



N° 2526

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 février 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
SUR LA PROPOSITION DE LOI, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, *visant à*
soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des
inondations (n° 1041).

PAR MME ANNE BERGANTZ

Députée

Voir les numéros :

Sénat : **226, 361, 362** et T.A. **67** (2024-2025).

Assemblée nationale : **1041**.

SOMMAIRE

Pages

COMMENTAIRE DES ARTICLES	5
<i>Article 1^{er}</i> : Simplifier le cadre juridique applicable à la gestion des cours d'eau afin de renforcer la prévention et la gestion des inondations.....	5
<i>Article 1^{er} bis</i> : Réduire la durée de consultation du public en cas de situation d'urgence à caractère civil.....	13
<i>Article 1^{er} ter</i> : Faciliter l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural pour simplifier la procédure de déclaration d'intérêt général.....	16
<i>Article 2</i> : Consacrer l'existence des programmes d'actions et de prévention des inondations (Papi) dans le code de l'environnement, simplifier et accélérer leur élaboration.....	25
<i>Article 2 bis A (nouveau)</i> : Clarifier les dispositions relatives au régime de servitude spéciale s'appliquant aux ouvrages de prévention des inondations.....	35
<i>Article 2 bis B (nouveau)</i> : Étendre la possibilité de recourir à la prise de possession anticipée des terrains nécessaires à la réalisation d'ouvrages prévus par les Papi.....	36
<i>Article 2 bis</i> : Simplifier les éléments à fournir dans un dossier de projet Papi lorsque les éléments nécessaires figurent déjà dans l'évaluation environnementale préalable.....	37
<i>Article 2 ter</i> : Permettre au préfet coordonnateur de bassin, de reconnaître aux projets prévus par un Papi le caractère de projets répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur.....	44
<i>Article 2 quater</i> : Rapport au Parlement sur la simplification des Papi.....	47
<i>Article 3</i> : Renforcer le soutien technique et administratif aux collectivités territoriales affectées par une inondation dans la gestion de l'après-crise.....	50
<i>Article 4 (nouveau)</i> : Simplification des procédures de révision des plans de prévention des risques naturels (PPRN).....	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	93
CONTRIBUTION ÉCRITE	95

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Simplifier le cadre juridique applicable à la gestion des cours d'eau afin de renforcer la prévention et la gestion des inondations

Adopté en commission avec modifications

L'article 1^{er} modifie l'article L. 214-3 du code de l'environnement afin d'étendre explicitement le champ de la procédure d'urgence prévue au II *bis* aux travaux rendus nécessaires par une inondation, ou pour en éviter la réitération à court terme.

Il instaure également au II *ter* une procédure dérogatoire aux régimes communs de déclaration ou d'autorisation, hors cas d'urgence, pour les travaux visant à prévenir la survenance d'une crue ou à réparer les dégâts qu'elle a occasionnés.

Enfin, il crée à l'article L. 211-7 du code de l'environnement une cellule d'appui technique dédiée à l'accompagnement technique des collectivités territoriales en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi).

Lors de l'examen en commission et en séance au Sénat, les dispositions relatives à l'instauration de la procédure dérogatoire hors cas d'urgence, et à la cellule d'appui, ont été supprimées.

En parallèle, il est désormais prévu, à l'article L. 211-2 du code de l'environnement, que les règles générales relatives à l'entretien régulier des cours d'eau et aux interventions réalisées dans le cadre des opérations relevant de la compétence « Gemapi » soient fixées par voie réglementaire.

L'article 1^{er} a été adopté en commission, modifié par deux amendements de clarification rédactionnelle.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES TRAVAUX AYANT DES INCIDENCES SUR LES COURS D'EAU PEUVENT ÊTRE SOUMIS À AUTORISATION OU À DÉCLARATION

1. La nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (Iota) ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques

Conformément à l'article L. 214-3 du code de l'environnement, **les installations, ouvrages, travaux et activités (Iota) sont soumis au régime de l'autorisation ou de la déclaration** en fonction de leurs conséquences sur la santé publique ou sur l'environnement. La nomenclature « Iota », fixée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, détermine de manière précise les catégories d'opérations concernées ainsi que les seuils applicables, au regard desquels s'apprécie leur assujettissement à l'un ou l'autre de ces régimes.

Sont soumises à autorisation de l'autorité administrative les Iota susceptibles de présenter des dangers *« pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondations, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique »*.

Cette autorisation, dénommée **« autorisation environnementale »** est régie par les dispositions du chapitre unique du titre VIII du livre I^{er} du code de l'environnement. Ce cadre juridique précise notamment les modalités de dépôt de la demande d'autorisation, les procédures de consultation du public et des services compétents ainsi que les conditions d'instruction par l'autorité administrative. Il prévoit également la possibilité d'une instruction dans des délais adaptés en cas de situation d'urgence à caractère civil ⁽¹⁾, ainsi que les conditions dans lesquelles l'autorisation peut être modifiée, suspendue ou abrogée en cas de menace majeure ⁽²⁾ pour les intérêts protégés par la loi.

Relèvent, en revanche, du régime de la **déclaration** les activités qui, *« n'étant pas susceptibles de présenter de tels dangers »* ⁽³⁾ doivent néanmoins respecter les prescriptions édictées en application des articles L. 211-2 et L. 211-3 ».

À titre indicatif, le **délai d'instruction** ⁽⁴⁾ d'un dossier de déclaration est en principe de deux mois, pouvant être prolongé en cas de demande de pièces ou d'informations complémentaires. La procédure d'autorisation environnementale s'inscrit, quant à elle, dans des délais moyens compris entre neuf et douze mois, ces durées pouvant varier en pratique selon la complexité du projet et les circonstances propres à chaque dossier.

2. Une procédure d'urgence dérogeant aux régimes de l'autorisation et de déclaration

Le II bis de l'article L. 214-3 du code de l'environnement autorise l'engagement de **travaux « destinés à prévenir un danger grave et immédiat »** sans que soient préalablement présentées les demandes d'autorisation ou les déclarations normalement requises au titre de la police de l'eau.

Cette procédure dérogatoire est strictement encadrée : le préfet doit être immédiatement informé de la réalisation des travaux.

Les modalités d'application de cette procédure dérogatoire sont précisées à l'article R. 214-44 du même code, qui définit notamment le rôle du préfet. Il lui appartient, le cas échéant, de fixer les moyens de surveillance et d'intervention en cas d'incident ou d'accident, ainsi que les mesures conservatoires nécessaires à la

(1) Article L. 181-23-1 du code de l'environnement.

(2) Article L. 181-22 du code de l'environnement.

(3) Similaires à ceux qui impliquent une autorisation environnementale.

(4) Envergo, [« Questions fréquentes : Loi sur l'eau »](#)

préservation des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Ces intérêts comprennent notamment la prévention des inondations, la restauration de la qualité des eaux ou la préservation des écosystèmes aquatiques. Un compte rendu des travaux réalisés doit être adressé au préfet, afin d'assurer le suivi de cette procédure exceptionnelle.

B. LES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE D'ENTRETIEN DES COURS D'EAU NON DOMANIAUX

L'entretien régulier des cours d'eau non domaniaux incombe aux propriétaires riverains ⁽¹⁾, chacun jusqu'à la moitié du lit du cours d'eau ⁽²⁾. Cet entretien vise à « *maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, permettre l'écoulement naturel des eaux et contribuer à son bon état écologique, [...] notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives* ». Le défaut d'entretien des cours d'eau peut accroître les risques d'inondation locale en favorisant la formation d'embâcles – c'est-à-dire des obstructions au libre écoulement des eaux, généralement par chute d'arbres – et, par effet de surverse ou de rupture brutale, de provoquer des dommages aux infrastructures et aux habitations situées en aval. L'entretien régulier des cours d'eau par les propriétaires n'est pas soumis à une procédure administrative préalable, si le cours d'eau ne fait pas l'objet de lourdes interventions impactant les milieux aquatiques. Cette obligation d'entretien reste toutefois très peu respectée par les propriétaires riverains.

Lorsqu'un propriétaire ne s'acquitte pas de cette obligation, **l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou le syndicat exerçant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) peut intervenir en substitution du propriétaire** ⁽³⁾. La réalisation de travaux d'aménagement du cours d'eau en vue de son entretien demeure toutefois facultative : elle ne peut être engagée qu'au titre de l'intérêt général ou en cas d'urgence ⁽⁴⁾. Les collectivités territoriales compétentes disposent ainsi de plusieurs leviers d'action leur permettant de pallier les carences des propriétaires riverains. Ces travaux peuvent être conduits :

– dans le cadre d'une approche globale, par la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de gestion (PPG) ⁽⁵⁾, validé à l'échelle du bassin-versant, et sur la base d'un diagnostic du fonctionnement sédimentaire du cours d'eau ;

– à titre ponctuel, lorsque la collectivité procède à des travaux d'office aux frais du propriétaire riverain après mise en demeure restée sans effet ⁽⁶⁾.

(1) Article L. 215-14 du code de l'environnement.

(2) Article L. 215-2 du code de l'environnement.

(3) Article L. 215-16 du code de l'environnement.

(4) Article L. 211-7 du code de l'environnement.

(5) Article L. 215-15 du code de l'environnement.

(6) Article L. 215-16 du code de l'environnement.

Dans ces deux cas, une déclaration d'intérêt général (DIG) doit être préalablement déposée pour établir les servitudes temporaires d'accès nécessaires à la réalisation des travaux sur les propriétés privées riveraines ⁽¹⁾.

Les **travaux d'entretien sont soumis à déclaration ou à autorisation** au titre de la rubrique 3.2.1.0 de la nomenclature Iota en fonction du volume de sédiments extraits ⁽²⁾. Depuis la publication d'un décret en 2024 ⁽³⁾, le curage ponctuel visant à décolmater le fond du lit, à lutter contre l'eutrophisation, ou à rétablir l'écoulement naturel est désormais soumis à la rubrique 3.3.5.0, liée à la restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques, qui ne prévoit que le régime de la déclaration.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} de la proposition de loi précise les procédures d'entretien dans les cours d'eau pour les riverains ou les collectivités territoriales et leurs groupements, et simplifie l'intervention en cas de substitution de la collectivité territoriale, dans l'objectif de renforcer l'efficacité des politiques de prévention des inondations.

- *L'extension de la procédure d'urgence prévue à l'article L. 214-3 du code de l'environnement*

En l'état du droit, l'article L. 214-3 du code de l'environnement autorise l'engagement de travaux sans autorisation ni déclaration préalable lorsqu'ils sont « *destinés à prévenir un danger grave et immédiat* » présentant un caractère d'urgence. Toutefois, la formulation actuelle ne couvre pas explicitement certains travaux d'entretien des cours d'eau nécessaires pour faire face à des inondations d'ampleur ou pour prévenir leur réitération à court terme.

Lors de son audition par la rapporteure, la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) a indiqué qu'il avait été constaté que cette procédure n'était pas toujours utilisée, compte tenu de l'interprétation du « danger grave et immédiat » en matière de risques d'inondations. En effet, si le défaut d'entretien peut renforcer les conséquences d'une inondation, il ne constitue pas pour autant un « danger grave et immédiat ».

L'article 1^{er} complète ainsi le dispositif d'urgence de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, en y intégrant explicitement « *les travaux d'entretien des cours d'eau visant à remédier à une inondation d'ampleur ou à en éviter la réitération à court terme* », afin de lever toute ambiguïté juridique et de sécuriser l'intervention des collectivités compétentes.

(1) Article L. 215-18 du code de l'environnement.

(2) Article R. 214-1 du code de l'environnement.

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

- *L'instauration d'une procédure d'autorisation simplifiée pour les travaux visant à prévenir la survenance d'une crue ou à réparer les dégâts qu'elle a occasionnés*

L'article 1^{er} introduit, au sein de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, un II *ter* qui prévoit une nouvelle procédure dérogatoire aux régimes de la déclaration et de l'autorisation, sans préjudice de la procédure d'urgence prévue au II *bis*, et sous réserve de l'accord du préfet de département. Cette nouvelle procédure est destinée « à prévenir les dangers liés à la survenance d'une crue ou à réparer les dégâts occasionnés par une crue ».

Applicable à certains travaux de prévention des inondations, cette procédure serait engagée à la demande du maire ou de l'autorité compétente en matière de « Gemapi »⁽¹⁾. Le dispositif proposé cherche ainsi à faciliter la mise en œuvre d'interventions rapides en dehors des périodes d'urgence, notamment pour autoriser le retrait d'embâcles ou la réalisation de travaux de nature à prévenir l'aggravation d'un risque de crue.

Le préfet conserve toutefois la faculté d'édicter, à tout moment, par arrêté, toute prescription particulière qu'il jugerait nécessaire à la préservation des intérêts protégés par le code de l'environnement, notamment en matière de prévention des inondations, de protection des eaux, de restauration de leur qualité et de préservation de la ressource en eau.

La liste des travaux éligibles à cette procédure ainsi que le délai imparti au préfet pour se prononcer sont fixés par voie réglementaire.

- *La création d'une cellule d'appui technique*

L'article 1^{er} prévoit la mise en place, par les services de l'État dans chaque département, d'une cellule dédiée à l'accompagnement technique des collectivités territoriales en matière de « Gemapi ». Il cible plus précisément un appui aux missions définies aux 1^o, 2^o, 5^o et 8^o du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, c'est-à-dire :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

(1) La compétence « Gemapi » est définie au II *bis* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Cette mesure vise à structurer un appui opérationnel de proximité au bénéfice des communes et des établissements publics compétents, et provient de la de la recommandation n° 1 du rapport d'information relatif aux inondations survenues en 2023 et au début de 2024 ⁽¹⁾, qui soulignait la nécessité de renforcer l'ingénierie territoriale dans ce domaine.

III. L'EXAMEN AU SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

L'**amendement COM-1**, présenté par le rapporteur M. Pascal Martin (UC) vise à préciser les règles et conditions d'entretien régulier des cours d'eau.

À cette fin, il modifie l'article L. 211-2 du code de l'environnement et prévoit que les mesures relatives à l'entretien régulier des cours d'eau soient fixées par décret en Conseil d'État, en complément des règles générales de préservation de la qualité des eaux et de répartition des eaux superficielles, souterraines et marines. Ces mesures devront notamment préciser les conditions dans lesquelles l'entretien régulier incombe aux propriétaires riverains, afin de favoriser le libre écoulement des eaux dans leur lit naturel et de prévenir la survenue d'inondations.

Selon le rapporteur, cette clarification normative répond à un objectif de sécurisation juridique des interventions relevant de la notion d'« entretien régulier », dont le périmètre demeure, en pratique, source d'incertitudes.

L'**amendement COM-2**, présenté par le rapporteur M. Pascal Martin (UC) procède à la suppression de la procédure d'autorisation dérogatoire instituée au II *ter* de l'article L. 214-3 du code de l'environnement.

Le rapporteur a estimé qu'un tel dispositif faisait peser un risque d'insécurité juridique sur les travaux entrepris en dehors des régimes de déclaration et d'autorisation et des procédures d'urgence existants. Il a, en outre, considéré que les mécanismes d'urgence déjà prévus par le droit en vigueur, et tels que complétés par la présente proposition de loi, permettaient de répondre, pour l'essentiel, à l'objectif poursuivi par la procédure d'autorisation simplifiée initialement envisagée.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

L'**amendement n° 19**, présenté par le rapporteur M. Pascal Martin (UC) vise à préciser les règles et conditions d'entretien régulier des cours d'eau, et à revenir partiellement sur son propre amendement COM-1 adopté en commission. Il

(1) *Rapport d'information au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances par la mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, MM. Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux, Sénat, septembre 2024.*

a reçu un double avis favorable de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et du Gouvernement.

En effet, la rédaction issue du texte de commission n'abordait pas la possibilité d'intervention en substitution des propriétaires riverains, au titre de la compétence « Gemapi ». Il est désormais précisé que les règles générales d'intervention dans les cours d'eau au titre de la « Gemapi » sont fixées par décret en Conseil d'État, notamment pour les opérations rendues nécessaires par une inondation ou dans le cadre des travaux d'entretien régulier des cours d'eau par les propriétaires riverains.

L'**amendement n° 16**, présenté par le Gouvernement, supprime les dispositions relatives à la mise en place par les services de l'État dans le département d'une cellule d'appui technique, au motif que ce dispositif existe déjà. Cet amendement a fait l'objet d'un avis de sagesse du rapporteur.

La cellule d'appui technique concernée a été instituée par l'article 57 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « Maptam » ⁽¹⁾, codifié à l'article L. 213-12 du code de l'environnement, afin d'accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements dans la mise en œuvre de la compétence « Gemapi ». Elle constituait un cadre d'échanges entre l'État et les collectivités territoriales, destiné à anticiper l'exercice de cette nouvelle compétence et à élaborer les outils nécessaires à son appropriation.

Cette instance s'est réunie, à l'initiative des préfets coordonnateurs de bassin, jusqu'en 2020, date à laquelle son utilité opérationnelle a été jugée limitée. Dans ces conditions, la création d'une cellule d'appui similaire dans la loi n'apparaît pas opportune selon le Gouvernement.

Par ailleurs, depuis l'article 73 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques dite « Lema » ⁽²⁾, codifié à l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales, le département est habilité à accompagner les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ne disposant pas de moyens suffisants pour exercer les compétences relatives à l'entretien ou à la restauration des milieux aquatiques ainsi qu'à la prévention des inondations.

La rapporteure rappelle que le dispositif existant peut-être complété par la création, à l'article 3 de la présente proposition de loi, d'une réserve d'ingénierie facultative et d'un guichet unique de l'État dans le département, chargés d'apporter un appui technique et administratif aux communes sinistrées par des inondations.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

L'**amendement n° 20**, présenté par le rapporteur M. Pascal Martin (UC), vise à reformuler la disposition de la proposition de loi initiale relative au dispositif d'intervention en situation d'urgence prévu à l'article L. 214-3 du code de l'environnement. Ce dispositif permet, à titre dérogatoire, de s'affranchir des procédures d'autorisation et de déclaration au titre de la nomenclature « Iota ». Cet amendement a reçu un double avis favorable de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et du Gouvernement.

Dans sa rédaction initiale, le texte de la commission limitait ce dispositif aux seuls « *travaux d'entretien des cours d'eau visant à remédier à une inondation d'ampleur* », ce qui excluait certaines opérations en cas d'inondation. L'amendement, en citant « *les travaux rendus nécessaires par une inondation* » élargit ainsi le périmètre des types d'opérations pouvant être pris en charge, et permet notamment d'inclure ⁽¹⁾ :

– d'une part, les travaux destinés à prévenir des dommages pendant la survenue de l'inondation, tels que l'effondrement de berges ou d'infrastructures routières ;

– d'autre part, les travaux rendus nécessaires après l'événement, y compris ceux réalisés en dehors du lit du cours d'eau.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure (CD37 et CD38).

*
* *

(1) Selon l'exposé des motifs de l'amendement n° 20.

Article 1^{er} bis

Réduire la durée de consultation du public en cas de situation d'urgence à caractère civil

Adopté en commission sans modification

L'article 1^{er} bis de la proposition de loi, introduit en séance publique au Sénat, modifie l'article L. 181-23-1 du code de l'environnement afin de préciser la durée de la consultation du public lorsque la procédure d'autorisation environnementale est mise en œuvre dans le cadre d'une situation d'urgence à caractère civil.

Il prévoit que, lorsque la consultation du public est organisée dans les conditions prévues à l'article L. 181-10-1 du même code, sa durée est fixée à quarante-cinq jours, en lieu et place du délai de droit commun de trois mois.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA LOI « INDUSTRIE VERTE » A MODIFIÉ LA PROCÉDURE DE L'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE

Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les installations, ouvrages, travaux et activités (Iota) susceptibles de présenter de graves dangers ou inconvénients pour l'environnement, la santé et la sécurité publique sont soumis à autorisation environnementale.

Afin d'accélérer la procédure de délivrance de l'autorisation environnementale, la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte ⁽¹⁾, dite **loi « Industrie verte »**, a modifié la procédure d'instruction des demandes d'autorisation. Alors que celle-ci comportait trois phases distinctes et successives (une phase d'examen, une phase de consultation du public et une phase de décision), la nouvelle procédure fusionne la phase d'examen et de consultation, tout en instaurant de nouvelles modalités de participation du public.

Le déroulement de la nouvelle procédure de consultation du public est détaillé à l'article L. 181-10-1 du code de l'environnement ⁽²⁾ et vise à garantir une information complète et une participation effective du public. Désormais, **le public est consulté dès le début de la phase d'examen et pour une période de trois mois**, contre un mois auparavant. Un commissaire enquêteur doit organiser deux réunions publiques, au début et à la fin de la période de consultation, en présence du porteur de projet.

(1) Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

(2) Créé par l'article 4 de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

B. LES DÉROGATIONS À LA PROCÉDURE D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE EN CAS DE SITUATION D'URGENCE À CARACTÈRE CIVIL

L'article L. 181-23-1 du code de l'environnement institue une **procédure d'instruction de l'autorisation environnementale dérogatoire**, applicable lorsque des activités, installations, ouvrages ou travaux (Iota) relèvent d'une **situation d'urgence à caractère civil**, mentionnée à l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement. Un décret en Conseil d'État peut prévoir une adaptation des délais et des modalités d'instruction afin de permettre la réalisation rapide de travaux indispensables à la protection des personnes, des biens ou de l'environnement.

La circulaire du 2 août 2022 relative aux modalités d'application de la procédure d'urgence à caractère civil précise le cadre dans lequel cette procédure peut être mobilisée, en dehors des situations relevant de la défense nationale. Le recours à cette procédure suppose la réunion cumulative de plusieurs conditions.

D'une part, l'intervention envisagée doit être strictement proportionnée : les mesures prises doivent être à la fois nécessaires et suffisantes pour répondre à la situation d'urgence, sans excéder ce qui est indispensable pour y faire face.

D'autre part, une atteinte majeure et avérée à un intérêt public doit être caractérisée. Sont ainsi exclues les interventions relevant d'une logique d'anticipation ou de prévention d'un risque futur, ainsi que les travaux destinés à faciliter des opérations de reconstruction post-catastrophe, sauf lorsqu'ils visent à éviter la survenance de dommages supplémentaires.

En outre, la dispense d'évaluation environnementale permise par cette procédure ne peut être justifiée que si elle présente un intérêt direct pour la résolution de l'atteinte identifiée, c'est-à-dire lorsque les délais nécessaires à la réalisation de cette évaluation seraient incompatibles avec la nécessité d'une réponse rapide.

Enfin, la circulaire rappelle que doivent être réunies les conditions constitutives du cas de force majeure : un événement imprévisible, irrésistible et extérieur.

Si diverses réductions de la durée de consultation sont bien prévues au titre de l'article L. 181-23-1 du code de l'environnement, aucune réduction de la durée de consultation du public n'y figure actuellement.

