ce cas d'outrepasser son rôle de contrôle.

7.6 - Contenu de l'EDD d'un système d'endiguement

Le contenu de l'EDD d'un système d'endiguement est encadré par l'article R.214-116-III :

R.214-116-III.- Pour un système d'endiguement, l'étude de dangers porte sur la totalité des ouvrages qui le composent.

L'étude de dangers présente la zone protégée sous une forme cartographique appropriée. Elle définit les crues des cours d'eau, les submersions marines et tout autre événement naturel dangereux contre lesquels le système ou l'aménagement apporte une protection.

Elle comprend un diagnostic approfondi de l'état des ouvrages et prend en compte le comportement des éléments naturels situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système.

Elle justifie que les ouvrages sont adaptés à la protection annoncée et qu'il en va de même de leur entretien et de leur surveillance.

Elle indique les dangers encourus par les personnes en cas de crues ou submersions dépassant le niveau de protection assuré ainsi que les moyens du gestionnaire pour anticiper ces événements et, lorsque ceux-ci surviennent, alerter les autorités compétentes⁴ pour intervenir et les informer pour contribuer à l'efficacité de leur intervention.

Son résumé non technique décrit succinctement les événements contre lesquels le système apporte une protection, précise le cas échéant les limites de cette protection et présente la cartographie de la zone protégée.

Un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la sécurité civile définit le plan de l'étude de dangers d'un système d'endiguement et en précise le contenu.

L'arrêté prévu au dernier alinéa est celui du 7 avril 2017 *précisant le plan de l'étude de dangers des digues organisées en systèmes d'endiguement et des autres ouvrages conçus ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions*. Il a fait l'objet d'une modification importante, par arrêté en date du 30 septembre 2019 (publié au JO du 19 octobre 2019) visant notamment à apporter des précisions méthodologiques pour les systèmes d'endiguement protégeant contre des aléas complexes (crues des torrents et des rivières torrentielles, submersion marine).

C'est l'EDD qui sert à justifier techniquement le niveau de protection attribué au système d'endiguement, étant entendu que la carte du territoire gardé « pieds au sec » est consubstantielle de ce niveau de protection.

À cette fin, l'EDD devra traiter de :

- l'hydrologie, afin de caractériser la crue « limite » au-delà de laquelle l'absence de venue d'eau dans la zone protégée n'est plus vérifiée. Si le système d'endiguement protège contre les submersions marines, il s'agit de caractériser la tempête « limite » à travers ses diverses conséquences : niveau marin,

4 Pour éviter toute ambiguïté, on rappelle que cette expression désigne ici les maires et les autorités préfectorales chargés d'apporter des secours aux personnes en situation de crise et non le gestionnaire du système d'endiguement dépositaire de la compétence GEMAPI.

présence de houle, influence du vent, etc. ;

- l'impact hydraulique du système d'endiguement ;
- la résistance mécanique des ouvrages quand ils sont mis en charge à l'occasion d'une crue correspondant au niveau de protection ou sous l'effet de la submersion marine. Dans les deux cas, l'appréciation de la résistance mécanique nécessite un diagnostic approfondi de l'ensemble des ouvrages existants composant le système d'endiguement (sans considération du fait que le gestionnaire du système d'endiguement est ou non le propriétaire desdits ouvrages) ;
- les scénarios de risques de venues d'eau, selon les stipulations de l'arrêté du 7 avril 2017, et leur cartographie associée ;
- l'organisation du gestionnaire du système d'endiguement pour surveiller et entretenir les ouvrages. Cette organisation doit également couvrir les ouvrages qui ne sont pas la propriété du gestionnaire. Dans ce cas, l'organisation mise en place par le gestionnaire du système d'endiguement doit s'appuyer sur les conventions qui auront été prévues par application des dispositions de l'article L.566-12-1 ou le cas échéant, quand les ouvrages sont privés, sur les prérogatives qui sont données au gestionnaire du système d'endiguement à travers les servitudes instaurées sur les terrains d'assiette des ouvrages en application de l'article L.566-12-2 ;
- du fait que l'organisation précitée doit garantir le maintien de la performance du système d'endiguement dans le temps, compte tenu du fait que les ouvrages peuvent être anciens dans l'attente d'une éventuelle réhabilitation et qu'ils sont potentiellement soumis à des agressions externes nombreuses (animaux fouisseurs, érosion interne, activités de tiers, etc.). Compte tenu de l'ensemble de ces paramètres, des marges de sécurité appropriées devront être conservées. Dit autrement, pour une digue d'une hauteur donnée, le gestionnaire du système d'endiguement conservera la partie supérieure de la digue comme « marge de sécurité » lorsqu'il fixera le niveau de protection ;
- du fait que cette organisation prévoit aussi les moyens par lesquels le gestionnaire du système d'endiguement se tient informé du risque de crues (ou d'événements marins) ainsi que les moyens par lesquels il informe lui-même les maires et les services de secours de l'État en situation de crise quand une crue (ou une tempête) risque d'excéder les capacités du système d'endiguement.

L'arrêté du 7 avril 2017 précise la portée du diagnostic. Le diagnostic a vocation à couvrir l'ensemble des ouvrages existants qui entrent dans la composition d'un système d'endiguement. Cette exhaustivité sera particulièrement importante pour l'EDD jointe à la première autorisation du système d'endiguement, sans travaux, quand la capacité physique des ouvrages à retenir l'eau de la rivière en crue ou les paquets de mer dans le cas d'une protection contre les submersions marines est encore mal connue.

Lorsqu'il s'agit d'autoriser des travaux sur un système d'endiguement existant, le diagnostic s'apparente à celui que tout maître d'œuvre doit réaliser avant de modifier un ouvrage existant, conformément à la mission de maîtrise d'œuvre du type de celle qui est normalisée dans le cadre de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique.