Les adaptations existantes de la procédure d'autorisation environnementale pour les projets relevant de l'article L. 181-23-1 du code de l'environnement

Pour les projets relevant d'une situation d'urgence à caractère civil au sens de l'article L. 181-23-1 du code de l'environnement, l'article R. 181-53-1 du même code prévoit plusieurs adaptations des délais applicables à la procédure d'autorisation environnementale. Il prévoit six cas de réduction du délai des consultations et d'instruction :

1° Le délai de quarante-cinq jours est réduit à trente jours pour la consultation des services et des établissements publics de l'État concernés ;

2° Le délai de quarante-cinq jours est réduit à trente jours pour la consultation du ministre chargé des sites, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ainsi que, le cas échéant, de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages ;

3° Le délai de deux mois est réduit à quarante-cinq jours pour la consultation des conseils municipaux des communes et des collectivités territoriales concernées, du conseil scientifique régional du patrimoine naturel ou du conseil national de la protection de la nature ;

4° Le délai de quarante-cinq jours est réduit à trente jours pour les avis prévus par les articles R. 181-21 à R. 181-32-1 du code de l'environnement, notamment ceux émis par les commissions de l'eau, le préfet coordonnateur de bassin, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ou l'Office français de la biodiversité ;

5° Le délai de quinze jours est réduit à huit jours pour la présentation par le pétitionnaire de ses observations écrites à la suite de la transmission, par le préfet, du projet d'arrêté statuant sur la demande d'autorisation environnementale ;

6° Le délai de deux mois est réduit à quarante-cinq jours pour la décision du préfet statuant sur la demande d'autorisation environnementale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} *bis* est issu d'un amendement portant article additionnel déposé par le rapporteur M. Pascal Martin (UC) lors de l'examen en séance publique au Sénat. Il a reçu un double avis favorable de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et du Gouvernement.

Cet amendement vise à raccourcir, dans les situations d'urgence à caractère civil, le délai de consultation du public organisée dans le cadre de la procédure d'autorisation environnementale, en la ramenant de trois mois à quarante-cinq jours.

Selon le rapporteur du texte au Sénat, cet amendement procède à une mesure de coordination destinée à adapter les modalités de la procédure d'urgence à caractère civil prévue à l'article L. 181-23-1 du code de l'environnement, afin de tenir compte des évolutions introduites par la loi « Industrie verte », laquelle a modifié les délais d'instruction et de consultation du public applicables en droit commun. L'article additionnel ne modifie ni le champ d'application de la procédure

d'urgence à caractère civil, ni les modalités de la consultation du public. Il se limite à fixer un délai spécifique de consultation, applicable exclusivement aux situations d'urgence à caractère civil.

La rapporteure souligne que cet article 1^{er} *bis* contribue ainsi à assurer la lisibilité et la cohérence du dispositif d'autorisation environnementale, en articulant la nouvelle procédure de consultation du public issue de la loi relative à l'industrie verte avec le régime particulier applicable aux situations d'urgence à caractère civil.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Aucune modification n'a été apportée à l'article 1^{er} *bis* en commission.

*

* *

Article 1^{er} ter

Faciliter l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural pour simplifier la procédure de déclaration d'intérêt général

Adopté en commission avec modifications

L'article 1^{er} *ter* de la proposition de loi, introduit en séance publique au Sénat, vise à faciliter l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural et de la pêche maritime, afin de sécuriser et de clarifier l'exercice de la compétence « Gemapi » et du cadre juridique lié à la déclaration d'intérêt général.

À cette fin, il procède à la modification des articles L. 215-15 et L. 215-18 du code de l'environnement, relatifs respectivement aux opérations groupées d'entretien des cours d'eau et aux servitudes nécessaires à la réalisation des travaux par les autorités compétentes en matière de « Gemapi ».

Il modifie également les articles L. 151-36 et L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime, qui encadrent les travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, et les modalités de mise en œuvre de la déclaration d'intérêt général.

Enfin, l'article 1^{er} *ter* prévoit une clarification des dispenses d'enquête publique applicables à la déclaration d'intérêt général, notamment par l'introduction d'un cas supplémentaire de dispense et la clarification ou la modification de trois autres cas.

En commission, deux amendements adoptés à l'initiative de la rapporteure réduisent le nombre de documents exigés pour la dispense d'enquête publique, et précisent le champ d'application de la nouvelle dispense d'enquête publique introduite par le Gouvernement au Sénat.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA DÉCLARATION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL, UN CADRE D'INTERVENTION ARTICULÉ ENTRE LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE CODE RURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME

La déclaration d'intérêt général (DIG) est une procédure permettant à une personne publique « maître d'ouvrage » d'assurer l'étude, la réalisation et l'exploitation de travaux, ouvrages ou actions **présentant un caractère d'intérêt général** ou d'urgence, notamment en matière d'aménagement et de gestion des cours d'eau non domaniaux.

À la différence de la déclaration d'utilité publique (DUP), qui peut entraîner un transfert de propriété par voie d'expropriation, **la DIG autorise la réalisation de travaux sans remise en cause du droit de propriété**. Elle permet ainsi de concilier l'intervention publique nécessaire à la préservation des milieux aquatiques et la protection des droits des propriétaires privés.

1. La finalité de la déclaration d'intérêt général

Le recours à la déclaration d'intérêt général permet notamment :

- d'autoriser l'accès aux propriétés privées riveraines, par l'instauration d'une servitude de passage pendant la durée des travaux ;
- de prévoir la participation financière des personnes ayant rendu les travaux nécessaires ou y trouvant un intérêt ;
- de sécuriser juridiquement l'intervention des collectivités territoriales sur des propriétés privées, financée par des fonds publics.

La DIG constitue ainsi l'instrument juridique central permettant aux collectivités territoriales d'intervenir, en particulier lorsque les propriétaires riverains ne remplissent pas leurs obligations d'entretien des cours d'eau non domaniaux. Lorsque les collectivités territoriales ou leurs groupements se substituent à un propriétaire riverain défaillant pour assurer l'entretien d'un cours d'eau, leur intervention doit être préalablement autorisée par le préfet au moyen d'une déclaration d'intérêt général.

À cet égard, les collectivités territoriales compétentes disposent de plusieurs instruments leur permettant d'intervenir en substitution du propriétaire défaillant.

D'une part, aux termes de l'article **L. 215-15 du code de l'environnement**, ces interventions peuvent être conduites dans le cadre d'une démarche globale et coordonnée, par la mise en œuvre d'« **opérations groupées d'entretien des cours d'eau** ». Ces opérations s'inscrivent dans un plan pluriannuel de gestion arrêté à l'échelle du bassin-versant, afin de garantir une approche cohérente, préventive et durable de l'entretien des milieux aquatiques.

Lorsque les collectivités territoriales, leurs groupements ou les syndicats mixtes prennent en charge des opérations groupées d'entretien, la déclaration d'intérêt général est, dans ce cas, pluriannuelle, et d'une durée adaptée à la prise en charge de l'entretien groupé ⁽¹⁾.

D'autre part, l'article L. 215-16 du même code autorise les collectivités territoriales à procéder, lorsque les circonstances le justifient, à l'exécution d'office de travaux ponctuels d'entretien, réalisés aux frais du propriétaire riverain défaillant. À l'instar du dispositif prévu par le code de l'environnement pour l'entretien des cours d'eau, l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime précise les conditions dans lesquelles les dépenses afférentes aux travaux soumis à déclaration d'intérêt général peuvent être mises à la charge des personnes ayant rendu ces interventions nécessaires ou y trouvant un intérêt, ainsi que les modalités d'élaboration et d'exécution du programme de travaux.

La déclaration d'intérêt général est, en principe, précédée d'une enquête publique destinée à garantir l'information et la participation du public aux décisions susceptibles d'affecter l'environnement, conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. La procédure de DIG est encadrée par les articles R. 214-88 à R. 214-104 du code de l'environnement, lesquels précisent notamment le contenu du dossier soumis à l'autorité administrative, les consultations requises, les modalités de participation du public ainsi que les délais d'instruction.

Le caractère d'intérêt général ou d'urgence est ensuite reconnu par arrêté ministériel ou préfectoral.

2. Une procédure reposant sur l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural

Le régime juridique de la déclaration d'intérêt général repose sur une articulation étroite entre le code de l'environnement et le code rural et de la pêche maritime.

Ainsi, en application de l'article **L. 211-7 du code de l'environnement**, les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence « Gemapi » peuvent recourir aux dispositions des articles L. 515-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre des travaux d'intérêt général ou d'urgence.

Le pendant, au sein du **code rural et de la pêche maritime**, de cet article du code de l'environnement est l'article **L. 151-36**, qui autorise la réalisation de travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence du point de vue agricole ou forestier.

(1) Article L. 215-15 du code de l'environnement.

Les travaux nécessitant une déclaration d'intérêt général

Les collectivités territoriales peuvent entreprendre les travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, permettant d'atteindre **les objectifs listés à l'article L. 211-7 du code de l'environnement**, c'est-à-dire :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- l'approvisionnement en eau ;
- la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la lutte contre la pollution ;
- la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- l'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- la mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

Les collectivités territoriales peuvent également entreprendre les travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence du point de vue agricole ou forestier, répondant à l'atteinte des objectifs listés à l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime, c'est-à-dire :

- la lutte contre l'érosion et les avalanches, la défense contre les torrents, le reboisement et l'aménagement des versants, la défense contre les incendies et la réalisation de travaux de desserte forestière, pastorale ou permettant l'accès aux équipements répondant aux objectifs de protection précités ;
- les travaux de débroussaillage des terrains mentionnés à l'article L. 126-2 du code rural ;
- l'entretien des canaux et fossés ;
- l'irrigation, l'épandage, le colmatage et le limonage ;
- les travaux de débardage par câble et les travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois.

3. L'intervention des collectivités territoriales nécessite l'instauration d'une servitude de passage

Conformément à l'article **L. 215-18 du code de l'environnement**, la réalisation des travaux d'entretien des cours d'eau mentionnés aux articles L. 215-15 et L. 215-16 du code de l'environnement entraîne l'instauration d'une **servitude de passage**, destinée à permettre l'accès aux parcelles concernées des agents chargés des travaux ainsi que des engins nécessaires à leur exécution. Cette

servitude **ne peut excéder six mètres de largeur** et vise à garantir l'effectivité matérielle des opérations d'entretien. Les terrains bâtis ou clos de murs à la date du 3 février 1995 ainsi que les cours et jardins attenants aux habitations sont exempts de la servitude en ce qui concerne le passage des engins.

Une servitude de passage permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages peut également être instituée, en cas de besoin, conformément à l'article **L. 151-37-1 du code rural et de la pêche maritime**, à la demande de la collectivité.

B. LES CAS DE DISPENSE D'ENQUÊTE PUBLIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Par défaut, il existe une obligation d'enquête publique dans le cadre de la DIG. **L'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime prévoit plusieurs cas de dispense d'enquête publique**, dès lors que les travaux n'entraînent aucune expropriation et qu'aucune participation financière n'est demandée aux personnes intéressées. Ces dispenses concernent notamment :

- les travaux nécessaires pour faire face à une situation de péril imminent ⁽¹⁾ ;

- les travaux portant sur un cours d'eau couvert par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), directement liés à une inondation reconnue catastrophe naturelle, et réalisés dans un délai de trois ans suivant celle-ci et destinés à rétablir le cours d'eau dans ses caractéristiques naturelles ⁽²⁾ ;

- les travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques ⁽³⁾.

Dans ces trois cas de dispense d'enquête publique, la procédure applicable demeure encadrée par les dispositions de l'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics. L'arrêté préfectoral doit ainsi préciser notamment la commune concernée, les références cadastrales des parcelles intéressées, l'identité des propriétaires ainsi que la nature et les caractéristiques des travaux envisagés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} *ter* est issu d'un amendement additionnel déposé par le Gouvernement lors de l'examen de la séance publique au Sénat. Il a reçu un double avis favorable de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et du Gouvernement.

(1) Quatrième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime.

(2) Cinquième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime.

(3) Avant-dernier alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime.

Il poursuit un objectif de clarification et de sécurisation juridique des interventions réalisées par les collectivités territoriales dans le cadre de la compétence « Gemapi », en améliorant l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural et de la pêche maritime, notamment s'agissant de la procédure de déclaration d'intérêt général (DIG).

Il cherche à répondre, selon le Gouvernement, aux difficultés opérationnelles remontées par les collectivités tant pour les interventions d'urgence destinées à prévenir un danger grave et immédiat lors d'épisodes d'inondation (effondrement d'une berge, d'une route) que pour les travaux postérieurs nécessaires au rétablissement de l'écoulement des eaux et à la prévention de nouveaux sinistres.

- *Les modifications apportées au code de l'environnement*

L'article 1^{er} *ter* modifie l'**article L. 215-15 du code de l'environnement**, relatif aux opérations groupées d'entretien d'un cours d'eau en vue de clarifier l'application du caractère d'intérêt général ou d'urgence à ces opérations.

Ainsi, le **a) du 1^o du I** de l'article 1^{er} *ter* introduit un renvoi explicite à la compétence énumérée au 2^o du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, c'est-à-dire l'entretien des cours d'eau, afin de rattacher clairement les opérations groupées d'entretien des cours d'eau au cadre juridique des travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence.

Le b) du 1^o du I de l'article 1^{er} *ter* vise à clarifier l'exercice de la compétence « Gemapi » en ce qui concerne les opérations groupées d'entretien des cours d'eau, en mentionnant explicitement le *I bis* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Le c) du 1^o du I de l'article 1^{er} *ter* assure une coordination avec les dispenses d'enquête publique prévues par le code rural et de la pêche maritime, en précisant que l'enquête publique requise pour la déclaration d'intérêt général ne s'applique que « *lorsqu'elle est requise en application de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime* », afin d'éviter toute interprétation excessive imposant une enquête dans des cas déjà exemptés par ailleurs.

Le 2^o du I de l'article 1^{er} *ter* modifie l'**article L. 215-18 du code de l'environnement**. Il confirme l'existence d'une servitude pour les travaux d'entretien des cours d'eau menés par les collectivités territoriales et leurs groupements chargés de la compétence « Gemapi ».

Il étend en outre son champ d'application à l'ensemble des travaux, opérations et interventions nécessaires à l'exercice de la compétence « Gemapi », et non plus seulement aux opérations groupées mentionnées à l'article L. 215-15 ou aux interventions prévues à l'article L. 215-16 du code de l'environnement.

- *Les modifications apportées au code rural et de la pêche maritime*

Le A du II de l'article 1^{er} *ter* crée l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural et de la pêche maritime, en ajoutant notamment des éléments d'ordre environnementaux à **l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime**.

Il complète, en effet, les critères du caractère d'intérêt général ou d'urgence en intégrant explicitement une dimension environnementale, aux côtés des dimensions agricole et forestière déjà prévues.

Par ailleurs, la liste des catégories pour lesquels les travaux peuvent présenter un caractère d'intérêt général ou d'urgence a été complétée par les « *travaux nécessaires à l'exercice des compétences listées au I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement* », pour préciser la dimension environnementale nouvellement créée.

Cette évolution met fin à l'application parallèle des dispositifs de déclaration d'intérêt général prévus par les deux codes, en établissant un lien explicite entre eux. Elle vise ainsi à renforcer la cohérence d'ensemble du régime applicable aux travaux conduits au titre de la « Gemapi ».

Le B du II de l'article 1^{er} *ter* modifie l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime, notamment sur les **dispenses à l'enquête publique prévue dans le cadre de la déclaration d'intérêt général**. Cet article identifie les travaux pouvant bénéficier de procédures allégées de participation du public dans le cadre de la déclaration d'intérêt général.

Le a) du 1° du B du II de l'article 1^{er} *ter* maintient la dispense d'enquête publique en cas de péril imminent, en précisant les renvois aux dispositions pertinentes du code de l'environnement :

- le III de l'article L. 123-2, relatif à l'exclusion des travaux destinés à prévenir un danger grave et immédiat du champ des enquêtes publiques des projets ayant une incidence sur l'environnement ;

- le II *bis* de l'article L. 214-3, permettant une dérogation aux régimes d'autorisation ou de déclaration pour prévenir un danger grave et immédiat.

Cette coordination vise à améliorer la sécurité juridique du dispositif.

Le a) du 2° du B du II de l'article 1^{er} *ter* supprime l'exigence d'une couverture par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) pour bénéficier de la dispense d'enquête publique. L'élaboration d'un Sage repose en effet sur une démarche volontaire des élus locaux, et seulement 56,1 % du territoire

métropolitain est couvert par un Sage en 2025 ⁽¹⁾. Cette mesure constitue une simplification substantielle, en élargissant le bénéfice de la procédure allégée.

Désormais, pourront être dispensés d'enquête publique les travaux directement liés à une inondation reconnue catastrophe naturelle, réalisés dans les trois ans suivant celle-ci, et visant à rétablir le cours d'eau dans ses caractéristiques naturelles.

L'article 1^{er} *ter* a, en complément, intégré un lien avec les dérogations à l'étude d'impact pour les situations d'urgence à caractère civil, en application de l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement.

Les b) des 1° et 2° du B du II de l'article 1^{er} *ter* prévoient que, lorsque l'accord du propriétaire est acquis, certains travaux réalisés dans un contexte d'urgence pourront être exemptés d'enquête publique dans le cadre de la déclaration d'intérêt général et de l'application de la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics. Ils renvoient par ailleurs à la voie réglementaire la fixation des modalités adaptées pour l'exercice des travaux sur des terrains privés dans un contexte d'urgence.

Lors de son audition, la DEB a souligné les difficultés pratiques rencontrées pour produire, dans l'urgence, l'ensemble des éléments requis. Lorsque l'accord du propriétaire est formalisé, cette exigence devient sans objet, ce que cet article prend en compte.

Le 3° du B du II de l'article 1^{er} *ter* clarifie la possibilité de recourir à la déclaration d'intérêt général sans enquête publique pour les travaux d'entretien des cours d'eau prévus aux articles L. 215-14 à L. 215-18 du code de l'environnement, en précisant explicitement les articles concernés.

Le 4° du B du II de l'article 1^{er} *ter* introduit un cas général de dispense d'enquête publique, indépendamment des situations d'urgence, pour les travaux non soumis à évaluation environnementale :

- lorsqu'ils sont réalisés dans la bande de six mètres couverte par la servitude prévue à l'article L. 215-18 du code de l'environnement ;
- ou au-delà, sous réserve de l'accord explicite des propriétaires concernés.

Selon les éléments communiqués par la DEB lors de son audition, ces dispositions ont principalement pour objet d'exonérer d'enquête publique certains travaux relevant du régime de la déclaration au titre de la législation sur l'eau, en particulier ceux relevant de la rubrique 3.3.5.0 de la nomenclature Iota, relative aux opérations visant le rétablissement des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques. Ces opérations ont une portée plus large que la restauration des cours d'eau et peuvent excéder le seul lit du cours d'eau : elles peuvent notamment inclure

(1) EauFrance, « [Part du territoire couvert par un Sage en 2025](#) », avril 2025.

des opérations de reméandrage, la restauration de zones naturelles d'expansion des crues ou encore la réhabilitation de zones humides.

En l'état du droit, un porteur de projet peut en effet relever du seul régime déclaratif au titre de la loi sur l'eau tout en demeurant soumis à une enquête publique dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général. Le dispositif proposé vise ainsi à tirer les conséquences de l'évolution réglementaire intervenue en 2024, par laquelle les opérations relevant de la rubrique 3.3.5.0 ont été soumises au régime de la déclaration, consacrant une simplification substantielle des procédures applicables.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement CD62 de la rapporteure visant à réduire le nombre de pièces requises en cas de dispense d'enquête publique pour les travaux réalisés sur les cours d'eau. Selon la direction de l'eau et de la biodiversité, les documents actuellement exigés, fondés sur des dispositions datant de 1892, notamment la production d'un plan parcellaire cadastral, constituent une charge administrative et financière excessive et contribuent à complexifier inutilement les procédures. L'amendement prévoit ainsi de limiter les informations demandées aux seuls éléments strictement nécessaires, à savoir l'indication des travaux justifiant l'occupation, les surfaces concernées, la nature et la durée de l'occupation ainsi que les modalités d'accès au site.

La commission a également adopté l'amendement CD61 de la rapporteure afin de préciser explicitement le champ d'application du dispositif de dispense d'enquête publique introduit au 4^o de l'article 1^{er} *ter*. Cette dispense s'applique aux travaux destinés à restaurer les fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques, telles que les opérations de reméandrage des cours d'eau ou de restauration de zones humides. Cette dispense permet ainsi aux projets soumis à simple déclaration au titre de la loi sur l'eau, en particulier ceux relevant de la rubrique 3.3.5.0 de la nomenclature Iota, de bénéficier d'une procédure simplifiée.

Enfin, la commission a adopté les amendements rédactionnels de la rapporteure (CD39, CD40, CD41, CD42 et CD43).

*

* *

Article 2

Consacrer l'existence des programmes d'actions et de prévention des inondations (Papi) dans le code de l'environnement, simplifier et accélérer leur élaboration

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 vise d'une part à consacrer dans la partie législative du code de l'environnement le fonctionnement existant des Papi. L'article prévoit ainsi que les Papi sont élaborés par les collectivités territoriales et leurs groupements selon un cahier des charges fixé par l'État, et sont labellisés par le préfet coordonnateur de bassin. L'article rappelle en outre que le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier, contribue à leur financement, et qu'un référent est mis à disposition par le préfet coordonnateur de bassin pour fournir un appui technique aux porteurs de projets.

D'autre part, cet article vise à simplifier la mise en œuvre des actions prévues dans les Papi, en instituant un guichet unique chargé d'instruire les demandes d'autorisation, de financement et d'accompagnement relatives aux actions inscrites dans les Papi. Cet article prévoit également la définition, par voie réglementaire, de délais d'instruction des programmes, afin de limiter la longueur des procédures requises pour établir un Papi.

En commission, un amendement adopté à l'initiative de la rapporteure supprime plusieurs dispositions satisfaites par le droit existant, tout en conservant la définition légale des Papi et le renvoi à la voie réglementaire de délais d'instruction des dossiers de Papi.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES ZONES LES PLUS EXPOSÉES AU RISQUE D'INONDATION FONT L'OBJET D'UNE RÉGLEMENTATION DE LEUR AMÉNAGEMENT

Au titre de la politique générale de l'eau, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 ⁽¹⁾ crée les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), qui sont les documents de planification de la politique de l'eau, élaborés par le comité de bassin à l'échelle du bassin hydrographique. Les Sdage sont déclinés à l'échelon du sous-bassin, ou toute autre échelle pertinente, par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), qui sont élaborés par la commission locale de l'eau (CLE) et approuvés par le préfet. Le Sage doit être compatible avec le Sdage. Ces schémas visent à élaborer la gouvernance générale de l'eau. À ce titre, ils fixent les objectifs en matière de préservation des milieux aquatiques, du patrimoine piscicole, de préservation de la qualité de l'eau, de lutte contre la pollution, mais aussi de prévention du risque d'inondation. Les Sage sont des documents opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution des installations, travaux, ouvrages et activités (Iota) soumis à une procédure d'autorisation ou de déclaration.

(1) Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Outre la gouvernance générale de l'eau, le législateur a progressivement traité le risque d'inondation par des dispositions spécifiques, codifiées aux articles L. 566-1 à L. 566-13 du code de l'environnement. Une inondation y est définie à l'article L. 566-1 comme « *une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées, y compris les réseaux unitaires* ». Sur le littoral, l'inondation par submersion marine est définie comme une submersion s'étendant « *au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'article L. 211-4 du code général de la propriété des personnes publiques* ». Le risque d'inondation est constitué de la combinaison de la probabilité de survenue d'une inondation, ainsi que de ses conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel et l'activité économique. La gestion du risque d'inondation est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements.

- À l'échelle nationale, l'État définit depuis 2014 une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI). Ce document de planification interministériel, publié après consultation du public et avis du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM), définit les objectifs de réduction des conséquences négatives potentielles associées aux inondations. Ce document fixe les grands principes – solidarité, subsidiarité, priorisation – de l'action de l'État, ainsi que les objectifs prioritaires des politiques de gestion des inondations – sécurité, réduction des dommages, raccourcissement du délai de retour à la normale des territoires affectés, qui sont adaptés à chaque bassin hydrographique par les plans de gestion du risque d'inondation (PGRI). L'établissement d'une stratégie nationale est issu de la transposition de la directive européenne dite « inondations » de 2007 ⁽¹⁾, qui crée un cadre commun de gestion du risque d'inondation.

- À l'échelle des bassins ou de leurs groupements, le préfet coordonnateur de bassin définit les territoires à risque d'inondation important (TRI), notion introduite à l'article L. 566-5 du code de l'environnement par la directive « inondations ». Pour chaque TRI, le préfet établit les cartes des surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation. Ces cartes sont soumises à l'avis des collectivités compétentes en matière d'urbanisme et de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (Gemapi), ainsi que du comité de bassin et des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Si ces cartes sont modifiables autant que de besoin, elles sont nécessairement mises à jour tous les six ans. Selon les dernières données disponibles, actualisées en 2023, la France compte 124 TRI, qui recouvrent 2 560 communes, soit 7,3 % des communes françaises et 29 millions d'habitants permanents. 35 TRI sont exposés conjointement à l'inondation par submersion marine et par débordement des cours d'eau. 14,3 millions d'actifs ayant un emploi résident dans un TRI (dont plus d'un quart

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

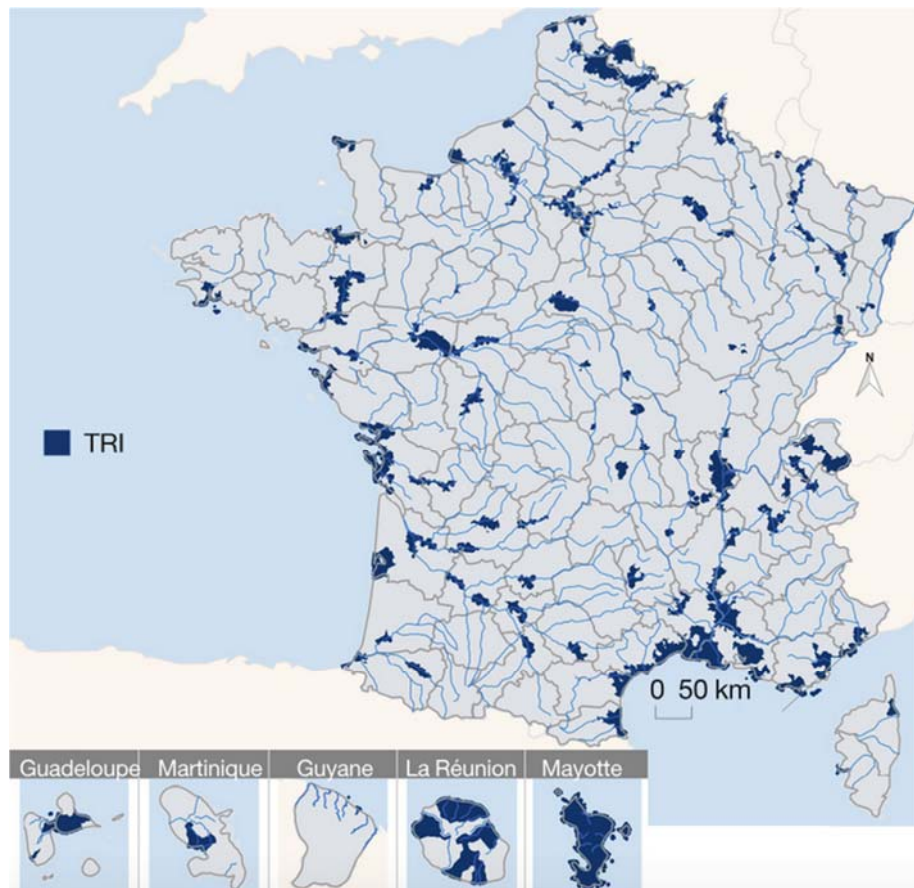
dans le TRI de la métropole parisienne). 80 % des communes faisant partie d'un TRI sont dotées d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI).

Le préfet coordonnateur de bassin établit également un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), qui fixe, en étant compatible avec le Sdage, les mesures de gestion des risques d'inondation des TRI, telles que :

- la surveillance, de prévision et d'information ;
- la maîtrise de l'urbanisation et de la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, la réduction de la vulnérabilité du bâti et l'amélioration de la rétention d'eau ;
- les travaux et mesures relatifs à la gestion du risque d'inondation qui doivent être qualifiés de projet d'intérêt général aux termes de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme ;
- l'information et la sensibilisation du public au risque d'inondation.

À l'instar de la liste des TRI, le PGRI est mis à jour tous les six ans. Il peut en outre être modifié par le préfet coordonnateur de bassin, après avis du comité de bassin, si cette modification ne porte pas atteinte aux objectifs de ce plan. Tout projet de modification fait l'objet d'une consultation du public, qui doit durer *a minima* six mois, et qui consiste à mettre à disposition du public le projet de plan et à recueillir ses observations.

LOCALISATION DES TERRITOIRES À RISQUE IMPORTANT D'INONDATION SELON LA DERNIÈRE MISE À JOUR DE 2023



Source : service des études et statistiques du ministère de la transition écologique

La coordination, l'animation, l'information et le conseil aux collectivités sur la prévention et la gestion du risque d'inondation est réalisé par les établissements publics territoriaux de bassin à l'échelle du bassin ou du sous-bassin hydrographique.

À l'échelon communal et intercommunal, des stratégies conjointes peuvent être établies par les collectivités situées sur un TRI, afin de décliner les objectifs du PGRI.

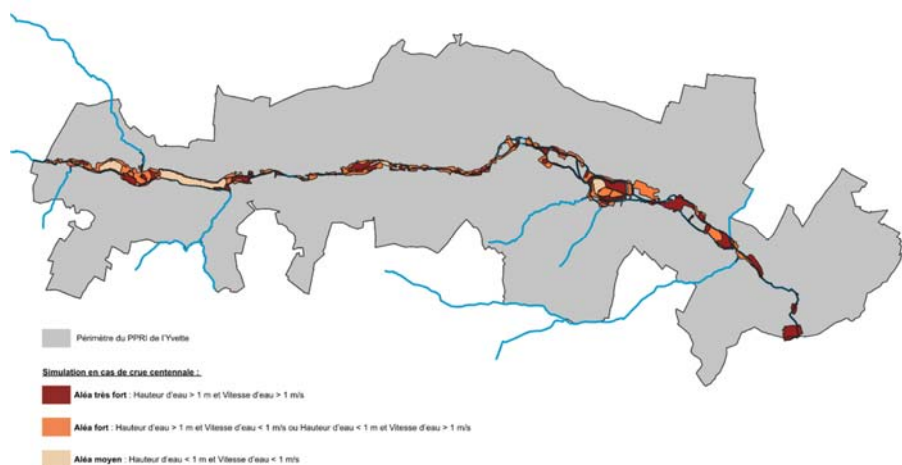
Depuis 1987, le maire ou le préfet peut établir des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI). Les PPRI sont rendus obligatoires en 1995 par la loi dite « Barnier » ⁽¹⁾. Ces plans déterminent par modélisation les zones exposées aux inondations en fonction de l'intensité du risque encouru. Sur chaque type de zones

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

à risque ainsi définies, le règlement du PPRI définit les modalités de conciliation avec les enjeux en présence (industries, habitations, infrastructures, zones naturelles, écoles, etc.). Dans les secteurs les plus exposés aux inondations, toute nouvelle construction peut être interdite. Dans les secteurs soumis à un aléa important, le PPRI peut imposer que les constructions soient adaptées au risque d'inondation, par exemple en redistribuant le réseau électrique, en rehaussant la chaudière ou en créant un espace refuge. Les travaux de réduction de la vulnérabilité du bâti existant peuvent bénéficier, sous conditions, de subventions de l'État pouvant financer jusqu'à 80 % des travaux.

Les PPRI sont approuvés par arrêté du préfet de département après avis des conseils municipaux concernés et enquête publique. Le PPRI est consultable en mairie et sur le site internet de la préfecture de département. Il est annexé aux documents d'urbanisme en tant que servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, et peut ainsi être opposé à tout mode d'occupation ou d'utilisation du sol.

ZONAGE D'ALÉA DU PLAN DE PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION DE LA VALLÉE DE L'YVETTE



Source : commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

À l'échelon communal, les PPRI sont complétés par des plans communaux de sauvegarde (PCS), obligatoires dans chaque commune située dans un territoire à risque important d'inondation (TRI) ou dans chaque commune dotée d'un plan de prévention des risques naturels. Établi par le maire, le PCS détermine les mesures immédiates d'alerte et de protection des personnes en cas de crise. Il fait l'objet, au moins tous les cinq ans, d'un exercice de sécurité civile associant les communes et les services compétents de sécurité civile.

B. LES PROGRAMMES D'ACTIONS ET DE PRÉVENTION DES INONDATIONS, OUTILS DE PLANIFICATION DE LONG TERME À DESTINATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Pour prévenir à long terme les dégâts causés par les inondations, les programmes d'actions et de prévention des inondations (Papi) ont été créés en 2002. Ces documents contractuels signés par l'État et les collectivités territoriales, ou leurs groupements compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) visent à promouvoir des mesures de long terme sur la prévention des inondations, au-delà de la seule documentation du risque ou à la gestion de crise.

Les Papi sont appliqués par l'établissement public territorial de bassin (EPTB) ou l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) compétent sur le périmètre du Papi.

Au regard des collectivités territoriales, les Papi sont considérés comme des documents complexes et difficiles à élaborer. L'élaboration d'un Papi, avant même que les premières actions soient entreprises et que les premiers financements soient attribués, consiste d'abord en une phase d'études d'environ trois ans, durant laquelle plusieurs étapes de demande et de validation se succèdent :

- le « porteur de projet », c'est-à-dire les collectivités volontaires pour réaliser un Papi, officialise d'abord sa volonté de s'engager dans une démarche Papi par courrier au préfet coordonnateur de bassin. Selon le cahier des charges rédigé par le ministère de la transition écologique, ce courrier permet aux services de l'État d'offrir le plus en amont possible un accompagnement méthodologique aux collectivités demandeuses. ⁽¹⁾

- Ensuite, dans un délai d'un à deux mois, un préfet pilote est désigné par le préfet coordonnateur de bassin afin de suivre le projet. Depuis 2021, un contact unique, le « référent État », est désigné par le préfet pilote pour chaque Papi, afin de faciliter les échanges avec les collectivités. Il s'agit d'un agent placé en direction départementale des territoires (DDT). Ce référent est chargé d'accompagner les collectivités dans la procédure administrative aussi bien que dans des précisions techniques. Après la déclaration d'intention, une à trois réunions sont organisées entre le porteur de projet et le référent État, afin de présenter le dispositif Papi et ses nombreuses conditions de réussite : l'implication des élus, les compétences techniques requises, les procédures environnementales, ou encore l'obligation de compatibilité du Papi avec les autres documents de planification.

- S'ensuit l'élaboration du programme d'études préalables (Pep), pour une durée d'environ six mois, qui vise à établir un diagnostic approfondi du territoire, définir la stratégie et le programme d'actions du Papi ainsi que ses modalités d'évaluation et de suivi. Le porteur de projet doit également établir un rapport environnemental nécessaire à l'évaluation environnementale. Le programme

(1) Cahier des charges « Papi 3 », 2021.

d'études préalable est instruit par le service risques de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) compétente, puis validé par un courrier signé par le préfet. Ce courrier de validation ouvre la possibilité pour le porteur de projet de demander des subventions au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », au sein de l'action 14 du programme budgétaire 181 « Prévention des risques ».

— Une fois le Pep validé par le préfet, le porteur de projet doit constituer le dossier Papi soumis à la labellisation, en mettant en œuvre le programme d'études préalables. Comme le rappelle le cahier des charges, le dossier Papi doit être élaboré en assurant la participation du public. Cette phase d'élaboration du projet Papi dure en moyenne deux ans. Le dossier de Papi doit traiter l'ensemble des axes définis dans le cahier des charges, figurant dans le schéma ci-contre.

AXES DEVANT FIGURER DANS LES PROGRAMMES D' ACTIONS ET DE PRÉVENTION DES INONDATIONS ET MESURES ASSOCIÉES

Axe 1 Amélioration de la connaissance et de la conscience du risque	• Actions d'amélioration de la conscience du risque : • Élaboration d'actions de sensibilisation ; • Achat et pose de repères de crue ; • Action de communication en cas de risques majeurs ; • Actions d'amélioration de la connaissance des risques d'inondation : • Élaboration d'études de cartographie de l'aléa d'inondation ; • Études relatives à la connaissance des enjeux et des dispositifs.
Axe 2 Surveillance, prévision des crues et des inondations	• Consolidation des missions de surveillance et de prévision des crues.
Axe 3 Alerte et gestion de crise	• Élaboration et amélioration continue des différents plans de gestion de crise tels les plans de continuité d'activité des entreprises, les plans particuliers de mise en sûreté des établissements d'enseignement, les plans familiaux de mise en sauvegarde et les cahiers des prescriptions spéciales des campings sont recommandés.
Axe 4 Prise en compte du risque d'inondation dans l'urbanisme	• Identification des acteurs clefs de l'urbanisme / aménagement sur le territoire ; • Anticipation foncière / gestion de réserves foncières ; • Révision des SCoT et des PLU ; • Proposition d'avis / conseils formalisés de la structure de gestion des inondations sur les projets d'aménagement ; • Réalisation des zonages pluviaux ; • Mise en place de dispositions concernant le ruissellement et/ou le ressuyage derrière les digues ; • Assistance aux autorités compétentes en matière d'urbanisme.
Axe 5 Réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens	• Réalisation de diagnostics de vulnérabilité ; • Réalisation de travaux de réduction de la vulnérabilité (pour des bâtiments publics, des biens à usage d'habitation ou à usage mixte, des réseaux).
Axe 6 Gestion des écoulements	• Actions concourant au ralentissement des écoulements : • Rétention des eaux en amont ; • Restauration des champs d'expansion de crues ; • Aménagement de zones de sur-inondation ; • Revégétalisation des berges ; • Reméandrage des cours d'eau ; • Restauration des espaces de bon fonctionnement des cours d'eau ; • Suppression de points noirs hydrauliques. • Actions relevant des solutions fondées sur la nature ; • Actions couplant la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.
Axe 7 Gestion des ouvrages de protection hydrauliques	• Études de définition des travaux à entreprendre pour la réalisation, le confortement ou la hausse du niveau de protection de systèmes d'endiguement ; • Travaux pour la réalisation, le confortement ou la hausse du niveau de protection de systèmes d'endiguement (notamment protection du cordon dunaire ; • Études et travaux relatifs à la mise en conformité des digues domaniales.

Source : commission du développement durable à partir du cahier des charges Papi 3, 2023, ministère de la transition écologique

– Une fois complet, le dossier de Papi est déposé en préfecture pour analyse et instruction par le préfet pilote, pour une durée d'environ deux mois.

– Après avis préalable de l'instance de bassin, le préfet coordonnateur de bassin labellise le Papi.

75 % des 1 135 élus locaux répondant à la consultation menée par la mission de contrôle du Sénat sur les inondations de 2023 et 2024 ⁽¹⁾ estiment que cette procédure est trop complexe. Entre la déclaration d'intention et la labellisation d'un Papi, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) constate un délai moyen de trois ans. Pour près d'un quart des élus questionnés par la mission précitée, ces délais étaient supérieurs à cinq ans.

La labellisation traduit la conformité du Papi au cahier des charges et vaut engagement contractuel de l'État à participer à son financement. Il faut toutefois noter que la labellisation du Papi ne constitue ni une autorisation de travaux, ni une décision attributive de subvention au titre du fonds Barnier. Arrivée au terme de la procédure d'étude, la maîtrise d'ouvrage est encore souvent compliquée par les mêmes facteurs : le temps nécessaire à la délivrance d'autorisations de travaux est sous-estimé, les manques de compétences et ressources en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage des communes, *a fortiori* les moins dotées en ingénierie, empêche la mise en œuvre des projets. De plus, les documents demandés peuvent parfois se révéler redondants avec les pièces fournies dans le dossier Papi, et occasionner ainsi une charge administrative supplémentaire pour les élus. Ce constat plaide pour une simplification de la procédure d'élaboration du Papi.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à consacrer au niveau législatif l'existence des Papi, qui relèvent aujourd'hui de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, qui liste l'ensemble des programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale.

L'organisation, les délais et la mise en place des Papi relèvent aujourd'hui d'instructions ministérielles, et surtout du cahier des charges, régulièrement mis à jour par le ministère de la transition écologique. Afin de conférer davantage de stabilité aux collectivités territoriales dans les procédures nécessaires pour élaborer ces plans, il est nécessaire de les faire bénéficier d'une reconnaissance législative.

L'article 2 insère donc au chapitre I^{er} du titre VI du livre V du code de l'environnement un article L. 561-5 disposant que « *les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent élaborer un programme d'actions de prévention des inondations qui répond à un cahier des charges fixé par l'État* ». L'article consacre

(1) Rapport d'information fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances par la mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, MM. Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux, Sénat, septembre 2024.

également le principe d'un référent État constituant l'interlocuteur unique des collectivités durant la phase d'élaboration du Papi. Les cahiers des charges des Papi mentionnent l'existence de cet interlocuteur unique, sous-préfet ou directeur de DDT(M), chargé d'accompagner le projet de Papi, de la lettre d'intention à la mise en œuvre des actions, en veillant à fournir un accompagnement technique et réglementaire. Depuis 2021, les cahiers des charges du Papi 3 mentionnent l'importance que « *l'État parle d'une seule voix, de la phase d'élaboration jusqu'à la mise en œuvre* » ⁽¹⁾. Pour que cette obligation soit suivie d'effet, l'article 2 consacre l'existence du référent désigné par le préfet coordonnateur de bassin. Le référent doit être « *mis à disposition* » des collectivités territoriales porteuses du projet pendant la phase d'élaboration du programme.

Pour remédier à la complexité des démarches à entreprendre une fois le Papi labellisé, l'article prévoit en outre de créer un guichet unique auprès du préfet coordonnateur de bassin, pour garantir la continuité des interlocuteurs à solliciter durant les phases d'élaboration et de mise en œuvre du Papi. Le guichet unique aura pour mission d'« *instruire les demandes d'autorisation, de financement et d'accompagnement* » des mesures inscrites dans le Papi.

Outre la consécration législative de l'existence des Papi, du référent État et du guichet unique, l'article 2 prévoit de fixer par voie réglementaire des délais maximaux d'instruction des Papi. Ces délais opposables permettront aux collectivités d'avoir un retour plus rapide de la part des services de l'État.

III. L'EXAMEN AU SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

L'article 2 a été adopté sans modification en commission au Sénat.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

L'article 2 a été adopté sans modification en séance publique au Sénat.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements identiques de la rapporteure (CD46) et de Mme Nathalie Coggia (EPR, CD29). Ces amendements prévoient une nouvelle rédaction de l'article 2 afin de conserver uniquement les dispositions d'ordre législatif non satisfaites par le droit en vigueur. Ainsi, ces amendements créent un nouvel article L. 563-3-1 dans le code de l'environnement. Cet article prévoit que les collectivités territoriales peuvent élaborer des Papi répondant à un cahier des charges fixé par l'État, qu'elles lui soumettent en vue de sa labellisation.

(1) Cahier des charges Papi 3, 2023.

L'amendement renvoie les délais d'instruction des Papi à un arrêté du ministre chargé de la prévention des risques naturels et technologiques.

*
* *

Article 2 bis A (nouveau)
**Clarifier les dispositions relatives au régime de servitude spéciale
s'appliquant aux ouvrages de prévention des inondations**

Introduit par la commission

L'article 2 bis A, introduit par un amendement de la rapporteure, procède à plusieurs précisions rédactionnelles pour simplifier l'exercice du régime de servitude spéciale par les collectivités territoriales exerçant la compétence Gemapi.

L'article 2 bis A, introduit par l'amendement CD64 de la rapporteure, procède à plusieurs clarifications rédactionnelles de l'article L. 566-12-2 du code de l'environnement, précisant l'application aux collectivités territoriales exerçant la compétence Gemapi (gémapiens) du régime de servitude spéciale.

Introduit par la loi Maptam⁽¹⁾ et prévu par l'article L. 566-12-2 du code de l'environnement, la servitude spéciale peut être créée à la demande des gémapiens pour assurer la conservation d'ouvrages visant à prévenir le risque d'inondation, réaliser des ouvrages complémentaires, effectuer des aménagements pour adapter les ouvrages, mener des travaux de maintenance et entretenir les berges. La servitude est créée par la collectivité gémapienne, après enquête parcellaire et enquête publique.

L'instauration de la servitude prévue par l'article L. 566-12-2 précité permet de grever des parcelles d'assise d'ouvrages préexistants, généralement de droit privé, qui sont susceptibles d'être utiles pour l'exercice de la mission de prévention des inondations, et au gémapien de se substituer au propriétaire pour leur réutilisation sans que celui-ci ne puisse s'y opposer.

L'amendement CD64 apporte deux clarifications rédactionnelles pour une meilleure lisibilité de la règle de droit, en confirmant que la servitude :

– concerne aussi les ouvrages qui n'ont pas été initialement conçus uniquement pour la prévention des inondations, par exemple les murs bordant des propriétés le long d'un cours d'eau, mais qui peuvent désormais contribuer à

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « Maptam ».

l'exercice de la mission de prévention des inondations, lorsqu'ils sont de droit privé ;

– permet de démolir ou reconstruire les ouvrages de prévention des inondations préexistants si tel est le projet du gémapien.

En outre, cet amendement prévoit que l'établissement de la servitude vaut reconnaissance du caractère d'intérêt général des travaux que le gémapien projette de réaliser sur la parcelle grevée par la servitude, dans le cadre de l'exercice de la mission de prévention des inondations, ce qui écarte le risque d'irrégularité au motif que cette parcelle et l'ouvrage préexistant qui s'y trouve sont de droit privé et qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une acquisition préalable.