En cas de travaux de réhabilitation seulement partielle des ouvrages qui constituent le système d'endiguement, le fait de ne pas procéder à des vérifications lourdes sur les ouvrages qui ne sont pas modifiés est possible tant que la période avant actualisation en application de l'article R.214-117-II n'est pas écoulée (les vérifications précédentes sont alors réputées encore valables). Mais il doit s'agir d'un choix explicitement assumé par le gestionnaire du système d'endiguement conseillé par le bureau d'étude qui réalise l'EDD du système d'endiguement. Il en ira de même dans le cas d'un diagnostic associé à l'EDD jointe à une demande d'autorisation complémentaire d'adjonction d'un ouvrage contributif (voir commentaires au 2.9 plus haut).

7.7 - Vérifications du contenu des EDD

L'EDD du système d'endiguement est un document essentiel pour connaître les performances de celui-ci. La vérification de son contenu par les services SCSOH, en particulier à l'occasion de la régularisation initiale du système d'endiguement constitué à partir de digues préexistantes, revêt une importance particulière, dans la mesure où :

- les performances engageant la responsabilité du gestionnaire du système d'endiguement seront ainsi fixées ;
- les informations contenues dans l'EDD pourront servir de base à des contrôles ultérieurs sur le système d'endiguement.

Pour autant, la vérification de l'EDD par le service SCSOH, qui complète les autres vérifications portant davantage sur les conditions administratives qui sont attachées aux systèmes d'endiguement mis en œuvre dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI, ne saurait empiéter sur les responsabilités du gestionnaire du système d'endiguement qui est le premier responsable de la validité des justifications techniques qu'il fournit dans son EDD ou de la validité ou de la pertinence des études préliminaires sur lesquelles il s'est basé pour établir son EDD.

Dans les délais qui sont impartis aux services SCSOH pour leurs vérifications, il n'est en général pas possible matériellement de procéder à une vérification exhaustive du contenu d'une EDD. C'est pourquoi, il est demandé aux services SCSOH de procéder aux vérifications des points techniques les plus essentiels.

La liste des points techniques devant être sélectionnés pour une EDD donnée dépendra :

- de la complexité du système d'endiguement, laquelle sera caractérisée par l'importance du linéaire, la présence d'ouvrages de régulation, l'aléa contre lequel le système d'endiguement apporte une protection, le cas échéant la pluralité de ces aléas, etc. ;
- de l'ampleur de la zone protégée et de la population concernée ;
- de l'ambition affichée pour le niveau de protection, compte tenu de l'état des digues ou de leur typologie (en béton, en remblais ...) ou de l'agressivité de l'environnement ou encore des moyens disponibles pour en assurer la surveillance et l'entretien ...

En cas de modification apportée à un système d'endiguement précédemment autorisé, il sera tenu compte du fait qu'une partie importante des informations sont réputées déjà disponibles et que les vérifications peuvent dans ce cas se concentrer sur les seules évolutions.

La liste type complète des points techniques figure sous la forme d'une série de fiches rassemblées dans l'annexe 3 au présent document. L'importance relative de tel aspect technique dans la détermination de la performance du système d'endiguement dépendra de chaque cas d'espèce.

Pour chaque EDD sur laquelle il sera appelé à se prononcer, le service SCSOH dressera, à son usage interne exclusif, dans le respect d'un principe général de proportionnalité des contrôles aux enjeux présentés par le cas d'espèce, après avoir sollicité en tant que de besoin l'avis de l'appui technique national, la liste des points techniques qu'il retient pour ses vérifications les plus approfondies.

Compte tenu des délais contraints qui sont alloués pour l'instruction des dossiers (voir commentaires aux 3.2 et 3.3 plus haut), afin d'aplanir le plus possible en amont des problèmes de forme et de fond pouvant amener à un refus de l'autorisation *in fine*, il est fortement recommandé dans l'intérêt tant des pétitionnaires que des services instructeurs, que les services SCSOH et les services SPE encouragent les pétitionnaires à bénéficier d'un « pré-cadrage » de leur dossier dans l'esprit des nouvelles procédures accompagnant le traitement des demandes d'autorisations environnementales.

Bien évidemment, dans le cadre du dossier déposé dans le cadre de la procédure formelle, l'EDD soumise devra être complète et conforme au regard des prescriptions de l'arrêté du 7 avril 2017, faute de quoi elle ne

pourra pas être considérée comme régulière et le service SCSOH devra en faire état dans son rapport au préfet si, à l'issue du processus d'instruction et des éventuels échanges avec le gestionnaire du système d'endiguement, le document n'a pas pu évoluer pour atteindre cette conformité. Dans une telle éventualité, la demande d'autorisation devra être rejetée.

En matière de vérification de la pertinence des éléments contenus dans l'EDD, il ne s'agit pas tant pour le service SCSOH de contester la validité de tel point technique de détail ni de signaler l'incomplétude de la démonstration par référence à la liste type figurant dans les fiches de l'annexe 3 du présent document (ni encore moins par référence à tel autre référentiel technique) que de s'assurer que le gestionnaire du système d'endiguement n'a pas commis d'erreur manifeste ou que des lacunes graves ne rendent pas sa démonstration incohérente au regard des enjeux présentés par le système d'endiguement.

Si des demandes d'éclaircissements sur tel point de la démonstration sont possibles et souvent très utiles, il conviendra surtout de privilégier une posture selon laquelle, à l'issue des explicitations fournies, chaque partie est amenée à prendre ses responsabilités.

La position du service SCSOH doit être proportionnée à l'importance de la lacune ou erreur constatée (le cas échéant).

7.8 - Suites données aux vérifications effectuées par les services SCSOH sur le contenu d'une EDD

La position que prendra le service SCSOH à l'issue de ses vérifications n'aura pas les mêmes effets selon que :

1. l'EDD est jointe à un dossier de demande d'autorisation pour un système d'endiguement (ou un dossier de demande régularisation de digues existantes en système d'endiguement) ;
2. ou bien selon qu'il s'agit de l'EDD devant être actualisée, en dehors de tout contexte d'autorisation, selon la périodicité prévue par l'article R.214-117-II (tous les 10 ans, 15 ans ou 20 ans selon la classe A, B ou C du système d'endiguement). À noter que ce cas est ici cité pour mémoire, car il ne se présentera pas avant 2028 au plus tôt ;
3. ou bien selon qu'il s'agisse d'une actualisation exigée par le préfet.