*

* *

Article 2 bis B (nouveau)

Étendre la possibilité de recourir à la prise de possession anticipée des terrains nécessaires à la réalisation d'ouvrages prévus par les Papi

Introduit par la commission

L'article 2 bis B, introduit par un amendement de la rapporteure, vise à permettre aux gémapiens de recourir, à titre exceptionnel, à la procédure de prise de possession anticipée lorsque des travaux ou aménagements inscrits dans un Papi régulièrement déclarés d'utilité publique sont susceptibles d'être retardés en raison de difficultés causées par l'acquisition foncière. L'article prévoit en outre que l'enquête publique conduite au titre de la procédure d'expropriation, dans le cadre d'un Papi, peut se substituer à la procédure de consultation du public, lorsque celle-ci n'a pas encore été réalisée.

Introduit par l'amendement CD66 de la rapporteure, l'article 2 bis B complète l'article L. 522-21 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui décrit la procédure de prise de possession anticipée. Cette procédure permet, à titre exceptionnel, à la personne publique d'entrer en possession d'un bien avant l'achèvement complet de la phase judiciaire de l'expropriation. Cette faculté ne peut être mise en œuvre que pour certains travaux limitativement énumérés par l'article précité – infrastructures de transport, réseaux d'énergie, opérations d'aménagement d'intérêt national –, à condition qu'ils aient été régulièrement déclarés d'utilité publique et que leur réalisation risque d'être retardée par des difficultés liées à la prise de possession des terrains ou immeubles situés dans leur emprise. Lorsque des immeubles d'habitation sont concernés dans le cadre d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme, un plan de relogement doit en outre avoir été établi. L'autorisation est accordée par décret pris

sur avis conforme du Conseil d'État. Cette procédure permet ainsi d'anticiper matériellement la prise de possession, sans remettre en cause les garanties attachées à l'expropriation, notamment le droit à indemnisation et la possibilité pour le propriétaire de contester le montant de celle-ci devant le juge.

L'article 2 *bis* B étend le champ d'application cette procédure aux ouvrages prévus par un Papi labellisé par l'État. Le I complète l'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin de prévoir qu'à titre exceptionnel, lorsque des travaux ou aménagements inscrits dans un Papi déclarés d'utilité publique sont susceptibles d'être retardés en raison de difficultés liées à la prise de possession d'immeubles situés dans l'emprise des ouvrages, et que des risques sérieux pour la sécurité des personnes rendent nécessaire une intervention rapide, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État peut autoriser la prise de possession des biens concernés.

Le II prévoit que, lorsque la réalisation de travaux inscrits dans un Papi nécessite le dépôt d'un dossier de demande de déclaration d'utilité publique et que la consultation du public requise pour élaborer le dossier de Papi n'a pas encore été réalisée, l'enquête publique conduite au titre du code de l'expropriation peut tenir lieu de consultation du public au titre du Papi.

Article 2 bis

Simplifier les éléments à fournir dans un dossier de projet Papi lorsque les éléments nécessaires figurent déjà dans l'évaluation environnementale préalable

Adopté par la commission avec modification

L'article 2 *bis* vise à dispenser les collectivités de faire figurer à nouveau dans l'étude d'impact d'une action prévue par un Papi des éléments figurant dans l'évaluation environnementale du même Papi.

L'article 2 *bis* a été adopté en commission, modifié par un amendement de clarification rédactionnelle.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Pour être labellisé, un Papi est soumis depuis 2023 à une procédure d'évaluation environnementale. Cette procédure, issue de la directive européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁽¹⁾ a pour objet de documenter les incidences du projet sur

(1) Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

l'environnement et d'en rendre compte au public. L'évaluation environnementale doit documenter les conséquences du projet sur la population, la santé humaine, la biodiversité, la terre, le sol, l'eau, l'air et le climat, les biens matériels, mais aussi le patrimoine culturel et le paysage. Ces enjeux doivent être préalablement hiérarchisés en fonction de la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet.

Article L. 122-6 du code de l'environnement

L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme. Ce rapport présente les mesures prévues pour éviter les incidences négatives notables que l'application du plan ou du programme peut entraîner sur l'environnement, notamment sur la consommation énergétique, les mesures prévues pour réduire celles qui ne peuvent être évitées et les mesures prévues pour compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu. Il définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du plan ou du programme sur l'environnement afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

L'évaluation environnementale comprend deux phases :

- Un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement doit d'abord être élaboré. Aux termes de l'article R.122-20 du code de l'environnement, le rapport doit comprendre les huit rubriques suivantes :

- Une présentation générale indiquant les objectifs résumés du programme et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification, et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale (Sdage, Sage, SCoT, etc.) ;

- Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le Papi n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le programme et les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du programme ;

- Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du programme dans son champ d'application territorial, avec pour chaque hypothèse, ses avantages et inconvénients ;

- L'exposé des motifs pour lesquels le projet de programme a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;

- L'exposé des incidences notables probables de la mise en œuvre du Papi sur l'environnement, et notamment s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages, ainsi que sur les sites Natura 2000 mentionnés à l'article L. 414-4 du même code ;

- La présentation successive des mesures prises pour éviter les incidences négatives du Papi sur l'environnement, réduire l'impact des incidences n'ayant pas pu être évitées, et compenser, si possible, les incidences négatives notables du Papi sur l'environnement ;

- La présentation des critères, indicateurs et modalités pour vérifier la correcte appréciation des incidences défavorables identifiées et le caractère adéquat des mesures destinées à les éviter, réduire ou compenser ;

- Une présentation de la méthodologie du rapport ;

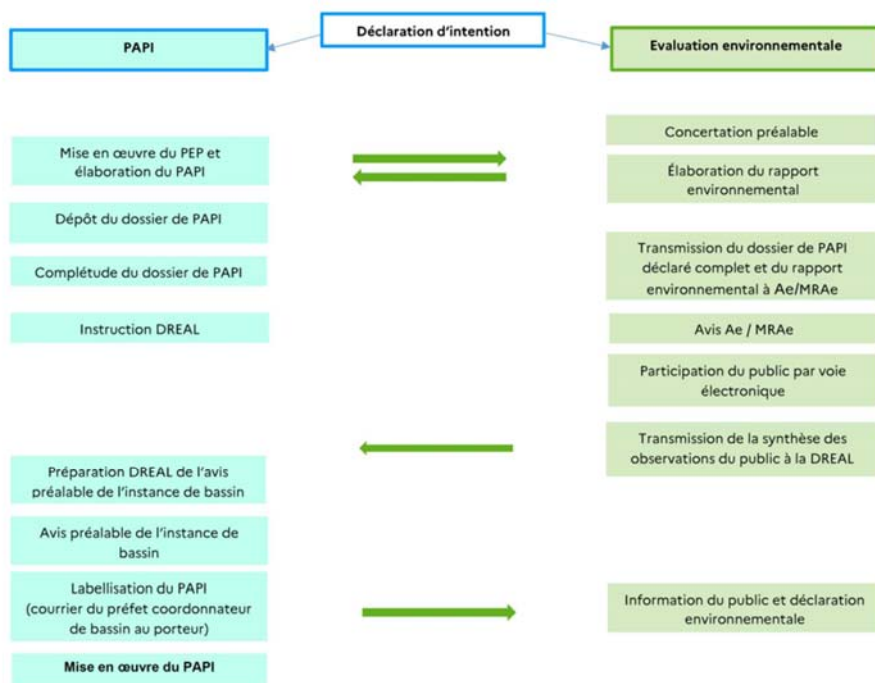
- Après l'élaboration du rapport environnemental, le porteur de projet doit réaliser les consultations de l'Autorité environnementale et du public.

En premier lieu, en vertu de l'article R. 122-21 du code de l'environnement, l'autorité environnementale doit être saisie, par l'intermédiaire des missions régionales de l'autorité environnementale (MRAe), ou de l'Autorité environnementale (Ae) pour les Papi interrégionaux. L'autorité environnementale rend un avis simple (et non un avis conforme) sur le projet de Papi dans un délai de trois mois.

En second lieu, après l'avis de l'Ae, le porteur de projet doit s'assurer de la participation du public, le plus souvent en utilisant le dispositif de participation du public par voie électronique (PPVE). Le porteur du projet doit publier un avis sur son site internet, mais aussi l'afficher dans les mairies du périmètre du Papi, et assurer sa publication dans la presse locale. L'avis d'ouverture de la PPVE doit être rendu public quinze jours au moins avant l'ouverture de la PPVE. Le public est consulté par voie électronique pendant une durée minimum de trente jours, sur le projet de Papi auquel est joint le rapport sur les incidences environnementales ainsi que l'avis de l'Ae. Une synthèse des observations du public est réalisée par le porteur du Papi, ou le bureau d'études mandaté pour réaliser l'évaluation environnementale, et est transmise au service instructeur de la Dreal, au référent État et au préfet coordonnateur de bassin. Avant de labelliser le Papi, un délai de quatre jours doit s'être écoulé depuis la clôture de la PPVE afin de permettre à l'autorité compétente de prendre en considération les observations et propositions déposées par le public et la rédaction de la synthèse.

L'évaluation environnementale est un processus long et complexe. Entre le lancement du diagnostic de l'état initial de l'environnement et l'avis de l'Ae s'écoule un délai de plus de deux ans, ponctué de multiples instances de concertation nécessitant la présence des élus et équipes techniques de la collectivité porteuse de projet (comité de pilotage, comité technique, réunion avec le bureau d'études, etc.). La longueur de la procédure d'évaluation environnementale suppose une mobilisation accrue des élus, mais aussi la maîtrise de compétences dont les porteurs de projets ne disposent pas toujours au sein de leurs ressources internes.

INTERACTIONS ENTRE LE PROGRAMME D'ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS ET L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE



Source : cahier des charges Papi 3, ministère de la transition écologique, 2023

Il convient toutefois de noter que la durée de cette procédure permet d'intégrer au Papi les contraintes environnementales décelées au cours de la rédaction du rapport, de sorte que le projet final minimise les atteintes à l'environnement. L'évaluation environnementale est en effet un dispositif itératif, fondé sur les échanges successifs entre les élus locaux porteurs du projet de Papi, les services de l'État, l'autorité environnementale et le public. L'ampleur des incidences environnementales à déterminer implique que ce travail soit mené sur le long terme et nourrisse les projets mis en œuvre dans le cadre du Papi. Pourtant, une fois le Papi labellisé, les projets qu'il contient, dont la cohérence a déjà été validée par les services de l'État, sont à nouveau soumis à une étude d'impact. Cette procédure porte non plus sur le Papi dans son ensemble, mais sur les dossiers

d'autorisation des projets prévus par le Papi. Les collectivités peuvent certes s'appuyer sur l'évaluation environnementale pour la remplir, mais cette étape supplémentaire paraît redondante. Si les incidences sur l'environnement ont été documentées, réduites et compensées au cours de la procédure d'évaluation environnementale préalable, la pertinence d'une nouvelle étude d'impact à soumettre aux services de l'État semble discutable. Il convient également de rappeler que les études d'impact environnemental constituent des documents complexes dont la réalisation est souvent déléguée à des cabinets spécialisés, *a fortiori* pour les petites communes ne bénéficiant pas de l'ingénierie interne adéquate.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

L'article 2 *bis*, inséré en séance publique au Sénat à la suite de l'adoption de l'amendement n° 22 du rapporteur, M. Pascal Martin (UC), avec avis favorable du Gouvernement, vise à réduire le nombre d'éléments à transmettre dans le cadre d'un dossier d'une action contenue dans un Papi, dès lors que ces documents ont été transmis au stade de l'évaluation environnementale requise pour la labellisation du Papi.

L'article complète la section 3 du chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, relatif à la procédure d'évaluation environnementale, par une nouvelle sous-section créant des dispositions particulières aux travaux ou aménagements prévus par un Papi. Si l'évaluation environnementale requise pour labelliser le Papi contient déjà les éléments nécessaires à l'étude d'impact des projets d'action, ces éléments issus de l'évaluation environnementale constituent *de facto* des éléments de l'étude d'impact. Cette disposition vise à éviter qu'une fois le stade de la labellisation dépassé, les porteurs de projets doivent à nouveau recourir à une étude d'impact pour se voir délivrer les autorisations nécessaires, alors même que le contenu de ces études a déjà été déterminé par l'évaluation environnementale. Il s'agit d'appliquer le principe « *dites-le nous une fois* » promu par les démarches de simplification administrative.

Une fois le Papi labellisé, les élus doivent à nouveau construire des dossiers pour se voir délivrer une autorisation, cette fois, de réaliser chacun de leurs projets, auprès de différents services de l'État. Ces dossiers doivent contenir une étude d'impact, qui contient des éléments relatifs aux incidences du projet sur l'environnement et les mesures prises pour les éviter, et pour réduire les incidences inévitables. Cette démarche est considérée par de nombreux élus comme redondante, voire superfétatoire, avec la phase d'évaluation environnementale. En effet, dès lors que les porteurs de projets se sont engagés dans une procédure d'évaluation environnementale requise pour labelliser leur Papi, celle-ci a permis de déterminer avec précision les incidences des projets sur l'environnement. Il convient en outre de noter que les échanges et les consultations prévus par la procédure d'évaluation environnementale ont permis d'écarter *ex ante* les projets ayant le plus d'incidences néfastes sur l'environnement.

L'article 2 *bis* prévoit donc que le rapport environnemental établi avant la labellisation du Papi peut être assimilé au contenu de l'étude d'impact des projets du Papi, dès lors qu'elle contient les éléments devant obligatoirement figurer dans cette étude d'impact. La liste de ces documents est fixée par l'article L. 122-3 du code de l'environnement.

Extrait de l'article L. 122-3 du code de l'environnement

Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum :

- a) Une description du projet comportant des informations relatives à la localisation, à la conception, aux dimensions et aux autres caractéristiques pertinentes du projet ;
- b) Une description des incidences notables probables du projet sur l'environnement ;
- c) Une description des caractéristiques du projet et des mesures envisagées pour éviter les incidences négatives notables probables sur l'environnement, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites ;
- d) Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet sur l'environnement ;
- e) Un résumé non technique des informations mentionnées aux points a à d ;
- f) Toute information supplémentaire, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire, notamment sur l'artificialisation des sols et la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers résultant du projet lui-même et des mesures mentionnées au c.

Cet article vise ainsi à réduire les délais d'instruction des projets du Papi, afin d'accélérer leur réalisation. Il s'agit d'une mesure de simplification, sans préjudice de l'attention portée à l'évitement ou à la réduction des incidences négatives du projet sur l'environnement. L'article vise également à limiter les coûts administratifs du montage des dossiers d'autorisation. Les évaluations environnementales sont déjà des procédures complexes, nécessitant un haut niveau d'expertise dans des champs techniques tels que l'hydrologie, la faune et la flore ou encore la santé publique. Les porteurs de projets de Papi passent souvent des marchés avec des cabinets privés chargés de réaliser cette évaluation, pour un coût élevé en raison des compétences mobilisées. En permettant au contenu de ces évaluations d'être mutualisé avec les études d'impact des projets prévus dans le Papi, l'article vise à alléger le coût administratif mais aussi financier des Papi.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 2 *bis* modifié par l'amendement rédactionnel CD50 de la rapporteure.

*

* *

Article 2 ter

Permettre au préfet coordonnateur de bassin, de reconnaître aux projets prévus par un Papi le caractère de projets répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 *ter* vise à ouvrir la possibilité, pour le préfet coordonnateur de bassin, de reconnaître aux travaux ou aménagements dont la réalisation est prévue par un Papi, le caractère de projets répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM).

La commission a adopté l'article 2 *ter*, modifié par deux amendements identiques de la rapporteure et de Mme Nathalie Coggia qui suppriment l'appréciation au cas par cas par le préfet coordonnateur de bassin, et prévoient la reconnaissance *a priori* du caractère de raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) des projets prévus par les Papi.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La notion de raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) facilite l'obtention d'une dérogation au régime de protection des espèces animales et végétales issu de la directive du 21 mai 1992 ⁽¹⁾, dite directive « habitats ».

Un arrêté ministériel définit ainsi la liste des espèces protégées au titre de la directive « habitats », lorsque leur conservation est justifiée par un intérêt scientifique particulier, par leur rôle essentiel dans l'écosystème ou par les nécessités de la préservation du patrimoine naturel. L'article L. 411-1 du code de l'environnement interdit les actions pouvant porter atteinte au bon état de conservation de ces espèces.

(1) Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Extrait de l'article L. 411-1 du code de l'environnement

I. – Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits :

1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;

2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ;

3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ;

4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites ;

5° La pose de poteaux téléphoniques et de poteaux de filets paravalanches et anti-éboulement creux et non bouchés.

Lorsqu'au moins une espèce protégée au titre de l'article L. 411-1 du code de l'environnement est située sur le terrain d'un projet, une dérogation est nécessaire pour que le projet soit autorisé.

L'article L. 411-2 du code de l'environnement prévoit qu'une telle dérogation peut être accordée à condition de remplir trois conditions cumulatives :

1° il n'existe pas d'autre solution satisfaisante pour réaliser le projet, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire ;

2° la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;

3° le projet s'inscrit dans un des cinq cas suivants :

– dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;

– pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;

– dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres **raisons impératives d'intérêt public majeur**, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;

– à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;

– pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens.

La dérogation « espèces protégées » est instruite par la Dreal et accordée par arrêté préfectoral.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

L'article 2 *ter*, inséré en séance publique au Sénat à la suite de l'adoption de l'amendement n° 23 du rapporteur, M. Pascal Martin (UC), avec l'avis favorable du Gouvernement, vise à ouvrir au préfet coordonnateur de bassin la capacité de reconnaître aux travaux ou aménagements prévus dans un Papi labellisé par l'État le caractère de projets répondant à une RIIPM. La reconnaissance *a priori* de la RIIPM aux projets des Papi permet de faciliter la délivrance d'une dérogation aux interdictions de destructions des espèces protégées.

Cette faculté ouverte au préfet coordonnateur de bassin ne se fera pas au détriment de l'évaluation des incidences environnementales du projet.

D'abord, la procédure d'évaluation environnementale a permis, pendant la phase d'élaboration du Papi, de prendre en compte les éventuelles atteintes à l'environnement en amont de la définition finale du projet en associant le public et les associations de défense de l'environnement. L'étude d'impact de l'évaluation environnementale détaille également les mesures prévues pour réduire et compenser les atteintes à l'environnement.

En outre, il convient de rappeler que la présomption de RIIPM n'exempte pas le projet du Papi de respecter les deux autres conditions prévues par l'article L. 411-1 du code de l'environnement pour que soit accordée une dérogation « espèces protégées ». À cet égard, le préfet coordonnateur de bassin s'assure, sous le contrôle du juge administratif, qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Les amendements identiques CD51 de la rapporteure et CD30 de Mme Nathalie Coggia (EPR), adoptés par la commission, opèrent une nouvelle rédaction de l'article 2 *ter*, pour supprimer l'appréciation au cas par cas des projets par le préfet coordonnateur de bassin et prévoir que tous les installations, ouvrages, travaux et activités prévus par les Papi bénéficient du caractère de projet répondant à une RIIPM.

L'article 2 *ter* modifié, adopté par la commission, complète le deuxième alinéa de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement. Introduit par la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite « loi Aper » ⁽¹⁾, cet article prévoit que les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique inscrits dans des seuils de puissance fixés par décret sont réputés répondre à une RIIPM. Les amendements CD51 et CD30 étendent cette présomption de RIIPM aux installations, ouvrages, travaux et activités prévus par un Papi labellisé par l'État.

*

* *

Article 2 quater

Rapport au Parlement sur la simplification des Papi

Adopté par la commission avec modification

L'article 2 *quater*, introduit en séance publique au Sénat, prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les possibilités de simplification de la procédure d'élaboration d'un Papi et de son cahier des charges.

Deux amendements identiques, adoptés par la commission, allongent le délai de remise du rapport d'un à deux ans, afin de bénéficier d'un retour d'expérience plus large sur la mise en œuvre de la nouvelle génération de Papi issus du cahier des charges révisé en 2023.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Il y a plus de dix ans, dans son rapport d'information relatif à la gestion des conséquences de la tempête Xynthia ⁽²⁾ la délégation sénatoriale aux collectivités

(1) Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

(2) Rapport d'information n° 536, « Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires », nom des rapporteurs, Sénat, juin 2015.

territoriales appelait déjà à une simplification des procédures administratives, soulignant notamment la complexité des processus de labellisation des Papi.

En 2021, plusieurs ajustements ont été apportés dans la dernière génération de cahiers des charges Papi 3 afin de fluidifier les procédures :

- Dans chaque département, un « référent État » est désigné par le préfet pilote pour chaque Papi. Ce référent État est un sous-préfet, directeur ou directeur adjoint de DDT(M) ;

- Après la déclaration d'intention, une phase de précadrage est organisée, pendant laquelle le référent État conduit trois réunions avec le porteur de projet afin de l'informer sur la procédure d'élaboration du Papi et de diffuser les bonnes pratiques conditionnant la réussite du Papi.

Ces simplifications ont été complétées en 2023 par plusieurs avancées :

- Les Papi sont désormais labellisés à l'échelon du bassin, par le préfet coordonnateur de bassin après avis de l'instance de bassin, et non de l'administration centrale ;

- La convention financière entre l'État et la collectivité territoriale, jusqu'alors requise pour solliciter des financements au titre du fonds Barnier est supprimée ;

- La procédure de conclusion d'avenants est simplifiée.

Malgré ces évolutions, la perception d'une procédure lourde demeure forte. En 2024, 73 % des élus locaux ayant répondu au questionnaire de la mission de contrôle sénatoriale précitée ⁽¹⁾ estiment la procédure d'élaboration d'un Papi trop complexe, tandis qu'une proportion semblable – 72 % – partagent cet avis concernant la phase de mise en œuvre. Les sénateurs concluent qu'« *un effort de simplification et d'accélération supplémentaire de la part de l'État s'avère nécessaire* ».

Il convient par ailleurs de noter qu'en dépit des efforts de simplification récents, le cahier des charges de 2023 soumet les Papi à la procédure d'évaluation environnementale. Cette évolution fait suite à une mise en demeure adressée à la France par la Commission européenne en décembre 2021, au titre de la directive de relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ⁽²⁾. Si cette évolution renforce l'intégration des incidences environnementales dès la phase de réflexion du dispositif, elle ajoute une étape procédurale substantielle dans l'élaboration des programmes.

(1) Rapport d'information n° 775, « Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité », nom des rapporteurs, Sénat, septembre 2024.

(2) Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Face à ces alertes et au risque d'alourdissement des procédures, aucune disposition législative ne prévoit de mécanisme d'évaluation systématique consacré spécifiquement à la simplification des procédures et des cahiers des charges des Papi.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

L'article 2 *quater*, inséré en séance publique au Sénat à la suite de l'adoption de l'amendement n° 9 rectifié de Mme Marie-Do Aeschlimann (LR), contre l'avis du Gouvernement, prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de douze mois après la promulgation de la loi, un rapport sur les possibilités de simplification de la procédure d'élaboration d'un Papi et de son cahier des charges. Cet article vise à opérer un suivi des dispositions de la proposition de loi. Le rapport ainsi remis au Parlement par le Gouvernement doit permettre d'évaluer dans quelle mesure les dispositions ont permis de simplifier les procédures d'élaboration des Papi. Le rapport pourra également permettre au Parlement de proposer, si nécessaire, des améliorations de la loi.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 2 *quater* modifié par deux amendements identiques de la rapporteure (CD52) et de Mme Nathalie Coggia (EPR, CD31). Ces amendements allongent le délai de remise du rapport sur les possibilités de simplification de la procédure d'élaboration des Papi à deux ans. La rédaction issue du Sénat prévoyait la remise du rapport dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. L'objectif de l'allongement du délai de remise du rapport est d'apprécier l'effet des mesures de simplification issues du cahier des charges actualisé en 2023.