Dans le cas n° 1, la position du service SCSOH, en fonction de son analyse, se traduira :

- soit par une proposition de refus d'autorisation (ou de régularisation) ;
- soit par une proposition d'acceptation assortie d'une prescription destinée à lever *ex post* un point soulevé non dirimant ;
- soit par une proposition d'acceptation assortie le cas échéant de simples observations juridiquement non contraignantes, observations qui devront être communiquées le moment venu au pétitionnaire.

Dans les cas n°2 et n°3, le service SCSOH considérera que l'obligation imposée au gestionnaire du système d'endiguement est satisfaite dès lors qu'il n'aura pas mis en exergue de lacune ou d'erreur manifeste au point de rendre le document techniquement inconsistent. Le service SCSOH pourra cependant faire part de ses observations, sous une forme juridiquement non contraignante (c'est-à-dire dans un courrier d'accompagnement et non dans un arrêté préfectoral) sur des points mineurs qu'il aurait relevés. En revanche, le service SCSOH ne serait pas légitime à exiger un nouveau complément à l'EDD existante sur la base de ces seuls points non essentiels, en l'absence de tout nouveau fait générateur.

On rappelle également que, concernant les cas n° 2 et n° 3, si le service SCSOH est amené à rejeter l'EDD, il devra impérativement « dresser un état de faits contraires aux prescriptions applicables », en application de l'article L.171-6, en vue de réprimer ce manquement conformément aux dispositions de l'article L.171-8.

Les fiches rassemblées dans l'annexe 3 au présent manuel ont vocation à aider le SCSOH dans l'analyse des

EDD soumises.

8 - Exploitation et surveillance des systèmes d'endiguement

Les règles génériques applicables aux digues qui composent les systèmes d'endiguement sont fixées par les articles R.214-122 à R.214-126. Ces règles, issues des décrets n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 et n°2015-526 du 12 mai 2015, sont génériques pour les ouvrages hydrauliques, mais elles peuvent nécessiter d'être précisées pour chaque cas d'espèce dans l'arrêté préfectoral autorisant le système d'endiguement en application de l'article R.181-43 ou dans un arrêté de prescription complémentaire pris en application de l'article R.181-45. Des indications sont données pour chacune de ces règles, afin d'aider les services SCSOH à préparer les prescriptions qui peuvent s'avérer utiles.

8.1 - Dossier technique du système d'endiguement

La constitution d'un fond documentaire technique ainsi que son alimentation tout au long de la vie du système d'endiguement par l'ensemble des documents techniques que le titulaire de l'autorisation établit spontanément ou suite à une prescription formelle fixée par arrêté préfectoral, sont prévues par l'article R.214-122-I :

R.214-122-I.-Le (...) gestionnaire de digues organisées en système d'endiguement au sens de l'article R.562-13 établit ou fait établir :

1° Un dossier technique regroupant tous les documents relatifs aux ouvrages, permettant d'avoir une connaissance la plus complète possible de leur configuration exacte, de leur fondation, de leurs ouvrages annexes, de leur environnement hydrologique, géomorphologique et géologique ainsi que de leur exploitation depuis la mise en service. Pour un système d'endiguement, le dossier technique comprend également, le cas échéant, les notices explicatives relatives aux ouvrages de régulation des écoulements hydrauliques ; (...)

Ce dossier technique est tenu à jour par le gestionnaire du système d'endiguement, sous sa responsabilité :

II.- Le (...) gestionnaire tient à jour les dossiers, document et registre prévus par les 1°, 2° et 3° du I et les conserve de façon à ce qu'ils soient accessibles et utilisables en toutes circonstances et tenus à la disposition du service de l'État chargé du contrôle.

Contrairement au cas des barrages, la composition type du dossier technique des digues n'a pas été précisée par un arrêté ministériel.

Dans le cas des systèmes d'endiguement autorisés par régularisation de digues existantes, l'arrêté de régularisation pourra préciser que le fond initial du dossier technique sera constitué *a minima*, en listant ou référant ces divers documents :

- de la documentation technique préexistante afférente à ces digues, telle qu'elle a été transmise au préfet (services SCSOH et SPE) dans le cadre de la réglementation en vigueur antérieurement au décret n°2017-526 du 12 mai 2015 (décret digues), à savoir les comptes-rendus de vérifications techniques approfondies, les rapports de surveillance, etc. ;
- de l'étude de dangers du système d'endiguement.

Dans le cas des systèmes d'endiguement faisant l'objet de travaux, l'arrêté d'autorisation pourra préciser que le fond initial du dossier technique sera constitué *a minima* :

- des mêmes premiers documents que ci-dessus ;
- des documents ayant permis l'autorisation des travaux, par nouvelle autorisation environnementale ou par arrêté de prescription complémentaire, ou ayant été transmis au préfet en application de l'arrêté

d'autorisation (études d'avant-projet, actualisation de l'étude de dangers du système d'endiguement, justificatifs techniques divers établis par l'organisme agréé dans le cadre des dispositions de l'article R.214-119 (conception du projet) ou de l'article R.214-120 (suivi de chantier) etc).

8.2 - Document d'organisation

Le document d'organisation (à ne pas confondre avec le dossier technique évoqué au 8.1) est prévu par l'article R.214-122-I (2°) depuis le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015.

R.214-122-I.- Le (...) gestionnaire de digues organisées en système d'endiguement au sens de l'article R.562-13 établit ou fait établir :

(...)

2° Un document décrivant l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation de l'ouvrage, son entretien et sa surveillance en toutes circonstances, notamment les vérifications et visites techniques approfondies, le dispositif d'auscultation, les moyens d'information et d'alerte de la survenance de crues et de tempêtes conformes aux prescriptions fixées par l'arrêté préfectoral autorisant l'ouvrage et, le cas échéant, les arrêtés complémentaires ;

Pour autant, il ne s'agit pas d'une vraie nouveauté dans la mesure où le document d'organisation regroupe ce qui précédemment était réparti entre :

- la description de l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation et la surveillance,
- les consignes de surveillance,
- les consignes d'exploitation en période de crue.