*

* *

Article 3

Renforcer le soutien technique et administratif aux collectivités territoriales affectées par une inondation dans la gestion de l'après-crise

Adopté par la commission avec modifications

L'article 3 vise à faciliter les démarches administratives des collectivités territoriales affectées par une inondation. D'une part, cet article prévoit la possibilité, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, de créer une réserve d'ingénierie, composée d'agents publics territoriaux, destinée à fournir une aide technique et administrative aux communes sinistrées par une inondation. D'autre part, cet article définit l'échelon préfectoral comme guichet unique des collectivités pour centraliser et diffuser l'information relative aux procédures et aux financements nécessaires pour remédier aux dégâts engendrés par une inondation.

La commission a adopté deux amendements de la rapporteure tendant à supprimer la mention de la « mise à disposition » des agents publics territoriaux afin de renvoyer l'organisation de la réserve d'ingénierie à la voie réglementaire.

La commission a adopté un amendement pour étendre les missions de la réserve d'ingénierie au conseil aux communes particulièrement exposées aux inondations.

Un amendement de la rapporteure a été adopté pour remplacer le guichet unique d'information aux collectivités par une extension des compétences du référent chargé des catastrophes naturelles en préfecture.

Enfin, deux amendements identiques, dont l'un de la rapporteure, suppriment les stratégies locales de gestion du risque d'inondation, qui sont des documents issus de la surtransposition de la directive « inondations », dépourvus de portée opérationnelle et financière.

Enfin, la commission a adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La mission de contrôle du Sénat précitée sur les conséquences des inondations de 2023-2024, ainsi que les récents épisodes d'inondations ayant affecté le pays témoignent des besoins éprouvés par les collectivités pour organiser les travaux d'après-crise. Ces travaux sont aussi multiples que complexes. Il s'agit de reloger les populations dont le domicile est sinistré, monter des dossiers auprès des assurances, remplir des dossiers de subventions publiques. Ces procédures nécessitent la mobilisation simultanée de ressources que les collectivités, *a fortiori* les plus petites, ne possèdent pas en interne. Face à l'après-crise, après le temps de la sécurité civile et de l'appui des services de secours, certains élus se trouvent démunis face à l'ampleur des tâches à entreprendre. Il est parfois même nécessaire de refonder un projet d'aménagement du territoire à l'échelle de la commune, quand la reconstruction à l'identique exposerait le territoire à un risque trop fort d'inondations. Par exemple, lors des inondations d'octobre 2018 dans

l'agglomération de Carcassonne (Aude), les élus ont choisi de réorienter le projet de territoire vers l'adaptation du territoire à la résilience face au risque d'inondations de plus en plus intenses et répétées. S'en est suivie la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) autour de la prise en compte du risque d'inondation.

Autant pour les démarches administratives post-inondations que pour l'élaboration d'un nouveau projet de territoire, la loi ne prévoit aucun dispositif d'assistance technique aux collectivités. Les élus doivent s'organiser en fonction des ressources disponibles, inégalement réparties sur le territoire. Dans le cas de l'Aude, le conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) a travaillé en lien resserré avec les élus de l'agglomération de Carcassonne. Le préfet a également centralisé toutes les demandes de subvention afin de ne pas multiplier les canaux d'instruction des dossiers. Mais cette situation n'est pas similaire à toutes les collectivités. En l'absence d'une possibilité de mieux allouer les ressources, la capacité à gérer les démarches postérieures aux inondations dépend donc des ressources internes des collectivités. Cette situation expose les plus vulnérables d'entre elles à l'absence de solution dans la réponse formulée à la crise.

Pourtant, le droit existant prévoit des mécanismes de solidarité territoriale en matière de prévention des inondations et de gestion de crise.

D'une part, en matière de prévention des inondations, les départements doivent, depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 ⁽¹⁾, fournir une assistance technique aux communes ou EPCI ne bénéficiant pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences. Ses modalités sont déterminées par convention. Ce mécanisme, prévu par l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales, concerne la prévention des inondations, mais aussi l'assainissement, la protection de la ressource en eau, la restauration et l'entretien des milieux aquatiques, ainsi que la voirie, la mobilité, l'aménagement et l'habitat, depuis la loi du 7 août 2015 dite « NOTRe » ⁽²⁾. Cette assistance technique ne couvre cependant pas la gestion des inondations, puisqu'elle est limitée à leur prévention.

D'autre part, une réserve d'ingénierie existe déjà en matière de sécurité civile. Depuis la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours ⁽³⁾, l'article L. 1424-8-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes peuvent instituer une réserve communale de sécurité civile, placée sous l'autorité du maire. Cette réserve a pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières, en participant au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Pourtant, ce dispositif est circonscrit au seul périmètre des communes, et ne concerne que le fonctionnement des services d'incendie et de secours.

(1) Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(3) Loi n° 96-396 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

Enfin, les démarches de reconstruction et les subventions pouvant être accordées après une inondation nécessitent une forte mobilisation des élus locaux, étant donné qu'elles proviennent de plusieurs échelons administratifs. La recherche de ces sources de financement ainsi que le montage des dossiers constituent un coût, notamment pour les collectivités qui ne sont pas dotées de ressources internes suffisantes. En réponse à la mission de contrôle sénatoriale précitée, Intercommunalités de France affirme en effet que « *la diversité des modalités pour mobiliser d'autres financements, dont les financements départementaux, régionaux, européens et nationaux (dont le Fonds vert), implique une charge administrative lourde pour des montants parfois très limités. Lorsque les critères et les calendriers diffèrent, une ingénierie contractuelle et financière importante est requise* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 3 prévoit la possibilité, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, de créer des réserves d'ingénierie à destination des collectivités les plus affectées par les inondations. L'article précise que l'ingénierie fournie est de nature technique, en raison des travaux à réaliser à la suite d'une inondation, mais aussi administrative, pour aider les collectivités dans leurs démarches de demande de subvention ou de révision de leurs documents de planification. La création de ces réserves est une faculté laissée aux collectivités, afin de ne pas créer d'obligation administrative supplémentaire qui incomberait à des collectivités qui disposeraient déjà de l'organisation adéquate. Le principe de la réserve d'ingénierie est que le personnel compétent en matière de Gemapi, notamment dans les syndicats mixtes, travaille temporairement au service des communes touchées, sans pour autant quitter son employeur d'origine. Le texte déposé au Sénat prévoyait que la réserve d'ingénierie soit exclusivement composée de fonctionnaires territoriaux, qui seraient mis à disposition des collectivités sinistrées, en respectant la procédure de mise à disposition prévue à l'article L. 512-2 du code général de la fonction publique.

La rédaction initiale de l'article 3 prévoit que la réserve d'ingénierie est animée et coordonnée au niveau territorial par le président du conseil régional. L'échelon régional a été choisi pour tenir compte du périmètre des inondations, qui excède souvent un seul département, et la nécessité d'un échelon suffisamment vaste pour inclure toutes les communes affectées. En outre, l'échelon régional a été choisi en raison de la possibilité prévue par le I^{er} de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, d'attribuer au conseil régional, par décret pris à la suite d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) tout ou partie des missions d'animation et de concertation en matière de Gemapi. Enfin, les auteurs de la proposition de loi ont choisi de porter la coordination de cette réserve au niveau régional pour tenir compte des territoires concernés par un manque d'ingénierie y compris à l'échelle départementale, pour gérer la reconstruction post-inondations. Les rapporteurs du Sénat citent à ce titre les départements de l'Ardèche et des Alpes de Haute-Provence.

L'article 3 prévoit en outre la création d'un guichet unique auprès du représentant de l'État dans le département, destiné à centraliser l'ensemble des demandes des collectivités affectées par une inondation. Une voie d'accès unique à toutes les démarches incluant non seulement les financements et aides de l'État, mais aussi les fonds départementaux, régionaux et européens permettrait de parfaire la centralisation des informations et de réduire les coûts administratifs.

III. L'EXAMEN AU SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

En premier lieu, l'amendement COM-3 du rapporteur, M. Pascal Martin (UC), précise que l'aide fournie par les réserves d'ingénierie est destinée aux communes, et non à l'ensemble des collectivités, comme le prévoyait la rédaction initiale de l'article. Cette précision vise à cibler le dispositif sur les collectivités les plus démunies en ingénierie, qui sont souvent les communes les moins peuplées et les plus rurales.

L'amendement élargit en outre le personnel pouvant être mis à disposition des communes, en remplaçant le terme de « fonctionnaires » par celui d'« agents publics ».

L'amendement COM-4 du rapporteur revient en outre sur l'administration chargée de coordonner la réserve d'ingénierie. La rédaction initiale du texte renvoyait cette responsabilité au conseil régional. Cet amendement substitue au conseil régional les centres de gestion de la fonction publique territoriale (CGFPT). Cet amendement opère une coordination avec l'article L. 452-44 du code général de la fonction publique qui prévoit que les CGFPT peuvent mettre à disposition des agents territoriaux pour effectuer des « *missions temporaires* ». Les objectifs de la réserve d'ingénierie prévue à l'article 3 peuvent entrer dans ce cadre.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE

En séance publique, deux amendements à l'article 3 ont été adoptés : l'un pour renvoyer au pouvoir réglementaire la mise en œuvre de la réserve d'ingénierie, et l'autre pour préciser le rôle du guichet unique d'assistance aux communes affectées par les inondations.

L'amendement n° 24 rectifié du rapporteur, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, renvoie au pouvoir réglementaire la définition des modalités pratiques de la réserve d'ingénierie. En effet, cette tâche incombait aux CGFPT à l'issue de la rédaction du texte adopté par la commission. Il ressort toutefois des échanges du rapporteur avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) que les CGFPT occupent des fonctions de gestion des ressources humaines telles que l'organisation de concours, et la gestion des positions statutaires. Allouer les ressources humaines disponibles en fonction des besoins précis des collectivités

relève plutôt de directions dotées d'une expertise interne en matière de gestion des inondations, comme le sont les autorités gémapiennes ou les DDT(M).

L'amendement n° 1 rectifié *bis* de Mme Alexandra Borchio Fontimp (LR), adopté avec l'avis défavorable du Gouvernement, précise la nature de l'aide fournie par le guichet unique créé auprès du préfet de département à destination des collectivités territoriales sinistrées. L'article 3 est complété par une phrase mentionnant que le guichet unique « *aide notamment les communes et leurs groupements à évaluer la nature et le coût des dégâts engendrés par une inondation* ». Cet amendement vise à préciser les missions prioritaires de ce guichet unique, étant donné que les demandes de subvention requièrent une évaluation des coûts que les communes dotées de faibles ressources techniques peuvent avoir des difficultés à déterminer dans un court délai.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements (CD54 et CD55) de la rapporteure tendant à supprimer la mention de la « *mise à disposition* » des agents publics territoriaux afin de renvoyer l'organisation de la réserve d'ingénierie à la voie réglementaire. En effet, les obligations procédurales requises pour procéder à la mise à disposition d'un agent s'avèrent inappropriées aux situations d'urgence auxquelles font face les communes en cas d'inondation. Les modalités d'organisation de la réserve d'ingénierie sont donc renvoyées à la voie réglementaire. Les procédures pourront ainsi être adaptées en fonction des spécificités des communes, et leur révision sera facilitée, sans nécessiter de modification législative.

La commission a adopté l'amendement CD34 de Mme Nathalie Coggia (EPR) pour étendre les missions de la réserve d'ingénierie au conseil aux communes particulièrement exposées aux inondations, au lieu des seules communes sinistrées en cas d'inondation.

L'amendement CD57 de la rapporteure a été adopté pour remplacer le guichet unique d'information aux collectivités, prévu par la rédaction issue du Sénat, par une extension des compétences du référent à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles (« référent Cat Nat »). Créé par la loi dite « Baudu »⁽¹⁾ du 28 décembre 2021, ce référent est désigné par le représentant de l'État dans chaque département, et placé en préfecture, le plus souvent parmi les services de la direction départementale des territoires. Ses missions sont les suivantes :

- Diffuser aux communes l'information sur la démarche de reconnaissance Cat Nat ;

- Faciliter les échanges entre la commune et les différents services compétents ;

(1) Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.

– Promouvoir une meilleure information sur la prévention des risques naturels et sur les dispositifs d’indemnisation disponibles après la survenue d’une catastrophe naturelle ;

– Présenter chaque année un bilan départemental des reconnaissances Cat Nat et de l’utilisation du fonds Barnier.

Dans le souci de ne pas créer une strate administrative supplémentaire, l’amendement CD57 élargit les missions du référent Cat Nat au conseil aux communes sinistrées, y compris quand elles ne sont pas concernées par une reconnaissance de catastrophes naturelles.

Enfin, deux amendements identiques de la rapporteure (CD59) et de Mme Nathalie Coggia (CD33) suppriment les stratégies locales de gestion du risque d’inondation (SLGRI). Ces documents, issus de la surtransposition de la directive « inondations », sont dépourvus de portée opérationnelle et financière. Les PPRI prévoient en effet le zonage des risques d’inondation à l’échelle locale et réglementent la construction. En outre, les Papi planifient les mesures de prévention des inondations, et valent engagement contractuel de financement par l’État et les collectivités territoriales. Les SLGRI se révélant superfétatoires dans la gestion du risque d’inondation au regard des documents de planification existants, la commission a approuvé leur suppression.

Enfin, la commission a adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure (CD53 et CD56).

*
* *

Article 4 (nouveau)
**Simplification des procédures de révision des plans de prévention
des risques naturels (PPRN)**

Introduit par la commission

L’article 4, introduit par deux amendements identiques de la rapporteure et de Mme Nathalie Coggia (EPR), modifie les procédures de révision des plans de prévention des risques naturels (PPRN), dans l’objectif de réduire les délais.

L’article 4, introduit en commission par deux amendements identiques de la rapporteure (CD60) et de Mme Nathalie Coggia (EPR, CD35), modifie plusieurs dispositions du chapitre II du titre VI du livre V du code de l’environnement relatives aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), afin de réduire les délais de révision de ces plans.

L'article 4 prévoit, en premier lieu, que l'avis des conseils municipaux des communes concernées et, le cas échéant, des EPCI compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme, soit recueilli par le représentant de l'État dans le département parallèlement à la procédure d'enquête publique. L'article 4 supprime en outre l'audition systématique de tous les maires concernés, tout en conservant la faculté du commissaire enquêteur d'auditionner toute personne concernée qui en fait la demande en vertu de l'article L. 123-13 du code de l'environnement.

L'article 4 modifie les modalités de publicité des plans en substituant à l'affichage en mairie une publication au recueil des actes administratifs de l'État du département.

L'article 4 adapte également la procédure applicable en cas de révision d'un PPRN. Lorsque le nombre de propriétaires concernés ou l'étendue des surfaces affectées le justifie, il ouvre la possibilité pour le représentant de l'État dans le département de procéder à une consultation écrite des propriétaires des parcelles concernées. L'article 4 prévoit également que le représentant de l'État dans le département puisse rectifier par arrêté une erreur matérielle affectant un PPRN, sans mettre en œuvre les procédures de concertation et de consultation prévues pour l'élaboration ou la modification du plan.

Enfin, l'article 4 procède à une clarification rédactionnelle, en précisant que la référence aux périmètres instaurés en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, mentionnée à l'article L. 562-6 du code de l'environnement, s'entend de la rédaction antérieure au décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 25 février 2026, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de Mme Anne Bergantz, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations (n° 1041).

M. Vincent Thiébaut, président. La présente proposition de loi des sénateurs Jean-Yves Roux et Jean-François Rapin a été adoptée par le Sénat en mars 2025, après engagement de la procédure accélérée, et sera inscrite à l'ordre du jour de la journée réservée du groupe Les Démocrates le 26 mars. Cinquante-cinq amendements ont été déposés sur ce texte qui fait l'objet, à la demande du groupe, de la procédure de législation en commission (Plec).

Le premier ministre a annoncé hier la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour 294 communes touchées par les inondations qui ont frappé l'Ouest de la France ces derniers jours. Nous avons une pensée pour les sinistrés, les élus locaux et tous ceux qui se sont mobilisés à leurs côtés, alors que la décrue et le retour à la normale prendront du temps.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Les inondations que notre pays a connues ces dernières années et ces dernières semaines nous rappellent une réalité désormais bien établie. Face à l'évolution des risques climatiques, la prévention des inondations constitue un enjeu fondamental : celui de la prévention des risques, de l'aménagement du territoire et de la protection de nos concitoyens. Chaque année, 19 millions de Français sont exposés aux inondations et près de 3 500 communes sont sinistrées. Ainsi, sur l'ensemble du territoire national, des communes rurales comme urbaines ont été confrontées à des épisodes d'inondations aux conséquences dramatiques pour les habitants, les collectivités, l'agriculture et les activités économiques. Permettez-moi d'exprimer mon plein soutien aux sinistrés et aux élus locaux qui ont connu des crues exceptionnelles dans l'Ouest de la France ; les décrues s'amorcent par endroits, mais les dégâts se feront ressentir pendant des semaines, voire des mois.

Ces épisodes sont amenés à se multiplier, en raison du dérèglement climatique et de l'augmentation de l'humidité dans l'atmosphère. Pour reprendre les mots de Valérie Masson-Delmotte, climatologue reconnue, lors d'une conférence organisée dans ma circonscription, à Saint-Rémy-lès-Chevreuse, par le syndicat intercommunal du bassin de la vallée de l'Yvette, à la suite des doubles inondations d'octobre 2024 : « Ce qui était exceptionnel devient fréquent, ce qui était rare devient ordinaire. »

Les précipitations hivernales augmenteront de plus de 20 % d'ici à 2050, aggravant le risque d'inondations majeures et de crues et entraînant probablement le doublement des coûts des sinistres, qui pourraient atteindre 104 milliards par an. Face à ces situations, les élus locaux sont en première ligne pour organiser la réponse et assurer la sécurité des populations et des biens. Néanmoins, ils sont parfois confrontés à une difficulté bien identifiée : la nécessité d'intervenir rapidement, tout en respectant un cadre juridique complexe, dont les délais et les procédures ne sont pas toujours adaptés aux exigences de gestion de crise ou de prévention immédiate.

Notre responsabilité ne se résume pas à intervenir après les catastrophes ; il faut aussi mieux anticiper, prévenir et accompagner les territoires. C'est précisément à ces enjeux que répond la présente proposition de loi, très attendue par les élus locaux. Son objectif est clair : renforcer la prévention des inondations, sécuriser juridiquement l'action des collectivités publiques et simplifier certaines procédures, tout en maintenant un haut niveau d'exigence en matière de protection de l'environnement. Tel est le sens de l'initiative du groupe Les Démocrates, qui a souhaité inscrire ce texte à l'ordre du jour de sa niche parlementaire du 26 mars. Nous avons souhaité nous saisir de ce sujet essentiel car ce texte, adopté à l'unanimité par le Sénat, était en attente de navette depuis un an. Le moment d'agir est venu.

Je tiens à remercier l'ensemble des contributeurs qui ont permis de mener un travail constructif et d'aboutir à une version totalement opérationnelle du texte : ses auteurs, les sénateurs Jean-Yves Roux et Jean-François Rapin, son rapporteur, Pascal Martin, ainsi que le gouvernement. Je remercie également les administratrices qui m'ont accompagnée dans la préparation de son examen ainsi que mon collaborateur.

J'en viens aux principales évolutions du texte.

L'article 1^{er} vise à simplifier le cadre juridique de la gestion des cours d'eau afin de renforcer la prévention des inondations. Les règles générales concernant l'entretien des cours d'eau et les interventions relevant de la compétence Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) sont désormais définies par voie réglementaire pour garantir une meilleure homogénéité des pratiques dans l'ensemble du territoire. Il prévoit d'étendre la procédure d'urgence destinée à prévenir un danger grave et immédiat aux travaux rendus nécessaires à la suite d'une inondation ainsi qu'à ceux permettant d'éviter qu'un tel événement ne se reproduise à court terme. Il s'agit donc de sécuriser une intervention plus rapide lorsque la sécurité des populations et la protection des territoires sont en jeu.

L'article 1^{er bis} réduit la durée de consultation du public dans le cadre d'une procédure d'autorisation environnementale, notamment en cas de situation d'urgence à caractère civil. Celle-ci sera désormais fixée à quarante-cinq jours, au lieu des trois mois s'appliquant dans le droit commun depuis l'adoption de la loi relative à l'industrie verte en 2023.

L'article 1^{er} *ter* vise à simplifier la procédure de déclaration d'intérêt général, en améliorant l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural et de la pêche maritime. Il procède à plusieurs ajustements techniques sur la clarification du cadre des opérations groupées d'entretien des cours d'eau, sur les servitudes nécessaires à la réalisation des travaux par les collectivités compétentes et sur l'articulation des règles encadrant les travaux qui présentent un caractère d'intérêt général. Cet article modifie également les cas de dispense d'enquête publique dans le cadre de la déclaration d'intérêt général afin de sécuriser les procédures tout en évitant des délais excessifs lorsque l'intérêt collectif est clairement établi. Il crée ainsi un nouveau cas de dispense pour les travaux soumis à déclaration au titre de la rubrique 3.3.5.0 de la nomenclature Iota – relative aux installations, ouvrages, travaux et activités –, c'est-à-dire pour les opérations de rétablissement des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques. Il supprime enfin l'obligation de disposer d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) pour bénéficier de cette dispense lorsqu'une catastrophe naturelle est reconnue.

L'article 2 tend à simplifier l'élaboration des programmes d'actions pour la prévention des inondations (Papi) par les collectivités territoriales. Sous forme de contrats entre les collectivités d'un bassin-versant et l'État, ceux-ci permettent de planifier sur une durée de six ans en moyenne les mesures d'aménagement du territoire visant à prévenir les inondations. Ce ne sont pas de simples documents administratifs puisqu'ils impliquent un engagement de l'État à financer leur déploiement, notamment grâce à la mobilisation du fonds Barnier. La France compte 319 projets labellisés, pour un financement de près de 4 milliards d'euros, dont 1,6 milliard provient de l'État. Plus de deux tiers des communes françaises sont couvertes par un Papi. Pourtant, l'élaboration d'un tel programme constitue une épreuve, pour ne pas dire un parcours du combattant : entre la déclaration d'intention des élus et la réception du courrier de labellisation émanant des services de l'État, s'écoule en moyenne un délai de trois ans, voire de cinq ans, soit la quasi-intégralité d'un mandat local. L'objectif de l'article 2 est donc d'accélérer les démarches de labellisation tout en garantissant un meilleur accompagnement des collectivités. Il vise également à définir un délai d'instruction des Papi afin de donner la visibilité nécessaire aux collectivités.