Il est bien évident qu'un gestionnaire de système d'endiguement pourra, s'il le souhaite, continuer d'utiliser l'ancienne structuration en trois parties rappelées ci-dessus.

Le préfet n'approuve pas le document d'organisation, ce qui constitue une évolution par rapport à l'ancienne approbation des consignes de surveillance en toutes circonstances et d'exploitation en période de crue qui avait été instaurée par le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007.

En contrepartie, c'est l'ensemble du document d'organisation qui peut être assujéti à des prescriptions dans l'arrêté d'autorisation du système d'endiguement ou dans un arrêté de prescriptions complémentaires pris en application de l'article R.181-45.

La nouvelle règle laisse donc au global plus de souplesse ; elle permet d'encadrer les éléments les plus importants, tout en laissant au gestionnaire du système d'endiguement l'entière responsabilité des dispositions détaillées qu'il convient de prendre pour :

- comme c'était déjà prévu pour les digues depuis le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007, entretenir et surveiller le système d'endiguement,
- remplir les deux obligations nouvelles spécifiquement prévues pour les systèmes d'endiguement et détaillées par l'article R.214-116-III, à savoir : 1° anticiper les événements (crues ou tempêtes) dont les effets sont susceptibles excéder le niveau de protection du système d'endiguement, 2° lorsque ces événements surviennent, alerter les autorités compétentes pour les secours (maires, services préfectoraux, etc.).

Dit autrement, la vraie nouveauté consiste, pour le gestionnaire du système d'endiguement, à devoir décrire précisément dans son document d'organisation comment il s'y prend, à l'aide de son personnel ou à l'aide des concours dont il s'assure la disponibilité (prestations dans le cadre de marchés publics, tâches confiées par convention aux communes, etc.), pour :

- être alerté en permanence des risques de crue (ou de submersion marine)
- informer en situation de crise les maires et les services de secours de l'État que le système d'endiguement risque d'être dépassé par les événements.

Les services SCSOH pourront être assistés en tant que de besoin par l'appui technique national pour la préparation des prescriptions spécifiques à faire figurer dans les arrêtés préfectoraux. Au plan général, les services SCSOH pourront proposer au moins que les futures mises à jour du document d'organisation effectuées à l'initiative du gestionnaire leur soient transmises.

8.3 - Le registre

L'obligation de tenir à jour un registre est une nouveauté pour un gestionnaire de système d'endiguement. La nouvelle rédaction de l'article R.214-122-I (3°) issue du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, l'explique et précise les renseignements qui doivent être consignés :

R.214-122-I.- Le (...) gestionnaire de digues organisées en système d'endiguement au sens de l'article R.562-13 établit ou fait établir :

(...)

3° Un registre sur lequel sont inscrits les principaux renseignements relatifs aux travaux, à l'exploitation, à la surveillance, à l'entretien de l'ouvrage et de son dispositif d'auscultation, aux conditions météorologiques et hydrologiques exceptionnelles et à l'environnement de l'ouvrage ;

8.4 - Le rapport de surveillance périodique

L'obligation, pour un gestionnaire de système d'endiguement, de fournir périodiquement un rapport de surveillance est inscrite à l'article R.214-122-I (4°) :

R.214-122-I.- Le (...) le gestionnaire de digues organisées en système d'endiguement établit ou fait établir :

(...)

4° Un rapport de surveillance périodique comprenant la synthèse des renseignements figurant dans le registre prévu au 3° et celle des constatations effectuées lors des vérifications et visites techniques approfondies. Dans le cas d'un système d'endiguement, ce rapport concerne l'ensemble des ouvrages qui composent ce système, y compris ses éventuels dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques ;

La périodicité est présentée dans un tableau récapitulatif inscrit dans un seul article R.214-126 qui est commun aux barrages et aux systèmes d'endiguement :

R.214-126.- Le rapport de surveillance et le rapport d'auscultation prévus par l'article [R.214-122](#) sont établis selon la périodicité fixée par le tableau suivant :

	[...]			Système d'endiguement		
				Classe A	Classe B	Classe C
Rapport de surveillance				Une fois tous les 3 ans	Une fois tous les 5 ans	Une fois tous les 6 ans
Rapport d'auscultation				Sans objet		

Ces rapports sont transmis au préfet du département dans lequel est situé l'ouvrage dans le mois suivant leur réalisation.

8.5 - Obligation de bon entretien et de surveillance et de déclaration des accidents et incidents d'exploitation

L'obligation très importante pour un gestionnaire de système d'endiguement, d'entretenir correctement son ouvrage et de le surveiller est fixée par l'article R.214-123 qui insiste sur le fait que les visites techniques approfondies (VTA en abrégé) constituent une des modalités pratiques de cette surveillance :

Art. R.214-123.- (...) le gestionnaire des digues organisées en système d'endiguement surveille et entretient ce ou ces ouvrages et ses dépendances.

Il procède notamment à des vérifications du bon fonctionnement des organes de sécurité et à des visites techniques approfondies de l'ouvrage qui sont effectuées au moins une fois dans l'intervalle de deux rapports de surveillance prévu par le tableau de l'article R.214-126.

La consistance de ces vérifications et visites est précisée par l'arrêté prévu par l'article R.214-128.

La fréquence des VTA est logiquement en cohérence avec la périodicité imposée pour la transmission du rapport de surveillance évoquée plus haut.

En outre, quand il est amené à déclarer un événement important pour la sécurité des ouvrages hydrauliques (événements dits « EISH ») en application des dispositions de l'article R.214-125, le gestionnaire du système d'endiguement est tenu de réaliser une VTA dès lors que l'événement est susceptible d'avoir provoqué un endommagement aux ouvrages :

R.214-125.- Tout événement ou évolution concernant (...) un système d'endiguement ou [son] exploitation et mettant en cause ou susceptible de mettre en cause, y compris dans des circonstances différentes de celles de leur occurrence, la sécurité des personnes ou des biens est déclaré, dans les meilleurs délais, par le (...) gestionnaire du système d'endiguement au préfet.

Un arrêté des ministres chargés de l'environnement, de l'énergie et de la sécurité civile définit l'échelle de gravité des événements ou évolutions mentionnés au premier alinéa. Toute déclaration effectuée en application des dispositions de cet alinéa est accompagnée d'une proposition de classification selon le niveau de gravité. En fonction du niveau de la gravité qu'il constate, le préfet peut demander au (...) gestionnaire du système d'endiguement un rapport sur l'événement constaté.

En outre, une visite technique approfondie est effectuée à l'issue de tout événement ou évolution déclaré en application du premier alinéa et susceptible de provoquer un endommagement de l'ouvrage.

L'arrêté ministériel évoqué au deuxième alinéa existait déjà et est toujours valable ; il s'agit de l'arrêté (NOR DEVP1011107A) du 21 mai 2010 « définissant l'échelle de gravité des événements ou évolutions concernant un barrage ou une digue ou leur exploitation et mettant en cause ou étant susceptibles de mettre en cause la sécurité des personnes ou des biens et précisant leurs modalités de leur déclaration », dit « arrêté EISH », publié au *Journal officiel* du 11 juin 2010.

Le défaut de surveillance et d'entretien des ouvrages constitutifs du système d'endiguement, en violation manifeste des dispositions consignées par le gestionnaire du système d'endiguement dans son document d'organisation constitue un manquement d'une particulière gravité qui devra faire l'objet de contrôles en exploitation par le service SC SOH, notamment par des inspections sur place. Les faits dûment constatés devront donner lieu aux sanctions administratives appropriées.

La non réalisation des VTA, qu'il s'agisse de celles à faire périodiquement ou, plus grave encore, qu'il s'agisse de celle qui aurait dû intervenir à la suite d'un « EISH » est également un manquement d'une particulière gravité qui devra faire l'objet de contrôles. Au-delà de s'assurer d'avoir bien reçu les documents justificatifs « de base » comme l'article R.214-126 le prévoit, le service SC SOH pourra diligenter, en fonction des circonstances, tous les contrôles sur pièce et sur place qu'il jugera utiles pour s'assurer de la réalité des VTA supposément effectuées.

9 - Maintien des performances du système d'endiguement dans le temps

9.1 - Le rôle des services de contrôle ne se confond pas avec les responsabilités du gestionnaire du système d'endiguement

Le contrôle des services SCSOH a pour but de s'assurer que les gestionnaires de système d'endiguement respectent les règles auxquelles ces derniers sont assujettis. Les services SCSOH ne contrôlent pas directement les systèmes d'endiguement dans la mesure où, en aucun cas, les services de l'État n'ont vocation à se substituer aux gestionnaires dans les responsabilités qui sont les leurs. Le contrôle direct (dit encore contrôle de « premier niveau ») du système d'endiguement relève de la responsabilité pleine et entière du gestionnaire, conformément à l'article R.214-123 déjà évoqué :

R.214-123.- Le (...) gestionnaire des digues organisées en système d'endiguement surveille et entretient ce ou ces ouvrages et ses dépendances.

Il procède notamment à des vérifications du bon fonctionnement des organes de sécurité et à des visites techniques approfondies de l'ouvrage qui sont effectuées au moins une fois dans l'intervalle de deux rapports de surveillance prévu par le tableau de l'article R.214-126.

La consistance de ces vérifications et visites est précisée par l'arrêté prévu par l'article R.214-128.

On rappelle que le contrôle de premier niveau par le gestionnaire du système d'endiguement est particulièrement important pour le maintien de la performance dans le temps. Les ouvrages neufs d'un système d'endiguement qui vient d'être réhabilité ne resteront pas neufs longtemps si on ne les surveille pas ou si leur entretien courant est défaillant.

9.2 - Des dégradations de performance du système d'endiguement dans le temps qui peuvent engager la sécurité publique si le gestionnaire ne les anticipe pas

Si les caractéristiques essentielles du système d'endiguement ne sont pas maintenues dans le temps, et que le gestionnaire n'a pas anticipé les conséquences de ces dégradations, il peut en résulter un risque pour la sécurité publique. On rappelle que dans le cas d'un système d'endiguement, la sécurité publique sera effectivement compromise si, à l'occasion d'une crue (ou d'une tempête pour les systèmes d'endiguement protégeant contre les submersions marines), le système d'endiguement « laisse passer l'eau » quand ce n'était pas prévu. Cette mise en défaut non prévue du système d'endiguement peut prendre des formes diverses :

- des ouvrages qui devaient résister « n'ont pas tenu ».

Exemple : Une brèche s'est produite dans une digue pour une crue bien inférieure à celle correspondant au niveau de protection. L'inondation a gagné la zone protégée qui n'a pas pu être évacuée préventivement ;

- un dispositif de régulation de venues d'eau n'a pas fonctionné comme prévu.

Exemple : des batardeaux n'ont pas été mis en place et l'eau a envahi la zone protégée à partir du passage laissé libre ;

- le fonctionnement hydraulique du système d'endiguement ne s'est pas déroulé comme prévu.

Exemple : le rétrécissement du lit de la rivière, la présence d'embâcles, etc. ont généré une crue dont l'hydrogramme s'est révélé très différent de ce qui était attendu. Le niveau de l'eau est monté bien plus haut que ce qui était attendu pour ce type de crue et les digues ont fini par être débordées ;

En résumé, s'il est admis, en droit, que le gestionnaire du système d'endiguement fasse évoluer le niveau de

protection « à la baisse », ne pas anticiper les dégradations au point que la performance du système d'endiguement en situation de crise sera significativement moindre que celle qui est attendue au titre de l'autorisation administrative, est de nature à générer des risques pour la sécurité publique et à engager sa responsabilité au regard des dispositions de l'article L.562-8-1.