J'ai par ailleurs déposé plusieurs amendements visant à en préciser la rédaction. En effet, si je reconnais la nécessité de désigner un référent Papi et d'instaurer un guichet unique pour accompagner les collectivités, je rappelle que ces dispositifs existent déjà et qu'il serait malvenu d'en figer le périmètre dans la loi – d'autant que l'administration fait évoluer son organisation en permanence pour s'adapter aux réalités des crues, comme ce fut le cas en 2024 après les inondations survenues dans le Pas-de-Calais.

L'article 2 *bis* vise à appliquer le principe « dites-le nous une fois ». Depuis 2023, les collectivités doivent réaliser une évaluation environnementale pour chaque projet de Papi, ce qui signifie que, dès la déclaration d'intention, la protection de l'environnement est prise en compte et fait partie des contraintes que

le programme doit satisfaire. Une fois labellisé, le Papi fait de nouveau l'objet d'une étude d'impact, qui détaille ses incidences sur l'environnement. Même si ces procédures n'interviennent pas au même stade du projet – l'une est prospective, l'autre consiste en une étude au cas par cas –, certains éléments de l'évaluation environnementale peuvent être repris dans leur intégralité pour élaborer l'étude d'impact. C'est donc pour répondre à ces cas précis que l'article 2 *bis* vise à dispenser les collectivités de faire figurer au stade de l'étude d'impact des éléments qui figureraient déjà dans l'évaluation environnementale. Il ne s'agit pas de substituer l'une à l'autre ni d'amoindrir le contrôle du respect de l'environnement, d'autant que les services de l'État peuvent exiger des éléments complémentaires sur des points précis dès lors que les documents fournis ne permettent pas de satisfaire les conditions de validité d'une étude d'impact.

L'article 2 *ter* ouvre la possibilité, pour le préfet coordonnateur de bassin, de reconnaître aux travaux prévus par un Papi le caractère de projet répondant à une raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM). Cette reconnaissance permet de réduire les délais d'obtention d'une dérogation sur les espèces protégées afin que les projets de Papi soient réalisés plus rapidement. Je soutiens cet article et je défendrai un amendement visant à reconnaître *a priori* la RIIPM, selon la procédure mise en œuvre pour les projets d'énergies renouvelables. Cette disposition offrira un gain de temps pour la réalisation des projets et permettra de réaliser des économies et de libérer du temps pour les administrations. À ceux de nos collègues qui ont déposé des amendements de suppression, je précise que la reconnaissance de la RIIPM ne vaut pas octroi sans contrôle de la dérogation sur les espèces protégées. Ce n'est pas un renoncement aux exigences environnementales puisqu'il ne s'agit que de l'un des trois critères cumulatifs nécessaires pour obtenir une telle dérogation : il faut aussi que le porteur de projet justifie de l'absence de solution de substitution satisfaisante et de l'absence de nuisance au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Il s'agit donc d'une position d'équilibre. La simplification des consultations et des délais ne se fera pas au détriment de l'environnement, j'y insiste.

L'article 2 *quater* prévoit la remise d'un rapport sur les mesures de simplification de la procédure d'élaboration d'un Papi afin d'évaluer les effets de la présente proposition de loi. J'ai déposé un amendement visant à rehausser le délai de remise du rapport à deux ans – au lieu d'un an prévu dans la version initiale – afin de tenir compte du manque de recul par rapport aux Papi de troisième génération instaurés en 2023, soumis à évaluation environnementale dès leur phase de conception, et qui ne sont pas encore arrivés à leur terme.

L'article 3 concerne l'après-crise. Il ouvre la possibilité, pour les collectivités territoriales, de créer des réserves d'ingénierie, composées des agents publics les plus qualifiés pour venir temporairement renforcer les rangs des communes ayant subi le plus de dégâts causés par une inondation. Il s'agit à la fois d'évaluer les dégâts et de fournir un conseil sur les travaux prioritaires. Je salue cette disposition, tout en soutenant un amendement visant à supprimer la notion de

mise à disposition, qui entraînerait une procédure de transfert particulièrement lourde d'une administration à une autre et n'est pas appropriée à l'urgence de la situation. Enfin, l'article 3 prévoit de créer un guichet unique d'accompagnement en préfecture, qui serait la porte d'entrée des communes sinistrées. Je suis favorable à cette disposition qui permettra de centraliser toutes les aides disponibles et d'orienter les communes, mais je proposerai, par voie d'amendement, de le placer auprès des référents chargés de la gestion des conséquences des catastrophes naturelles, souvent placés dans les DDT (directions départementales des territoires), afin de ne pas créer de strates administratives supplémentaires sur des sujets connexes.

Si la proposition de loi représente un premier pas, elle n'a pas la prétention de répondre à tous les défis liés aux inondations : les sujets du foncier, du financement, de la fiscalité et de la solidarité entre les territoires devront être mis sur la table et feront l'objet d'autres textes tels que celui déposé au Sénat sur le financement et la gouvernance. Néanmoins, aussi modeste soit-elle, elle contient des dispositions attendues par les élus locaux pour sécuriser juridiquement les interventions, simplifier les procédures et réduire les délais d'instruction, dans le plein respect des exigences environnementales. Il s'agit donc d'un texte utile, et j'espère qu'il sera adopté par la commission.

M. Vincent Thiébaut, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Auguste Evrard (RN). La proposition de loi que nous examinons répond à une situation que nos territoires ne connaissent que trop bien : les inondations ne sont plus des événements exceptionnels, mais une menace récurrente, souvent dévastatrice, pour des millions de nos concitoyens. Il est donc nécessaire d'adapter notre législation à cette nouvelle réalité. Les terribles inondations survenues dans le Pas-de-Calais au cours de l'hiver 2023-2024, comme celles qui ont frappé très récemment de nombreux autres départements, ont mis en exergue la profonde vulnérabilité des territoires face aux risques de catastrophes naturelles ainsi que les insuffisances du cadre juridique pour y répondre avec la rapidité et l'efficacité qu'exige la situation.

Le groupe Rassemblement national salue l'initiative parlementaire qui a conduit à l'élaboration de ce texte, lequel s'appuie sur un diagnostic sérieux, partagé sur tous les bancs. Les procédures actuelles sont trop complexes, trop lentes, et elles découragent les élus locaux d'agir quand elles ne les exposent pas à engager leur responsabilité pour avoir simplement voulu protéger leurs administrés. Il pose de bonnes fondations : simplifier les interventions préventives, mieux accompagner les collectivités dans leur planification, organiser la solidarité territoriale dans l'après-crise. Il apporte des réponses concrètes à des attentes exprimées depuis longtemps par les maires, notamment dans les communes rurales les plus exposées et les moins dotées.

Cependant, la prévention et la simplification ne peuvent constituer à elles seules une réponse complète. À chaque inondation se pose la question de la réparation et de la couverture des risques. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est sous tension. Les délais de reconnaissance, les conditions d'indemnisation, la soutenabilité financière du système à long terme face à l'intensification des événements climatiques sont autant de questions que nous ne pouvons pas continuer à ignorer.

Notre commission a d'ailleurs commencé à les traiter grâce aux travaux de la mission d'information sur l'adaptation de l'aménagement des territoires au changement climatique et à la proposition de loi visant à adapter les mécanismes d'assurance. Le présent texte n'y répond pas directement, puisque ce n'est pas son objet, mais il me semble nécessaire de rappeler que prévention et indemnisation forment les deux faces d'une même exigence de protection de nos concitoyens.

Pour toutes ces raisons, le groupe Rassemblement national votera en faveur de la proposition de loi, avec la conviction que protéger les territoires face aux inondations, c'est répondre concrètement aux souhaits des millions de Français qui attendent de nous des actes à la hauteur.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Nous examinons ce texte alors que la France n'a pas fini d'absorber les effets de pluies diluviennes qui ont mis à l'épreuve nos collectivités et révélé les limites de nos procédures. Fin février, plusieurs territoires sont encore placés en vigilance renforcée face aux crues : les cours d'eau demeurent très hauts, les sols sont saturés et des communes continuent d'en gérer l'urgence et les conséquences. Cette situation dépasse aussi nos frontières puisque, dans ma circonscription en Espagne et au Portugal, plusieurs territoires ont également été traversés par une séquence de tempêtes particulièrement violentes au cours des dernières semaines. Les crues ont été soudaines, les évacuations nombreuses et les territoires durablement fragilisés. Le constat est le même partout : le risque s'intensifie et s'installe durablement.

En France, des millions de personnes vivent dans une zone exposée. Pour les élus locaux, il ne s'agit donc pas d'une question de doctrine, mais bien d'une obligation de protection – protection des populations, des écoles, des entreprises et des infrastructures vitales. Or ils nous disent tous que notre cadre d'action est trop lent, trop fragmenté, parfois illisible. Les procédures s'empilent, les responsabilités se dispersent, l'ingénierie manque dans les territoires les plus fragiles.

Face à des événements désormais plus fréquents et plus intenses, l'action publique ne peut pas rester au même rythme qu'hier. C'est pourquoi la proposition de loi apporte une réponse attendue. Sans prétendre tout régler, elle corrige des blocages identifiés, vise à lever les freins administratifs qui entravent la prévention, et sécurise l'action des élus. Elle permet d'agir plus vite, en simplifiant les interventions de prévention, en évitant que l'entretien des cours d'eau ou la sécurisation d'ouvrages ne se heurte à des obstacles administratifs disproportionnés, et en raccourcissant les délais pour que les programmes de prévention ne restent pas

pendant des années des intentions sur le papier. Si un projet met trop de temps à se concrétiser, les risques perdurent et la vulnérabilité se prolonge.

Enfin, elle permet de mieux soutenir les collectivités, notamment les plus petites, qui doivent faire face simultanément à l'urgence, aux démarches administratives, aux demandes d'indemnisation et à la reconstruction. La solidarité territoriale doit se traduire par des moyens concrets et non pas uniquement par des principes.

Les amendements que je défendrai ont été élaborés en concertation étroite avec la rapporteure, que je remercie, ainsi qu'avec le gouvernement. Leur objectif est clair : renforcer l'efficacité opérationnelle du texte, éviter toute rigidité inutile, sécuriser juridiquement les projets de prévention et supprimer les redondances qui ralentissent l'action. Je salue également le travail transpartisan conduit au Sénat, où le texte a été adopté dans un esprit de consensus, avec le soutien de différents groupes. Je remercie en particulier le groupe RDPI (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants) ainsi que la sénatrice Solanges Nadille, cheffe de file sur ce texte. Cette continuité entre nos deux assemblées permet d'avancer sur une base solide et partagée. Les épisodes récents nous imposent une ligne de conduite claire : moins d'empilements, davantage d'opérationnel ; prévenir plutôt que réparer ; et sécuriser, pour éviter de reconstruire plus tard.

Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP). Les inondations représentent désormais le premier risque naturel en France : plus de 18 millions d'habitants vivent en zone potentiellement exposée. Dans ma circonscription, après janvier 2025, le sud de l'Ille-et-Vilaine est de nouveau touché par les inondations. Après la décrue, toutes mes pensées vont aux habitants sinistrés ainsi qu'à celles et ceux qui se sont mobilisés pour les aider – bénévoles de la protection civile, élus locaux, etc. –, dont je tiens à saluer l'engagement sans faille, et qui ont fait preuve de solidarité face à cet événement climatique.

Le Giec (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) explique que le réchauffement climatique augmente l'intensité des précipitations extrêmes puisqu'une atmosphère plus chaude contient davantage de vapeur d'eau, accroissant d'autant le risque de crues soudaines et d'inondations. La multiplication des aléas climatiques doit donc nous alerter et nous inciter à mener une politique ambitieuse de prévention des risques naturels – il est inquiétant de devoir le rappeler encore en 2026.

Si la proposition de loi apporte quelques avancées en matière de prévention des inondations et d'organisation des territoires en amont, nous nous interrogeons sur la limitation des études d'impact et des enquêtes publiques comme unique manière d'accélérer la préparation des territoires aux inondations. Il n'est question d'aucun renforcement global des financements permettant de prévenir les catastrophes naturelles. Pourtant, la question qui se pose, c'est de traiter en premier lieu les causes de la multiplication et de l'intensification des inondations, grâce à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi qu'à des actions de

renaturation, de désimperméabilisation et de restauration des berges pour limiter les ruissellements et réduire l'exposition au risque.

Enfin, ce texte comporte un véritable angle mort. Que prévoyez-vous pour accompagner les collectivités, une fois que les inondations ont touché leur territoire ? Même si la constitution d'une réserve d'ingénierie est un bon outil, dans les faits, les agents publics territoriaux sont déjà mobilisés pour venir en aide à la population lorsqu'une catastrophe survient. Qu'est-ce que le texte changera concrètement pour les communes touchées ? Les élus locaux avec lesquels j'ai pu échanger dans ma circonscription m'ont fait part de leurs inquiétudes face à des questions qui restent sans réponse : comment payer les heures supplémentaires des employés municipaux mobilisés dans la gestion des inondations avec des budgets toujours plus contraints ? Et comment soutenir psychologiquement les personnes qui ont perdu, deux années de suite, leur maison, leur commerce ou leur production agricole ?

Cette proposition de loi aura donc une portée limitée, alors que la multiplication des aléas exige une ambition politique forte.

M. Pierrick Courbon (SOC). Alors que de terribles inondations touchent notre pays, en particulier dans l'Ouest, l'examen de la présente proposition de loi est bienvenu – permettez-moi d'en profiter pour adresser, au nom des élus socialistes, une pensée à tous les sinistrés. Dans mon département de la Loire, les inondations survenues en octobre 2024 ont marqué les esprits, en particulier dans la région du Pilat, à Rive-de-Gier, où l'eau avait recouvert des pans entiers d'autoroute, coupé des liaisons ferroviaires et détérioré des habitations et des commerces.

La multiplication des inondations exceptionnelles révèle clairement notre impréparation face aux effets du dérèglement climatique, et cela coûte cher, tant d'un point de vue humain que matériel. Ces événements mettent en exergue l'essoufflement de notre modèle actuel de prévention et de gestion des risques naturels, qu'il est désormais temps de revoir.

La proposition de loi repose sur trois piliers : une simplification de la gestion et de l'entretien des cours d'eau, une rationalisation et une accélération des programmes d'action pour la prévention des inondations – les fameux Papi – et un renforcement de l'appui technique et administratif de l'État dans la phase d'après-crise. Alléger les procédures, clarifier les responsabilités, accélérer les dispositifs existants sont des conditions nécessaires pour améliorer l'efficacité de l'action publique face aux inondations.

Toutefois, il ne faudrait pas croire que simplifier et accélérer permettra de tout résoudre d'un coup de baguette magique. En l'absence de moyens financiers nouveaux, d'un renforcement durable de l'ingénierie publique territoriale et d'une véritable stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, ce texte risque d'être au mieux un ajustement à la marge qui, certes, améliorera l'existant sans

toutefois transformer le cadre. C'est précisément ce décalage que nous avons cherché à combler au cours de notre dernière niche parlementaire, en défendant une approche plus ambitieuse grâce à la proposition de loi de notre collègue Fabrice Barusseau visant à reconnaître une politique nationale d'adaptation au changement climatique et à adapter les mécanismes d'assurance.

L'article 1^{er}, qui vise à simplifier la gestion des cours d'eau afin de mieux prévenir les inondations, nous paraît justifié. Il faut toutefois que les autorisations et les déclarations nécessaires aux travaux d'urgence puissent être régularisées *a posteriori*, une fois la situation d'urgence passée – nous avons déposé un amendement en ce sens.

L'article 2, qui prévoit l'instauration d'un référent pour les Papi et la création d'un guichet unique dans les préfetures, propose des dispositions de bon sens pour accompagner les collectivités concernées.

À l'inverse, nous sommes inquiets s'agissant de l'article 2 *ter*, qui permet au préfet coordonnateur de bassin de reconnaître les travaux ou aménagements inscrits dans un Papi comme relevant d'une raison impérative d'intérêt public majeur. Cette mesure risque de réduire les garanties prévues par la législation, en particulier l'évaluation environnementale, et la participation du public pour des projets qui ne sont pas forcément tous urgents.

Enfin, nous soutiendrons l'instauration d'une réserve d'ingénierie territoriale composée d'agents volontaires mobilisables pour appuyer les communes sinistrées dans la gestion de l'après-crise.

Vous l'aurez compris, le groupe Socialistes et apparentés soutiendra cette proposition de loi, sous réserve de ces quelques ajustements, pour qu'elle constitue un premier pas utile pour les territoires et les collectivités concernés.

M. Jean-Pierre Taite (DR). Les inondations constituent le premier risque naturel en France. Entre novembre 2023 et juin 2024, plus de la moitié des départements ont été touchés et treize personnes ont perdu la vie ; 18,6 millions de Français vivent dans des zones exposées. Ces événements ont entraîné des dégâts humains, matériels et économiques importants. Ils ont aussi mis en évidence les difficultés rencontrées par les collectivités pour intervenir rapidement et efficacement. C'est dans ce contexte qu'une mission d'information sénatoriale a été lancée en janvier 2024, dont les conclusions ont été adoptées à l'unanimité en septembre de la même année. Le rapport d'information formulait plusieurs recommandations pour améliorer la prévention et la gestion des inondations, que la proposition de loi vise à traduire, pour partie, dans la loi.

Elle repose sur trois axes principaux. Le premier concerne l'entretien des cours d'eau, élément essentiel de la prévention. Il clarifie les procédures applicables, élargit les possibilités d'intervention en cas d'urgence et sécurise juridiquement l'action des collectivités, notamment lorsque les propriétaires riverains ne remplissent pas leurs obligations. Le deuxième porte sur les Papi : le

texte renforce l'accompagnement des collectivités en prévoyant la désignation d'un référent et la création d'un guichet unique pour simplifier les démarches d'autorisation et de financement. Il facilite également certaines procédures. Le troisième axe concerne la phase d'après-crise et crée une réserve d'ingénierie territoriale afin d'apporter un appui technique et administratif aux communes sinistrées. Le Sénat a veillé à renforcer le caractère opérationnel de ce dispositif afin qu'il puisse être mobilisé rapidement en cas de besoin.

Ce texte ne règle pas l'ensemble des enjeux liés au risque d'inondation. Il apporte toutefois des améliorations concrètes attendues par les élus locaux : simplifier, accélérer et mieux accompagner. C'est pourquoi nous le voterons, afin de contribuer de manière pragmatique à une prévention renforcée et à une meilleure gestion des inondations dans notre pays.

Mme Julie Ozenne (EcoS). Ces derniers jours, notre pays a de nouveau été frappé par des épisodes météorologiques d'une intensité exceptionnelle. Après la tempête Nils, la tempête Pedro a provoqué des pluies massives et des vents violents entraînant crues, débordements des cours d'eau et inondations dans de nombreux territoires sur des sols déjà saturés. Plus de soixante-dix départements ont été concernés en quelques semaines. Nous adressons bien sûr notre solidarité aux personnes touchées et nos remerciements les plus sincères aux sapeurs-pompiers, aux agents de la sécurité civile, aux forces de l'ordre, aux services publics, aux bénévoles et aux élus locaux, en première ligne face à ces catastrophes.

Selon les données du Shift Project, plus d'un maire sur deux déclare avoir été confronté à des inondations et à des précipitations extrêmes sur son territoire. Ces événements sont la conséquence directe du dérèglement climatique. La prévention doit enfin devenir un pilier central de l'action publique : renaturation, désimperméabilisation des sols, protection des zones humides, adaptation de l'habitat, transition vers des pratiques agricoles favorisant l'infiltration de l'eau, la couverture des sols et la préservation des haies.

De fait, cette proposition de loi présentée comme un outil d'urgence laisse de côté les causes profondes des inondations et les leviers de transformation indispensables. Pire, certaines dispositions font le choix d'accélérer les procédures au détriment de la participation du public et des garanties environnementales, s'inscrivant plus globalement dans une logique pernicieuse bien connue, qui prétend que la simplification normative serait la réponse à tous les problèmes. Surtout, ce texte passe à côté de l'enjeu central : adapter en profondeur nos territoires au changement climatique. Il ne traite ni de la maîtrise du foncier, ni de la lutte contre l'artificialisation, ni de l'imperméabilisation des sols, ni des choix d'aménagement et de construction qui aggravent le ruissellement. Or l'application effective de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) constitue l'un des leviers les plus puissants de prévention des inondations. Il s'agit d'un combat prioritaire pour le groupe Écologiste et social.

C'est pourquoi nous avons déposé plusieurs amendements visant à mieux accompagner les collectivités territoriales, en particulier les plus petites, à sauvegarder le principe de la consultation citoyenne, à limiter le recours excessif à la raison impérative d'intérêt public majeur et à mieux intégrer une mention explicite de la prise en compte des enjeux de prévention des risques, d'adaptation au changement climatique et de restauration et renaturation des milieux naturels. Nous abordons donc ce texte dans un esprit constructif, mais avec une exigence claire : empêcher tout recul environnemental et poser les bases de politiques de prévention qui soient réellement à la hauteur des risques auxquels nos territoires sont désormais confrontés.

M. Jimmy Pahun (Dem). Chaque année, les inondations causent des drames humains, des pertes matérielles considérables, et révèlent, ou aggravent, des fractures dans les territoires. En France, un quart de nos concitoyens vit dans une zone exposée au risque d'inondation. Ces risques ne sont pas abstraits puisque, ces derniers mois, les crues ont touché plusieurs centaines de communes, provoquant des dégâts majeurs, des évacuations et des pertes économiques colossales – permettez-moi d'associer à mes propos mes collègues Erwan Balanant et Sophie Mette et de rappeler que la ville de Quimperlé a fait des travaux considérables et des avancées notables pour réduire le risque d'inondation.

La nécessité d'agir est partagée, mais la capacité d'action reste bloquée. Trop souvent, les projets de protection contre les inondations mettent des années à aboutir, en raison de procédures longues, d'avis successifs, de dispositions qui se superposent et parfois se contredisent, ce qui ralentit l'action alors même que les risques augmentent. Ce texte n'est pas l'alpha et l'oméga qui résoudra tous les problèmes de la gestion et de la prévention des inondations. Néanmoins, il constitue un outil de simplification indispensable pour les élus locaux. Il sécurise juridiquement certaines interventions, simplifie les procédures administratives et réduit les délais d'instruction. Concrètement, cela signifie l'adoption rapide de plans de prévention, le déclenchement automatique des décisions après une catastrophe et un cadre unique pour agir vite et sans blocage. Il permet donc d'agir plus vite pour protéger les habitants, prévenir les drames et éviter qu'ils ne se reproduisent.

Pour toutes ces raisons, notre groupe votera en faveur du texte et apportera son soutien aux amendements proposés par la rapporteure. Cette proposition de loi améliore notre souveraineté face au changement climatique, accélère notre résilience collective et marque un premier pas essentiel vers des politiques d'adaptation concrètes, durables et coordonnées face aux défis à venir.