Exemple : l'autorité compétente a fait autoriser un système d'endiguement protégeant le quartier X en zone inondable contre les crues inférieures ou égales à la cote de 5 mètres (période de retour estimée à 30 ans). Cinq ans plus tard, les moyens limités du gestionnaire peinent à maintenir en l'état les digues qui se dégradent au-delà des tolérances admissibles. A l'occasion d'une crue ayant fait monter le cours d'eau à sa cote 4 mètres (ce qui représente une crue assez fréquente et banale), l'érosion du pied de la digue, fragilisée par la présence de renards, a fini par provoquer une brèche de 30 mètres par laquelle l'eau s'est engouffrée dans la zone protégée. L'indemnisation des dégâts en résultant risque d'incomber à la collectivité autorité compétente et gestionnaire du système d'endiguement, les dispositions de l'article L.562-8-1 ne s'appliquant pas dès lors que le gestionnaire aura négligé de déclarer une évolution à la baisse de son niveau de protection. En outre, prévenus tardivement, les services de secours n'ont pas été à même d'évacuer préventivement toutes les personnes résidant dans la zone inondable, ce qui a créé des situations particulièrement délicates.

Sans se substituer aux responsabilités du gestionnaire du système d'endiguement, les contrôles en exploitation des services SCSOH sur les systèmes d'endiguement autorisés, généralement à l'occasion d'inspections sur place, seront de nature à s'assurer que le cas de figure susmentionné ne se présente pas et dans le cas où néanmoins des indices laissent à penser qu'il peut se présenter – les services SCSOH ont repéré des anomalies flagrantes allant dans ce sens – que des mesures de sauvegarde sont prises, sans préjudice le cas échéant, des sanctions administratives au cas où ces situations découleraient d'un manquement caractérisé du gestionnaire à ses obligations.

10 - Suites données à la constatation d'un écart significatif des performances réelles du système d'endiguement par rapport à ce qui était prévu

10.1 - Les signes avant-coureurs inquiétants

Les signes avant-coureurs de risque de mise en défaut d'un système d'endiguement ne se détectent pas à l'occasion de nouveaux contrôles documentaires en plus de ceux qui ont déjà été effectués lors de l'instruction de la demande d'autorisation du système d'endiguement mais généralement à l'occasion d'une inspection du système d'endiguement lui-même, sur place. Par exemple un service SCSOH, à l'occasion d'une inspection, constate un affouillement, suite à la divagation du cours d'eau, à proximité du pied d'une digue.

Exemple : une crue d'intensité déjà significative (la cote du cours d'eau a atteint 4 mètres, ce qui correspond à la crue décennale, alors que le niveau de protection est à la cote de 5 mètres, ce qui correspond à la crue trentennale), a provoqué une rapide mise en charge hydraulique des digues qui a duré plusieurs jours et qui s'est terminée par une décrue tout aussi rapide. L'état initial des digues, assez médiocre dans l'attente des travaux de réhabilitation programmés, laisse craindre une importante fragilisation des ouvrages de nature à ne pas permettre le maintien de la performance du système d'endiguement (cote 5 mètres, crue trentennale), pourtant déjà limitée par précaution (à l'origine, au siècle dernier, les digues avaient été construites pour tenir la crue présumée centennale, à la cote 6 mètres).

On peut cependant noter que même en l'absence de tout constat inquiétant sur l'état des ouvrages, un service SCSOH pourra être légitimement alarmé en cas de survenue de certains événements externes :

Exemple : la morphologie du cours d'eau évolue de façon significative, au fil du temps, en particulier sous l'effet des crues qui apportent chaque année de nombreux embâcles et atterrements. Ces phénomènes, mal connus ou mal pris en compte dans l'étude de dangers du système d'endiguement lors de son autorisation

provoquent des mises en charge hydrauliques des digues bien plus fréquentes que ce que l'étude théorique avait prévu.

10.2 - La négligence (défaut d'entretien, défaut de surveillance, non-respect d'une obligation) versus le problème technique qui aurait été insuffisamment appréhendé à l'origine

Suite à son constat d'un signe avant-coureur potentiellement inquiétant quant au niveau de performance réel du système d'endiguement, le service SCSOH devra avoir systématiquement une double approche :

- le constat est-il le résultat d'une négligence du gestionnaire, dans sa surveillance des ouvrages, dans leur entretien, dans la façon dont il effectue les visites techniques approfondies, etc., en d'autres termes, le résultat du non-respect d'une obligation réglementaire ?
- ou bien le constat traduit-il la nécessité qu'une prescription complémentaire soit prise afin de pallier un problème technique insuffisamment appréhendé initialement ou même simplement prendre en compte une évolution de la connaissance sur un point important ?

Si on reprend les deux exemples évoqués au 10.1, dans le premier cas, le SCSOH penchera plutôt pour le non-respect d'une obligation réglementaire (entretien défaillant, visite technique approfondie non faite avec une qualité suffisante ...), dans le second, une prescription complémentaire visant à approfondir la connaissance de l'hydromorphologie du cours d'eau au droit des digues peut se justifier.

Lorsque le service SCSOH aura acquis la conviction que le problème rencontré est majoritairement le résultat du non-respect d'une obligation réglementaire, l'action première consistera à en dresser le constat, via un rapport de manquement administratif, en application de l'article L.171-6 (cet article parle de « rapport faisant état de faits contraires aux prescriptions applicables »), naturellement si la gravité du manquement ou ses conséquences potentielles le justifient, afin qu'il fasse l'objet d'une mise en demeure conformément à l'article L.171-8.

Lorsque le service SCSOH estime que le problème constaté est pour partie le résultat du non-respect d'une obligation réglementaire et pour partie lié à l'insuffisance des prescriptions techniques initialement applicables, ces dernières pourront être complétées en tant que de besoin (voir commentaires du 10.3) mais sans préjudice de la mise en œuvre des sanctions administratives.

10.3 - Les prescriptions techniques complémentaires dans les cas justifiés pour les systèmes d'endiguement en service

Suite à son constat, le service SCSOH peut proposer au préfet, sur la base de l'article L.214-4-II :

L.214-4-II.- l'autorisation peut être abrogée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de police, dans les cas suivants :

(...)

2° Pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique ;

des mesures par arrêté préfectoral de « prescriptions complémentaires » dont le formalisme général est encadré par l'article R.181-45 déjà évoqué :

R.181-45.- Les prescriptions complémentaires prévues par le dernier alinéa de l'article L.181-14 sont fixées par des arrêtés complémentaires du préfet, après avoir procédé, lorsqu'elles sont nécessaires, à celles des consultations prévues par les articles R.181-18 et R.181-22 à R.181-32.

Le projet d'arrêté est communiqué par le préfet à l'exploitant, qui dispose de quinze jours pour présenter ses observations éventuelles par écrit.

Ces arrêtés peuvent imposer les mesures additionnelles que le respect des dispositions des articles L.181-3 et L.181-4 rend nécessaire ou atténuer les prescriptions initiales dont le maintien en l'état n'est plus justifié. Ces arrêtés peuvent prescrire, en particulier, la fourniture de précisions ou la mise à jour des informations prévues à la section 2.

Le bénéficiaire de l'autorisation peut demander une adaptation des prescriptions imposées par l'arrêté. Le silence gardé sur cette demande pendant plus de quatre mois à compter de l'accusé de réception délivré par le préfet vaut décision implicite de rejet.

Le préfet peut solliciter l'avis de la commission ou du conseil mentionnés à l'article R.181-39 sur les prescriptions complémentaires ou sur le refus qu'il prévoit d'opposer à la demande d'adaptation des prescriptions présentée par le pétitionnaire. Le délai prévu par l'alinéa précédent est alors porté à cinq mois. L'exploitant peut se faire entendre et présenter ses observations dans les conditions prévues par le même article. Ces observations peuvent être présentées, à la demande de l'exploitant, lors de la réunion. Dans ce cas, si le projet n'est pas modifié, les dispositions du deuxième alinéa du présent article ne sont pas applicables.

L'arrêté complémentaire est publié sur le site internet des services de l'État dans le département où il a été délivré, pendant une durée minimale de quatre mois.

Pour mémoire, le « conseil mentionné à l'article R.181-39 » est le « CODERST ». On notera que sa consultation n'est plus systématique ; elle est laissée à l'appréciation du préfet.

En fonction des mesures envisagées, l'arrêté préfectoral visera d'autres articles comme rappelé ci-après :

Pour une mesure de type « document de justification technique » faisant suite à un événement important pour la sûreté hydraulique (événement dit « EISH ») ayant concerné le système d'endiguement, on visera l'article R.214-125 (voir commentaires spécifiques au 8.5), en particulier la dernière phrase de son deuxième alinéa :

(...). Toute déclaration effectuée en application des dispositions de cet alinéa est accompagnée d'une proposition de classification selon le niveau de gravité. En fonction du niveau de la gravité qu'il constate, le préfet peut demander au propriétaire ou à l'exploitant un rapport sur l'événement constaté.

Pour une mesure de type « diagnostic de sûreté » lorsque le SCSOH a par exemple un doute motivé sur le maintien des capacités de résistance des ouvrages à la charge hydraulique (capacités telles qu'elles ont été initialement validées dans l'EDD), on visera le II de l'article R.214-127 déjà évoqué :

R.214-127.- II. Si un système d'endiguement au sens de l'article R. 562-13 (...) paraît ne plus respecter les garanties d'efficacité prévues par les articles R. 214-119-1, R. 214-119-2 et, le cas échéant, R. 214-119-3 sur la base desquelles il a été autorisé, le préfet peut prescrire au gestionnaire du système d'endiguement (...) de faire procéder, à ses frais, dans un délai déterminé, et par un organisme agréé conformément aux dispositions des articles R. 214-129 à R. 214-132, à un diagnostic de ce système d'endiguement (...). Ce diagnostic propose les moyens pour rétablir les performances initiales du système d'endiguement (...) ou pour fixer pour ceux-ci un niveau de protection inférieur. Le gestionnaire du système d'endiguement (...) propose sans délai au préfet les mesures qu'il retient dans les conditions prévues à l'article R. 562-15. Dans le cas où ce gestionnaire propose de diminuer le niveau de protection, il organise préalablement une information du public en publiant une notice exposant ce choix sur son site internet pendant une durée minimum d'un mois.

Comme dit plus haut, le rétablissement des performances initiales à l'issue du diagnostic n'est pas obligatoire. En revanche, il est impératif qu'une décision soit prise par le gestionnaire du système d'endiguement.

Lorsque le préfet exige de compléter l'EDD quand un fait générateur est manifestement de nature à questionner sa validité, en particulier s'agissant du niveau de protection du système d'endiguement ou encore des risques de venues d'eau lorsque se produit un événement excédant le niveau de protection, l'article R.214-117-III sera

également visé :

R.214-117-III.- A tout moment, le préfet peut, par une décision motivée, faire connaître la nécessité d'études complémentaires ou nouvelles, notamment lorsque des circonstances nouvelles remettent en cause de façon notable les hypothèses ayant prévalu lors de l'établissement de l'étude de dangers. Il indique le délai dans lequel ces éléments devront être fournis.

Lorsque le niveau de protection ne peut plus être maintenu sans travaux de renforcement des digues, comme le met en exergue le diagnostic de sûreté, dans l'attente de la réalisation de ces travaux, le préfet peut imposer l'affichage d'une performance dégradée assortie de conditions spéciales de surveillance, en visant à la fois l'article R.214-127 et l'article R.214-117-III.

Exemple : A la suite de ses constatations sur le mauvais état des digues après le passage de la crue décennale (montée du cours d'eau à la cote 4 mètres), le SCSOH a proposé au préfet un arrêté visant à imposer un diagnostic de sûreté pour confirmer l'état dégradé des ouvrages, au-delà de la limite acceptable. Un second arrêté préfectoral entérinera un nouveau niveau de protection correspondant à la cote du cours d'eau en crue de 3,5 m (crue quinquennale) alors que ce niveau était précédemment de 5 m (crue trentennale) et imposera en outre un renforcement de la surveillance de cette partie des ouvrages.