M. Xavier Roseren (HOR). Le risque d'inondation constitue désormais le premier risque naturel en France. Plus de 18 millions de personnes résident ou travaillent dans une zone exposée au débordement des cours d'eau, soit plus d'un quart de la population. Ces dernières années, plus de la moitié des départements ont été touchés par des inondations et 370 communes ont fait l'objet d'un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

Derrière ces chiffres, il y a des drames humains, des commerces détruits, des exploitations agricoles sinistrées, des équipements publics lourdement endommagés. Les projections sont préoccupantes : à l'horizon 2050, la sinistralité pourrait fortement augmenter sous l'effet conjugué du réchauffement climatique et de l'urbanisation des zones à risque. Les collectivités territoriales sont en première ligne du fait de leurs compétences en matière de Gemapi et les intercommunalités assument des responsabilités lourdes : entretien des cours d'eau, défense contre les inondations, élaboration de stratégies locales. Néanmoins, elles se heurtent à des procédures complexes, à un manque d'ingénierie, notamment dans les communes rurales, ce qui freine le déploiement d'actions pourtant urgentes.

La présente proposition de loi vise précisément à apporter des réponses concrètes aux difficultés rencontrées par les collectivités. Tout d'abord, elle clarifie les règles relatives à l'entretien des cours d'eau et facilite le recours aux procédures d'urgence, tout en sécurisant juridiquement l'intervention des collectivités. Ensuite, elle consacre dans la loi les programmes d'action pour la prévention des inondations et prévoit plusieurs mesures destinées à accélérer et à faciliter la conduite opérationnelle des projets. Enfin, elle renforce l'accompagnement au cours de l'après-crise, avec la création d'une réserve d'ingénierie et d'un guichet unique pour orienter les communes sinistrées vers les aides disponibles, et permet de centraliser leurs démarches.

Au cours de son examen au Sénat, le texte a été enrichi. Les clarifications apportées sur la déclaration d'intérêt général et l'élargissement de la réserve d'ingénierie aux agents publics territoriaux constituent, à ce titre, de réels progrès. Notre travail en commission doit être l'occasion d'en parfaire la rédaction et, si nécessaire, d'en simplifier certains points. Face à un risque appelé à s'intensifier, nous devons donner aux collectivités des outils clairs et juridiquement sécurisés. C'est un enjeu de protection des populations, de responsabilité budgétaire et de solidarité territoriale.

Le groupe Horizons & indépendants votera résolument en faveur de la proposition de loi et contribuera à son amélioration dans un esprit constructif.

Mme Constance de Pélichy (LIOT). Nous examinons un sujet qu'il était urgent de traiter. Je remercie Mme la rapporteure pour ce texte majeur attendu par les collectivités territoriales. Les inondations sont le premier risque naturel en France : 19 millions de nos concitoyens vivent dans des territoires exposés à un risque important. La semaine dernière, la majorité des départements étaient placés en vigilance crues et un grand nombre d'entre eux ont été inondés. Cette situation exceptionnelle par son ampleur illustre combien le changement climatique accroît la fréquence et l'intensité des épisodes météorologiques. Les conséquences humaines, économiques et environnementales sont très lourdes : des familles déplacées, des maisons et des commerces sinistrés et, au-delà des dégâts matériels, une inquiétude durable. Permettez-moi d'exprimer tout mon soutien aux sinistrés et ma sincère reconnaissance aux forces de sécurité civile et aux élus locaux qui ont lutté ces dernières semaines. Dans le Loiret, chacun se souvient des inondations de

2016, où près de 226 communes avaient été inondées sur les 325 que compte le département.

Les rivières et les fleuves structurent nos paysages ; ils font notre attractivité, mais aussi notre vulnérabilité. Les élus locaux sont en première ligne. Ils gèrent l'urgence, investissent dans la prévention, portent la reconstruction, mais ils se heurtent à des procédures longues, complexes et parfois décourageantes. Ce texte apporte donc des réponses utiles et attendues. Les simplifications prévues vont dans le bon sens.

Nous sommes favorables à la simplification proposée par l'article 2 sur la consécration des Papi afin d'éviter de rigidifier l'organisation des services de l'État, qui a su s'adapter, notamment avec la désignation d'un référent État pour chaque Papi depuis 2023. Nous restons attentifs à l'équilibre recherché à l'article 2 *ter* entre la prévention des risques et la protection de la biodiversité. Nous soutenons pleinement l'article 3 : certaines communes ne disposant pas des moyens techniques nécessaires pour faire face aux effets du changement climatique, la solidarité territoriale est déterminante. Il est également pertinent que cette réserve puisse intervenir aussi en amont dans une logique de prévention, en complément de l'appui déjà apporté par les départements aux communes les plus fragiles.

J'ai par ailleurs déposé un amendement pour accompagner et reconnaître l'engagement des intercommunalités qui mettent en œuvre un Papi et ont institué la taxe Gemapi. Il prévoit que leurs demandes d'autorisation et de financement pour les travaux inscrits dans ce programme fassent l'objet d'un examen prioritaire par l'État. Il ne s'agit pas seulement de promouvoir une logique d'incitation vertueuse et de responsabilité locale, mais aussi de faire jouer la solidarité territoriale lorsqu'elle fait face à un mur d'investissements, tels que ceux prévus pour la réhabilitation des digues de Loire. La question du financement est en effet centrale : la gestion des digues, par exemple, représente une charge considérable, notamment pour les territoires ruraux. Face à la montée des risques, nous devons renforcer la prévention, soutenir les collectivités et adapter notre modèle de solidarité en matière d'investissement et d'assurance.

M. Pierre-Henri Carbonnel (UDR). Ce texte part d'une intention louable : lever les verrous qui paralysent nos élus locaux face aux crues. Mais ne nous trompons pas de diagnostic. Si l'eau monte si vite et si souvent, c'est parce que nous avons collectivement organisé l'abandon de nos rivières sous couvert de dogmes environnementaux. La France, ses paysages et son équilibre hydraulique, ce sont les agriculteurs et les propriétaires ruraux qui les ont façonnés. Pendant des générations, l'entretien des cours d'eau n'était pas un casse-tête administratif, c'était un acte de bon sens, responsable et naturel. Chacun entretenait sa portion pour protéger le bien commun. Aujourd'hui, qu'avons-nous ? Une administration qui a fait du curage un tabou. On a remplacé le bon sens paysan par la peur, la peur du gendarme de l'environnement, la peur du procès, la peur de faire mal en déplaçant trois cailloux, et l'on a transformé des acteurs de la prévention en coupables potentiels.

Dans mon département, entre Montricoux et Albias, sur quelques kilomètres, il y a une rivière, l'Aveyron, qui est en zone de plaine. Il y avait trois dragues dans les années 1990 pour enlever sable, sédiments, graviers et autres embâcles, sans aucune surréglementation ; aujourd'hui, il y a 2,50 mètres d'eau, contre 6 dans les années 1990. Je ne suis pas particulièrement intelligent, mais il me semble que moins profond est le lit d'une rivière, plus vite il déborde. Certes, l'intensité des événements climatiques a augmenté, mais l'État est responsable de ne pas tout faire pour réduire les inondations.

Bien sûr, le groupe UDR votera en faveur de cette proposition de loi car elle avance dans le bon sens, même si j'ai l'intime conviction qu'elle ne va pas assez loin.

M. Vincent Thiébaut, président. Nous en venons aux questions des autres députés.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Alors que le Sud-Ouest a subi les foudres de l'Atlantique, un constat s'impose : la France n'est pas préparée aux déferlantes du siècle. Je suis particulièrement inquiète de constater la vulnérabilité de l'usine de production d'eau potable d'Annet-sur-Marne, dans ma circonscription, face au risque d'une crue centennale qui priverait 600 000 personnes d'un accès à l'eau potable. Les associations sont également inquiètes. En vérité, la catastrophe serait beaucoup plus importante : l'OCDE a alerté sur le risque qu'une crue centennale affecte 5 millions d'abonnés en périphérie de Paris avec des coupures de durée indéterminée.

L'État ne s'engage pourtant que progressivement sur la question des inondations. Ce texte ouvre le débat sur la gestion locale des inondations, mais quid d'une stratégie nationale cohérente de prévention de celles-ci, notamment en dotant les services publics – comme la sécurité civile – de moyens opérationnels pérennes, ou en faisant des choix budgétaires qui priorisent la prévention plutôt que la réparation ?

M. Emmanuel Blairy (RN). Je m'interroge sur l'application concrète et directe de l'ingénierie mise au service des communes par les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). S'agit-il de recruter ou de puiser dans l'effectif existant des EPCI ? Ces agents ont déjà des missions qui occupent leurs 35 heures hebdomadaires. Comment les détacher auprès des communes ? Et quid des moyens des EPCI ? Ils diffèrent grandement selon qu'il s'agisse d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes ou d'une métropole, sachant que les inondations surviennent plutôt dans les territoires ruraux, où les communautés de communes ont moins de moyens que d'autres EPCI.

M. Sébastien Humbert (RN). La proposition de loi mentionne notamment la restauration des écosystèmes ou la densification des haies pour prévenir le risque d'inondations, mais elle passe sous silence une pratique controversée : la suppression des seuils dans nos rivières. Sur 60 000 seuils, barrages ou moulins,

10 000 ont été supprimés ces dernières années pour des raisons idéologiques, avec une aide financière importante des agences de l'eau. Cette situation favorise les inondations en augmentant la dynamique et l'écoulement de l'eau. Sous couvert de restauration des circulations naturelles, notamment celle des poissons, on empêche la production électrique avec des turbines et on livre nos territoires aux inondations. Il est temps de revenir au bon sens et de sortir des lubies écologistes : le zèle de l'OFB (Office français de la biodiversité) va jusqu'à verbaliser ceux qui n'enlèvent pas les embâcles.

M. Jean-Pierre Vigier (DR). Les inondations constituent le premier risque naturel en France, comme l'ont montré les épisodes récents, notamment dans l'Ouest et le Sud-Ouest, où plus de la moitié des départements ont été touchés par des crues d'une ampleur inédite. Ces événements ont des conséquences lourdes : victimes, biens détruits, habitants sinistrés, collectivités mobilisées en urgence pour faire face à la crise. La proposition de loi va dans le bon sens. Elle apporte les améliorations concrètes attendues par les élus locaux pour simplifier les procédures, accélérer les interventions et mieux accompagner les communes dans la prévention et la gestion des inondations. Ma question est simple : la réserve d'ingénierie territoriale est essentielle, mais comment garantir qu'elle sera opérationnelle sur l'ensemble du territoire français ?

Mme Anne Bergantz, rapporteure. J'entends qu'un consensus se dégage autour de la proposition de loi, dont l'actualité imprévue dans l'Ouest de la France montre d'ailleurs l'utilité. Vous avez tous rappelé que les inondations étaient le premier risque naturel auxquels étaient exposés nos territoires. Selon Valérie Masson-Delmotte, ce n'est pas une série noire, c'est une nouvelle normalité – preuve, s'il en est, qu'il faut impérativement adapter nos territoires. J'ai également entendu vos nuances.

Dans l'ensemble, il y a un consensus autour de la nécessité de clarifier et de sécuriser juridiquement le rôle des élus locaux – c'est l'article 1^{er} –, de simplifier les procédures par des allègements administratifs pour gagner du temps pendant et après la crise, et d'éviter les redondances de la loi pour ne pas dépenser inutilement les deniers publics dès lors que des études ont déjà été faites. Toutes ces propositions sont issues des remontées de terrain. Le texte reprend quatre des vingt propositions formulées dans le rapport sénatorial. Dans le périmètre qui est le sien, la proposition de loi propose donc des mesures facilitantes sans renier les exigences environnementales. C'est un premier pas. Il y a bien d'autres sujets à traiter : le foncier, le financement, la fiscalité – dont fait partie la taxe Gemapi – et la solidarité territoriale au niveau budgétaire, qui aiderait à réaliser les investissements nécessaires.

Le groupe UDR a évoqué des dogmes environnementaux. Je ne partage pas cette vision. Nous sommes tous conscients que nous ne pouvons pas faire contre la nature. En revanche, j'entends l'insécurité exprimée par des élus qui interviennent sans savoir ce qu'ils ont ou non le droit de faire, notamment en termes d'entretien. C'est tout l'objet de l'article 1^{er}. Il a également été question de curage. Sans être

spécialiste de la question, je tiens à préciser que le curage n'est pas la seule solution au problème des inondations ; dire qu'il suffit de curer omet le fait que d'autres solutions existent.

Enfin, quand je parle d'ingénierie territoriale, il n'est pas question de recrutement, mais bien de solidarité territoriale. Cette ingénierie est prévue de façon souple car elle est encore à construire. Elle consiste essentiellement en un appui aux collectivités très rurales, qui manquent de personnel et de compétences, et elle trouvera probablement sa source chez les Gemapiens, qui disposent des ressources et des connaissances nécessaires, surtout lorsqu'ils ont élaboré un Papi. On peut imaginer que d'autres personnes puissent leur venir en appui. L'important est de garder une certaine souplesse.

Un autre député a opposé restauration des cours d'eaux et maintien des barrages ou des digues. Sur ce point, il faut faire confiance aux Gemapiens pour trouver la meilleure solution sur chaque bassin-versant dans le cadre des Papi. La renaturation est parfois très utile et, dans mon secteur, sur la Bièvre, elle a empêché des inondations d'ampleur en 2024. À chaque territoire sa solution : faisons confiance aux élus locaux et aux Gemapiens.

M. Vincent Thiébaut, président. Je note pour ma part que la proposition de loi répond à un certain nombre de questions soulevées dans le rapport d'information sur la territorialisation que Constance de Pélichy et moi-même avons récemment présenté.

*

Article 1^{er} : *Simplifier le cadre juridique applicable à la gestion des cours d'eau afin de renforcer la prévention et la gestion des inondations*

Amendement CD17 de Mme Mathilde Hignet

Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP). Nous souhaitons supprimer l'alinéa prévoyant que les règles générales d'intervention dans les cours d'eau, notamment à la suite d'une inondation ou dans le cadre de travaux d'entretien, soient fixées par décret en Conseil d'État. Ce renvoi n'est pas adapté à la réalité des situations d'urgence. Les épisodes d'inondation exigent une intervention rapide et adaptée aux spécificités locales. Les communes ont besoin de financement et d'accompagnement, pas d'un renvoi réglementaire supplémentaire. Loin de simplifier l'intervention des collectivités territoriales, cette mesure risque encore une fois d'entraver leur marge de manœuvre.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. D'après les remontées de terrain et les personnes que j'ai auditionnées, de nombreuses incertitudes subsistent ; les responsabilités des propriétaires en matière d'entretien, par exemple, font l'objet de disparités d'appréciation entre les départements. Cette insécurité juridique est un réel irritant pour les élus. Les communes hésitent parfois à lancer des travaux, quand bien même elles les jugent nécessaires. Le renvoi à un décret vise à clarifier et à

harmoniser les règles d'intervention en cas d'inondation, mais aussi dans le cadre des opérations d'entretien régulier.

L'exposé sommaire de l'amendement indique que l'urgence est à la prévention des inondations. C'est précisément ce que permettra la clarification des règles d'entretien des cours d'eau. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD37 de Mme Anne Bergantz, rapporteure.*

Amendement CD6 de Mme Julie Ozenne

Mme Julie Ozenne (EcoS). Cet amendement du groupe Écologiste et social vise à réintroduire la mise à disposition, par les services de l'État dans le département, d'une cellule d'appui technique destinée aux communes et aux autorités compétentes en matière de Gemapi afin de les accompagner dans l'exercice de cette compétence – je pense surtout aux petites communes.

Ce dispositif figurait dans la version initiale de la proposition de loi déposée au Sénat avant d'être supprimé en séance à l'initiative du gouvernement, au motif que les dispositifs d'appui existaient déjà au niveau départemental. Cette suppression est à rebours des constats et des recommandations formulés par les travaux parlementaires récents, en particulier dans le rapport sénatorial « Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité » de 2024.

La remise en place de cette cellule d'appui technique constitue un levier concret pour renforcer l'ingénierie publique de proximité. Elle serait un complément au guichet unique préfectoral et à la réserve d'ingénierie créée à l'article 3.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. La cellule d'appui technique avait été créée pour accompagner les Gemapiens dans la mise en place de la compétence Gemapi, et elle ne s'est pas réunie depuis 2020 car les Gemapiens sont désormais au clair avec leurs compétences.

Il existe d'autres outils d'accompagnement. D'une part, l'établissement public territorial de bassin (EPTB) dispose de services permettant d'apporter à ses membres l'appui technique nécessaire aux missions gemapiennes. D'autre part, le département met une assistance technique à la disposition des communes et des EPCI, notamment pour l'entretien des milieux aquatiques et la prévention des inondations. J'ajoute que l'article 3 prévoit de conforter la réserve d'ingénierie et le guichet unique. Il ne semble pas pertinent de rétablir cette cellule d'appui supprimée par le Sénat. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD38 de Mme Anne Bergantz, rapporteure.

Amendement CD9 de M. Pierrick Courbon

M. Pierrick Courbon (SOC). L'article L. 214-3 permet d'entreprendre immédiatement des travaux destinés à prévenir un danger grave et immédiat, sans dépôt préalable de demande d'autorisation ou de déclaration, à condition que le préfet en soit informé. Cette disposition, si elle est indispensable pour la protection de la santé publique, de la sécurité des humains et du milieu aquatique, ne prévoit pas explicitement la régularisation *a posteriori* des travaux une fois l'urgence passée. Nous proposons que les travaux réalisés dans ce cadre fassent l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration *a posteriori* lorsque l'urgence ayant motivé les travaux prend fin. Cette précision garantit la sécurité juridique des acteurs tout en maintenant la réactivité nécessaire aux situations d'urgence.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Le texte prévoit une dispense d'autorisation et de déclaration pour des travaux strictement justifiés par un danger grave et imminent qui ont fait l'objet d'une information au préfet, qui conserve pleinement son pouvoir de contrôle. Par nature, les procédures de déclaration et d'autorisation ont plutôt vocation à encadrer les travaux en amont ; introduire une obligation systématique de régularisation *a posteriori* risquerait de créer une contrainte administrative lourde pour des travaux déjà réalisés, ce que nous souhaitons éviter. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.

Article 1^{er} bis : Réduire la durée de consultation du public en cas de situation d'urgence à caractère civil

Amendement CD10 de M. Pierrick Courbon

M. Pierrick Courbon (SOC). La fixation d'une durée légale unique peut se révéler inadaptée à certaines situations, notamment en cas d'urgence ou de contraintes particulières, alors qu'une durée fixée par décret permettrait davantage de souplesse et d'adaptation aux besoins concrets et aux impératifs liés à la nature et à l'ampleur des projets. Définir une durée uniforme pour toutes les situations ne nous semble pas en adéquation avec l'esprit du texte, qui vise à promouvoir le bon sens et l'adaptabilité en fonction de la réalité des situations.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Effectivement, fixer la durée par voie réglementaire offrirait une capacité d'adaptation, mais elle ne nous apparaît pas préférable dans ce cas particulier. L'inscription du délai dans la loi permet de garantir un cadre clair, immédiat, identifiable et stable pour les collectivités territoriales. La détermination de ce délai traduit un équilibre entre deux exigences

fondamentales, la participation du public et la nécessité d'une intervention rapide, qui relève pleinement de l'appréciation du législateur. Avis défavorable.

M. Pierrick Courbon (SOC). Il faudrait m'expliquer pourquoi le délai de quarante-cinq jours est jugé le plus approprié par le législateur. Pourquoi pas trente ou soixante ? Pour des situations d'urgence, c'est très long, tout en étant trop court pour des projets de plus long terme. Il me semble que ce délai relève du ressenti et ne correspond à aucune réalité technique ni administrative – et encore moins climatique.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. À l'origine, le délai était d'un mois. Il a été allongé à trois mois dans le nouveau cahier des charges gemapien après 2023. Visiblement, quarante-cinq jours est un délai usuel pour ce type de démarche.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 1^{er} bis **non modifié**.*

Article 1^{er} ter : *Faciliter l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural pour simplifier la procédure déclaration d'intérêt général*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD39, CD40 et CD41 de Mme Anne Bergantz, rapporteure.*

Amendements identiques CD7 de Mme Julie Ozenne et CD19 de Mme Claire Lejeune

Mme Julie Ozenne (EcoS). L'amendement du groupe Écologiste et social vise à supprimer les alinéas 15 à 26 de l'article 1^{er} ter, introduits par un amendement du gouvernement, qui étendent significativement les possibilités de dispense d'enquête publique pour des travaux portant sur les cours d'eau et les milieux aquatiques. Ces dispositions ont pour effet de réduire les exigences de participation du public et de démocratie environnementale en généralisant les dérogations aux procédures d'enquête publique. Un aménagement territorial harmonieux et durable suppose pourtant une acceptation citoyenne qui passe par l'information, la transparence et la mobilisation d'outils consultatifs adaptés dans un contexte de multiplication des événements climatiques extrêmes. Par ailleurs, l'extension des dérogations fait peser un risque de banalisation de pratiques potentiellement dommageables pour les milieux aquatiques, notamment lorsque les interventions ne s'inscrivent pas dans une logique de gestion écologique et de restauration des cours d'eau.

Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP). Simplifier les procédures d'entretien des cours d'eau ne doit pas se faire au détriment des garanties démocratiques et environnementales. L'article étend de manière excessive les dispenses d'enquête publique et permet des interventions sur les cours d'eau et les berges sans contrôle effectif des populations et des autorités compétentes. Ces mesures réduisent la participation citoyenne et affaiblissent le rôle des collectivités locales et des

associations dans la protection des milieux aquatiques. Elles ouvrent la possibilité de réaliser des travaux sur des parcelles privées sans accord explicite des propriétaires et sans évaluation environnementale obligatoire, mettant ainsi en danger les droits fonciers et la préservation des écosystèmes. Dans le cadre de la prévention et de la gestion des inondations, la simplification excessive des procédures favorise une approche ponctuelle et réactive plutôt qu'une stratégie globale et durable. Toute intervention sur les cours d'eau, même urgente, doit être encadrée par des procédures transparentes garantissant la participation citoyenne et favorisant des mesures de prévention et de résilience durables.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. L'article 1^{er} *ter* ne crée qu'un nouveau cas de dispense dans le cadre des déclarations d'intérêt général : il s'agit de certains travaux soumis à déclaration et réalisés dans la bande des 6 mètres liés à la servitude – et au-delà, avec l'accord du propriétaire. Il clarifie par ailleurs deux dispenses déjà prévues relatives au péril imminent et aux opérations d'entretien et de restauration des cours d'eau, sans en modifier la portée. Enfin, il prévoit l'extension d'un dispositif existant en cas de catastrophe naturelle aux cours d'eau ne disposant pas de Sage.

Ces dispositions visent à assurer une meilleure proportionnalité des mesures en évitant le recours à une enquête publique souvent lourde pour des opérations techniques souvent consensuelles, conduites dans un objectif de prévention des inondations et de restauration des milieux aquatiques afin de sécuriser et de simplifier les actions des collectivités compétentes en matière de Gemapi. Avis défavorable.

M. Emmanuel Blairy (RN). Nous voterons évidemment contre ces amendements. Le Pas-de-Calais a subi énormément d'inondations ces dernières années, et toutes les discussions que nous avons eues à la préfecture avec l'ensemble des partenaires – élus locaux et autres entités – montrent que nous souffrons avant tout de la lenteur administrative, qui empêche d'intervenir rapidement pour restaurer une berge qui pourrait s'effondrer et menace d'inondation les communes avoisinantes.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD42 de Mme Anne Bergantz, rapporteure.*

Amendement CD62 de Mme Anne Bergantz

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Cet amendement vise à réduire le nombre de documents nécessaires en cas de dispense d'enquête publique pour les travaux sur les cours d'eau, et plus spécifiquement la production d'un plan parcellaire cadastral, qui représente une charge administrative et financière et alourdit inutilement les procédures.