*

D'une façon générale, les arrêtés préfectoraux devront être motivés par le fait qu'en l'absence des mesures prévues, compte tenu des constats qui ont été faits par le service SCSOH, il est impossible de garantir que la sécurité publique ne sera pas compromise à un niveau inacceptable. On s'attachera à viser les articles adéquats du code de l'environnement qui sont rappelés ci-dessus, afin d'exposer sans ambiguïté les motivations qui conduisent le préfet à prendre telle décision par arrêté qui s'imposera au gestionnaire du système d'endiguement.

L'attention des services est appelée sur le fait que ces décisions prises sur le fondement de l'article L.214-4-II ne sont pas des sanctions administratives qui seraient destinées à contraindre tel titulaire d'autorisation de système d'endiguement peu respectueux de ses obligations mais bien des mesures de police qui sont prises à titre conservatoire. Sauf à prendre le risque de vicier d'emblée la décision préfectorale prise pour l'imposer, il ne doit y avoir aucune ambiguïté dans la motivation d'une telle mesure. Cela n'empêchera pas l'engagement d'une sanction administrative en parallèle, sur la base du manquement à la règle qui aura été constaté.

Dans tous les cas, la mesure proposée par le service SCSOH avec le conseil de l'appui technique national en tant que de besoin, via l'arrêté préfectoral, doit être strictement proportionnée au constat effectué par le service SCSOH et à la gravité des risques révélés.

On rappellera enfin que lorsque le constat du service SCSOH ne revêt pas le même degré d'importance, le service conserve la possibilité d'en faire état au gestionnaire sous une forme juridiquement non contraignante.

10.4 - Cas exceptionnel du retrait d'autorisation

Le préfet peut prendre une mesure de retrait d'autorisation, qui correspond aux situations les plus graves où « rien ne va plus ». Il s'agit de la mesure conservatoire ultime qui puisse être prise sur la base de l'article L.214-4-II (2°) :

l'autorisation peut être abrogée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de police, dans les cas suivants : (...)

2° Pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique ;(...)

4° Lorsque les ouvrages ou installations sont abandonnés ou ne font plus l'objet d'un entretien régulier.

Les textes n'imposent pas de formalisme particulier pour ce type de décision, si ce n'est qu'elle devra en pratique être particulièrement motivée.

Exemple : une procédure de retrait a vocation à être engagée si le SCSOH constate, après une crue très ordinaire (crue annuelle), très inférieure à celle qui correspond au niveau de protection (crue de période de retour de 30 ans), des dégradations sur le système d'endiguement tendant à montrer que le niveau de protection a été très mal déterminé et qu'il est impossible de poursuivre l'exploitation du système d'endiguement sur ses bases initiales, c'est-à-dire sans au préalable « recalculer » ses performances ni sans en passer par une réhabilitation lourde des ouvrages qui le composent (vu l'état des ouvrages après la dernière crue, la suivante est quasiment assurée de provoquer la ruine généralisée des ouvrages et de générer une inondation particulièrement dommageable des territoires exposés.)

Par ailleurs, le préfet devra veiller à ce qu'une phase contradictoire avec le gestionnaire du système d'endiguement soit réalisée avant que la décision finale ne soit prise.

11 - Rappels sur les organismes agréés

Les règles relatives à l'agrément qui permet à son titulaire d'effectuer certaines tâches réglementées rappelées précédemment (définition des projets, exécution d'une mission de maîtrise d'œuvre, réalisation des EDD, réalisation des diagnostics de sûreté) sont codifiées aux articles R.214-129 à R.214-132. L'arrêté ministériel précisant, en application de l'article R.214-130, les critères et catégories d'agrément est actuellement l'arrêté du 15 novembre 2017 précisant *les catégories et les critères des agréments des organismes intervenant pour la sécurité des ouvrages hydrauliques ainsi que l'organisation administrative de leur délivrance* (NOR : TREP1701536A).

Les agréments délivrés à titre définitif depuis ce dernier arrêté ministériel ont une durée de 8 ans, tandis que les agréments délivrés à titre probatoire ont une durée de 3 ans .

Lorsqu'un service SCSOH constate qu'un document établi par un organisme agréé présente une qualité notoirement insuffisante au regard des enjeux de sécurité auxquels il est censé se rapporter, il n'appartient pas au service SCSOH d'en faire grief à l'organisme agréé mais au donneur d'ordre lui-même qui est le seul interlocuteur de l'administration lors des contrôles.

En revanche, les services de contrôle sont invités à faire part de leurs constats à la direction générale de la prévention des risques quant au fait qu'un organisme ne présenterait plus les garanties de compétence suffisantes pour le maintien de son agrément. La DGPR tirera les conséquences de ces manquements sur l'agrément de l'organisme. Il existe en effet un dispositif de sanction graduée allant de la suspension temporaire de l'agrément jusqu'à son retrait.

R.214-132.- L'agrément peut être suspendu pour une durée maximale d'un an par arrêté motivé du ministre chargé de l'environnement, après que le représentant de l'organisme a eu la possibilité d'être entendu, si l'organisme ne respecte pas les obligations qui découlent de son agrément ou cesse de remplir l'une des conditions qui ont conduit à sa délivrance. Avant la fin de la période de suspension, le représentant de l'organisme transmet tout élément de nature à garantir le respect de ces obligations ou conditions au ministre chargé de l'environnement. Celui-ci peut décider de lever la suspension avant son terme s'il estime que les éléments transmis sont suffisants. Si tel n'est pas le cas, il peut retirer l'agrément, par arrêté motivé, à l'issue de la période de suspension. A défaut d'une telle décision ou lorsque le ministre décide de lever la suspension, l'agrément est rétabli pour sa durée résiduelle.

En cas de manquement particulièrement grave de l'organisme aux obligations ou conditions mentionnées à l'alinéa précédent, l'agrément est retiré sans délai par arrêté motivé du ministre chargé de l'environnement après que le représentant de l'organisme a été invité à présenter ses observations.

**Ministère de la Transition
écologique et solidaire**
92055 La Défense CEDEX
Tél. : 01 40 81 21 22