*La commission **adopte** l'amendement.*

En conséquence, l'amendement CD44 de Mme Anne Bergantz tombe.

Amendement CD11 de M. Pierrick Courbon

M. Pierrick Courbon (SOC). Cet amendement de repli vise à revenir sur une disposition qui permettrait à l'ensemble des cours d'eau, sans distinction, de faire l'objet d'une dispense d'enquête publique en cas de situation d'urgence. Nous proposons de renforcer la sécurité juridique et la protection de l'environnement en maintenant comme critère l'existence d'un Sage afin que les interventions, même réalisées en urgence, soient compatibles avec les objectifs de gestion durable des eaux. Intervenir en contradiction complète avec les objectifs du Sage est une incohérence qui peut être préjudiciable à long terme.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. L'élaboration d'un Sage repose sur la démarche volontaire des élus locaux ; à l'heure actuelle, seulement 56 % du territoire métropolitain est couvert par un Sage. L'article 1^{er} ter, issu d'un amendement du gouvernement, permet de garantir à toutes les communes qu'elles bénéficieront d'une procédure simplifiée pour réaliser rapidement les travaux nécessaires directement liés à une inondation déclarée catastrophe naturelle, qu'elles disposent ou non d'un Sage. Avis défavorable.

M. Vincent Thiébaut, président. Le pays a besoin de plus de Sage !

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CD43 de Mme Anne Bergantz, rapporteure.

Amendement CD61 de Mme Anne Bergantz

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Cet amendement fait suite aux auditions et à mes échanges avec le gouvernement. Il vise à préciser explicitement que la dispense d'enquête publique introduite au quatrième alinéa de l'article s'applique aux travaux visant à restaurer les fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques, en ciblant des opérations telles que le reméandrage des cours d'eau ou la restauration des zones humides. Il permet ainsi aux projets soumis à simple déclaration de bénéficier pleinement de la procédure simplifiée.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} ter modifié.

Article 2 : *Consacrer l'existence des programmes d'actions et de prévention des inondations (Papi) dans le code de l'environnement, simplifier et accélérer leur élaboration*

Amendements identiques CD46 de Mme Anne Bergantz et CD29 de Mme Nathalie Coggia

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Il est important de conférer une définition légale aux Papi, qui sont seulement définis dans la partie réglementaire du code de l'environnement. Je salue à ce titre l'initiative des rapporteurs du Sénat, MM. Roux et Rapin. Néanmoins, plusieurs dispositions de l'article 2 sont satisfaites par le droit en vigueur et ne relèvent pas du niveau législatif. L'alinéa 3 prévoit que les actions de prévention des inondations inscrites dans les Papi soient financées par le fonds Barnier, ce qui est déjà le cas. Les alinéas 6 et 7 inscrivent dans la loi des dispositions relatives à l'organisation des services de l'État qui ne relèvent pas du domaine législatif. De plus, la désignation d'un référent Papi est déjà prévue dans le cahier des charges des Papi. Ce référent permet aux collectivités de remplir le rôle d'orientation vers les services compétents ; il ne semble donc pas utile de conserver la mention du guichet unique.

Je partage l'intention de simplifier le parcours des collectivités. Toutefois, les dispositions introduites dans la loi figent inutilement l'organisation des services. Les modifications de procédure doivent se faire à partir des difficultés du terrain ; or nous n'avions pas de remontée en ce sens. En outre, en procédant par voie législative, il sera plus difficile de les adapter aux spécificités du terrain. La nouvelle rédaction que je propose conserve la définition légale des Papi et la fixation de délais d'instruction des dossiers pour rassurer les porteurs de projets et les élus locaux.

M. Vincent Thiébaut, président. L'adoption de ces amendements de réécriture ferait tomber les trois autres amendements à l'article 2.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Mme la rapporteure considère que nous allons au-delà de nos prérogatives en nous immisçant dans l'organisation des services de l'État, mais il me paraît important de garantir l'existence d'un référent pour les collectivités au niveau de la préfecture. Certes, on peut considérer que les services préfectoraux le feront d'eux-mêmes, sauf que nous n'en sommes pas sûrs. Ce n'est pas pour rien que la disposition figure dans le texte initial, tout comme la mention du guichet unique. Ces précisions apportent des garanties aux collectivités territoriales. Je ne vois pas pourquoi nous nous interdirions de les garder alors qu'elles ont été validées au Sénat.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Des guichets uniques et des référents existent déjà. Ce que vous proposez est donc une disposition superfétatoire, qui en plus figerait inutilement dans la loi les dispositions actuelles.

M. Vincent Thiébaut, président. Si nous inscrivons un mode d'organisation de l'État dans la loi, il ne pourra ensuite être modifié que de la même façon.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Pourriez-vous nous dire où cela figure déjà ?

Mme Anne Bergantz, rapporteure. C'est dans le cahier des charges des Papi.

*La commission **adopte** les amendements et l'article 2 est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, les amendements CD1 de M. Nicolas Bonnet, CD8 de M. David Magnier et CD48 de Mme Anne Bergantz **tombent**.*

Après l'article 2

Amendement CD64 de Mme Anne Bergantz

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Cet amendement, extrêmement technique, vise à sécuriser et à préciser le régime juridique de la servitude spéciale prévue par le code de l'environnement, grâce à deux clarifications rédactionnelles destinées à lever des ambiguïtés constatées dans la mise en œuvre du dispositif. La servitude peut s'appliquer à des ouvrages qui n'ont pas été conçus initialement pour la prévention des inondations mais qui contribuent désormais à cette mission, y compris lorsqu'ils relèvent de la propriété privée. Par ailleurs, la servitude autorise, lorsque c'est nécessaire à la réalisation du projet de la collectivité compétente, la démolition ou la reconstruction d'ouvrages de prévention des inondations préexistants. L'amendement prévoit par ailleurs que l'instauration de la servitude vaut reconnaissance du caractère d'intérêt général des ouvrages, travaux et aménagements réalisés par le bénéficiaire de la servitude. Cette précision permettra de sécuriser juridiquement les interventions conduites dans des parcelles et ouvrages relevant du domaine privé, sans qu'une acquisition foncière préalable soit nécessaire. Je souhaite associer à cet amendement notre collègue Nathalie Coggia : elle en avait déposé un autre qui était similaire mais avait été jugé irrecevable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CD66 de Mme Anne Bergantz

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Cet amendement vise à accélérer d'une manière ciblée et strictement encadrée la réalisation des ouvrages inscrits dans les Papi. Les phases d'acquisition foncière peuvent actuellement durer jusqu'à deux ans et demi, ce qui contribue à porter la durée totale de certains projets, entre les études et le début des travaux, à près d'une décennie. Je propose de compléter un article du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin de permettre, à titre exceptionnel, une prise de possession anticipée des terrains nécessaires lorsque des travaux déclarés d'utilité publique sont retardés par des difficultés foncières et que des risques sérieux pour la sécurité des personnes imposent d'agir sans délai. Cette faculté ne pourra être mise en œuvre que par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État, ce qui constitue, vous en conviendrez, une garantie particulièrement forte. Il ne s'agit en aucun cas de contourner le droit d'expropriation : la déclaration d'intérêt public, précédée d'une enquête publique,

demeurera obligatoire, l'indemnisation des propriétaires restera garantie et son montant pourra toujours être contesté devant un juge. Autrement dit, les droits et les garanties qui s'attachent au droit de propriété seront pleinement préservés.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Article 2 bis : *Simplification des éléments à fournir dans un dossier de projet Papi lorsque les éléments nécessaires figurent déjà dans l'évaluation environnementale préalable*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD50 de Mme Anne Bergantz, rapporteure.*

Amendement CD21 de Mme Mathilde Hignet

Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP). Nous souhaitons préciser que le rapport sur les incidences environnementales établi dans le cadre d'un programme d'actions pour la prévention des inondations ne peut en aucun cas se substituer à l'étude d'impact exigée pour un projet de travaux ou d'aménagement, mais peut uniquement la compléter. La logique de simplification ne doit pas conduire, je le répète, à affaiblir l'exigence d'une évaluation environnementale complète et adaptée à chaque projet. L'étude d'impact analyse ainsi d'une manière précise et circonstanciée les effets d'un ouvrage ou d'un aménagement sur la faune, la flore, les sols, l'eau, les paysages, la santé humaine et les équilibres écologiques en tenant compte de son implantation exacte, de ses caractéristiques techniques et de ses effets cumulés. Le rapport sur les incidences environnementales d'un programme d'actions est établi à une échelle globale et stratégique. Il porte sur un ensemble d'orientations ou d'actions potentielles dont les caractéristiques précises peuvent évoluer au moment de la mise en œuvre. La rapidité d'action ne doit pas se traduire par un recul des exigences environnementales. Le contenu et le niveau de détail de ces deux documents ne sont ni identiques ni interchangeables.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Avis défavorable. Cet article vise à permettre aux collectivités de ne pas répéter les éléments contenus dans l'évaluation environnementale au stade de l'étude d'impact d'un projet prévu par un Papi. Je rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche longue, qui dure à peu près deux ans avant la labellisation du Papi : ce n'est donc pas quelque chose de simple et superficiel. La nouvelle possibilité ne sera ouverte que si les éléments figurant dans l'évaluation environnementale sont les mêmes que ceux demandés dans l'étude d'impact.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire précédemment, les Papi sont soumis à une évaluation environnementale et construits en tenant compte, dès la phase de définition des projets, des incidences que ces derniers peuvent avoir sur l'environnement. L'article 2 bis prévoit un principe simple, qui est : « dites-le-nous une fois ». Il n'est pas nécessaire de répéter une procédure. Les enjeux sont réels en matière de simplification, de gain de temps et de coût pour les collectivités locales.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 2 bis **modifié**.*

Article 2 ter : *Permettre au préfet coordonnateur de bassin, de reconnaître aux projets prévus par un Papi le caractère de projets répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur*

Amendements de suppression CD2 de M. Nicolas Bonnet, CD12 de M. Pierrick Courbon et CD22 de Mme Claire Lejeune

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Cet article permettrait à des travaux ou aménagements dont la réalisation est prévue par un Papi de se voir reconnaître par le préfet le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur, ce qui autoriserait des dérogations à de nombreuses règles, notamment en ce qui concerne les espèces protégées. Or il ne nous semble pas opportun qu'un préfet puisse décider de se passer du droit commun. Un projet qui aurait pour vocation de réduire le risque d'inondation doit être en mesure de respecter d'autres règles, et je n'ai aucun doute quant à celles du code de l'environnement s'il est question d'appliquer des solutions fondées sur la nature. En revanche, sous prétexte de réduire le risque d'inondation, des projets plus artificiels pourraient désormais ne pas respecter certaines conditions. Il me semble important d'éviter toute automaticité et tout pouvoir dérogatoire placé entre les mains du préfet. Madame la rapporteure, pourriez-vous nous dire à quels projets vous pensez ? Je ne vois pas quels sont ceux qui auraient besoin de ce genre de dérogation pour être mis en œuvre.

M. Pierrick Courbon (SOC). Quand on réduit les garanties procédurales qui sont prévues par la législation, en particulier l'évaluation environnementale et la participation du public, on prend le risque d'amoinvrir significativement l'acceptabilité sociale d'un certain nombre de projets. Or c'est lorsque le public – les habitants et les riverains – n'est pas convaincu, parce qu'il n'est pas suffisamment associé ou informé de la nature du projet, notamment en cas d'expropriation, qu'il y a le plus de difficulté. Ces dispenses pour des travaux qui peuvent avoir des impacts significatifs sur les milieux aquatiques ou dans des secteurs résidentiels nous semblent donc dangereuses.

Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP). Le recours à la RIIPM est inadapté. Les collectivités territoriales compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations sont déjà dotées d'un cadre légal clair pour intervenir dans les situations d'urgence et assurer l'entretien courant des cours d'eau. Un nouveau renvoi au pouvoir réglementaire n'est pas nécessaire. Les communes ont surtout besoin de moyens pour atténuer les causes du dérèglement climatique et adapter les villes et les villages français aux enjeux de ce phénomène.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. L'obligation, depuis 2023, de mener une évaluation environnementale est très lourde pour les collectivités. Il nous apparaît donc nécessaire de faire évoluer les dispositions concernant la RIIPM. Ne

pas le faire reviendrait à ignorer les apports de cette procédure, qui associe les porteurs de projet, l'autorité environnementale et le public. Les associations d'élus locaux, Intercommunalités de France et l'AMF (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité), soutiennent très largement cette avancée qui permettra de réduire les délais. Le temps est précieux : on le voit bien lorsqu'une grande partie de nos territoires est inondée, comme c'est le cas depuis la semaine dernière.

S'agissant de la dérogation « espèces protégées », trois critères doivent être respectés : la RIIPM, dont il est question dans cet article, mais aussi l'absence de solution de substitution satisfaisante et l'absence de nuisance au maintien dans un état de conservation favorable des populations et des espèces concernées, dans leur aire de répartition. La reconnaissance d'une RIIPM ne dispensera pas de respecter les deux autres conditions prévues par le code de l'environnement.

Par conséquent, avis défavorable.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Madame la rapporteure, vous n'avez pas répondu à ma question. Avez-vous au moins un exemple de projet qui pourrait ne pas être mené à bien ou serait freiné en l'absence de reconnaissance d'une RIIPM ? Nous n'arrêtons pas de recourir à cette labellisation – c'est désormais la mode dans les projets ou propositions de loi qui nous sont soumis –, ce qui vide progressivement de son applicabilité et de sa substance même le droit de l'environnement. Au lieu de multiplier les exceptions, ayez le courage de proposer carrément la suppression de ce droit ou de ses dispositions qui ne vous conviennent pas.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Les délais pour la réalisation des travaux de prévention peuvent être de plusieurs années, notamment en raison des procédures environnementales – c'est particulièrement vrai lorsqu'une dérogation « espèces protégées » est nécessaire. Comme l'a montré la rapporteure, il ne s'agit pas d'affaiblir les exigences environnementales, puisque deux des conditions actuelles pour obtenir une telle dérogation resteront en vigueur : l'absence de solution alternative satisfaisante et le maintien dans un état de conservation favorable. Cet article vise à trouver un équilibre entre les contraintes environnementales, la sécurisation juridique et la réduction des délais. Pour les collectivités, cela signifiera moins de blocages procéduraux ; pour les habitants exposés et l'environnement, la protection ne sera pas réduite mais au contraire mise en œuvre plus rapidement.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Je souscris totalement à ce qui vient d'être dit. Cet article n'est pas moins-disant sur le plan environnemental. Les travaux prévus dans un Papi seront simplement reconnus *a priori* comme étant d'intérêt public majeur, si vous adoptez mon prochain amendement.

Monsieur Bonnet, il s'agira par exemple d'aménagements hydrauliques pour stocker provisoirement des écoulements ou encore de systèmes d'endiguement – des digues ou des vannes.

M. Vincent Thiébaud, président. Une commune de ma circonscription voulait réhabiliter des fossés pour éviter des inondations. L'enquête environnementale a conduit à valider le projet, mais elle a allongé la procédure et fait doubler le coût pour la collectivité. Je soutiens donc totalement cet article.

*La commission **rejette** les amendements.*

Amendements identiques CD51 de Mme Anne Bergantz et CD30 de Mme Nathalie Coggia

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Mon amendement tend à reconnaître automatiquement le caractère d'intérêt public majeur des projets prévus par les Papi. Cette disposition, demandée par les élus locaux, conduira à un gain de temps dans la réalisation des projets des collectivités, constituera une source d'économies et devrait aussi libérer du temps du côté des administrations.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Il ne s'agit pas, je l'ai dit, d'affaiblir les protections, mais de les mettre en œuvre plus rapidement.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Ce n'est pas parce que l'ambition de mener tel ou tel projet est inscrite dans un Papi que tous les détails ont déjà été examinés et sont connus à ce stade : en général, les projets ne sont pas décrits d'une façon ultra-précise. On ne peut donc pas se passer des règles qui s'appliquent normalement : je suis contre ces dispositions.

*La commission **adopte** les amendements et l'article 2 ter est **ainsi rédigé**.*

Article 2 quater : Rapport au Parlement sur la simplification des Papi

Amendement de suppression CD23 de Mme Mathilde Hignet

Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP). Cet article ouvre la voie à une simplification dépourvue de toute vision globale. Depuis ce matin, sous couvert de simplification, l'environnement et la démocratie locale sont sacrifiés à coups de facilitation des expropriations et de réduction des enquêtes publiques, ce qui est assez inquiétant. Pour prévenir et gérer les inondations, il faudrait des mesures permettant de préserver l'environnement et de renaturer.

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission **rejette** l'amendement.*

Amendements identiques CD52 de Mme Anne Bergantz et CD31 de Mme Nathalie Coggia

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Le Sénat a demandé la remise d'un rapport dans un délai de douze mois. L'objectif est d'identifier, grâce à des informations récentes et actualisées, les bonnes pratiques et les points de blocage persistants, pour rendre le meilleur service possible aux élus locaux. Or les Papi se construisent sur plusieurs années et durent longtemps. Par ailleurs, les nouveaux

documents, élaborés sur la base du cahier des charges de 2023, sont encore assez peu nombreux. Un délai de deux ans permettrait d’avoir plus de recul.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Porter le délai de douze à vingt-quatre mois permettrait en effet d’avoir davantage de retours d’expérience, ce qui rendrait le rapport plus pertinent.

*La commission **adopte** les amendements.*

Amendements CD28 et CD27 de M. Sébastien Humbert (discussion commune)

M. Sébastien Humbert (RN). Si les retenues collinaires et les mégabassines ont d’abord été imaginées comme des systèmes de rétention d’eau permettant l’irrigation en période de tensions hydriques et le maintien d’un étiage, elles peuvent également servir de déversoirs en cas de précipitations abondantes, comme c’est actuellement le cas en France. Or la justice a interdit aux agriculteurs de la commune de Sainte-Soline, dans les Deux-Sèvres, de remplir leur retenue de substitution alors que cela aurait permis d’évacuer le trop-plein d’eau de nombreuses aires agricoles du secteur et ainsi de préserver les terres. Ces amendements visent à souligner l’intérêt majeur de l’utilisation des retenues collinaires et des réserves de substitution pour la prévention et la gestion du risque d’inondation.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Vos amendements, qui demandent d’intégrer dans le rapport une analyse du rôle des retenues collinaires et des réserves de substitution en matière de prévention et de gestion du risque d’inondation, ne présentent pas de lien direct avec la proposition de loi. Le rapport prévu par cet article vise, en effet, à fournir un bilan de l’application du présent texte et des mesures destinées à simplifier le parcours des collectivités souhaitant élaborer un Papi. Avis défavorable.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). On aura franchement tout entendu : vous ne savez plus quoi sortir pour défendre vos mégabassines. Cette fois, ce serait pour lutter contre les inondations. Ce qui est assez amusant, par ailleurs, c’est que vous dites, au Rassemblement national, que vous êtes du côté des agriculteurs. Je rappelle que les mégabassines nuisent à la majorité d’entre eux parce qu’elles conduisent à un accaparement de la ressource en eau et à une captation du financement de la politique menée dans ce domaine. C’est également une impasse écologique, mais il est vrai que le Rassemblement national ne fait pas semblant, pour le coup, de s’intéresser à l’écologie – de ce point de vue, vous êtes assez raccord. De plus, le fonctionnement même des mégabassines a un impact sur la qualité de l’eau. Ce qu’il faut pour lutter contre les inondations, en vérité, c’est notamment empêcher l’artificialisation et l’imperméabilisation des sols. Je vous invite plutôt à vous pencher sur des pistes telles que la zéro artificialisation brute et l’habitat léger.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). Ces amendements sont non seulement plutôt doctrinaux mais aussi, un peu, des cavaliers législatifs. Les retenues collinaires et les mégabassines n'ont rien à voir, en gros, avec la limitation des risques d'inondation. Dans certains cas, compte tenu de la topographie, on crée des bassins d'orage qui ont pour vocation de stocker temporairement l'eau, mais cela n'a rien d'automatique. Il n'est pas question d'en faire partout ni n'importe comment. Les mégabassines et les retenues collinaires, quant à elles, ont une vocation agricole particulièrement contestée : c'est une appropriation de la ressource en eau au profit de quelques-uns et, à quelques exceptions près, cela ne permet pas de traiter les risques d'inondation. Ainsi, ce n'était pas le cas à Sainte-Soline ni dans le Puy-de-Dôme. L'eau ne pourrait absolument pas s'infiltrer dans les mégabassines en question car la topographie ne le permet pas. L'eau ruisselle : elle ne remonte pas les talus des mégabassines. Il ne faut pas dire n'importe quoi. La plupart des projets de mégabassines ou de retenues collinaires ne sont pas adaptés à la réduction des risques d'inondation. C'est dans le cadre des Papi qu'il faut examiner ce qui peut être utile en la matière, mais cela n'a pas à figurer dans la loi.

M. Pierre-Henri Carbonnel (UDR). Un peu de logique : notre cher collègue Bonnet vient de parler d'infiltrations dans des retenues, mais si ce sont des retenues, c'est justement parce qu'il n'y a pas d'infiltration. On relâche simplement des volumes d'eau lorsque des pluies sont prévues. Je rappelle aussi que l'irrigation représente moins de 4 % de l'eau qui tombe sur la France métropolitaine et que l'agriculteur ne la consomme pas et ne la pollue pas. Le cycle de l'eau dure moins de dix jours. Il faudrait revoir quelques cours.

M. Loïc Prud'homme (LFI-NFP). Je veux bien prendre des cours, mais la durée du grand cycle de l'eau est liée à l'imperméabilisation des sols et à la vitesse à laquelle l'eau se dirige vers les exutoires. Par ailleurs, comme l'a dit mon collègue Bonnet, la topographie joue : l'eau ne remonte pas les talus des retenues collinaires en période d'inondation. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire d'avoir fait de grandes études d'agronomie ou au sujet du cycle de l'eau pour comprendre que les retenues collinaires, contre lesquelles nous n'avons pas d'opposition de principe dans la mesure où elles peuvent correspondre à l'intérêt de petits bassins-versants, sont déjà pleines lors des périodes d'inondations et de crues. Ceux qui n'ont pas révisé leurs cours ne sont peut-être pas ceux que l'on croit.

M. Nicolas Thierry (EcoS). J'irai dans le même sens que M. Prud'homme. Au-delà du fait que les mégabassines posent évidemment des problèmes, puisqu'elles accentuent la pression sur les nappes phréatiques et favorisent un modèle agricole trop gourmand, ce que propose le Rassemblement national n'a pas de sens. Selon les exposés sommaires de ces amendements, la mégabassine de Sainte-Soline, par exemple, aurait permis « d'évacuer le trop-plein d'eau de nombreuses aires agricoles du secteur et [de] préserver les terres agricoles ». Or les mégabassines sont remplies par voie de pompage des nappes phréatiques durant l'hiver ou au printemps. Elles sont pleines quand des crues se produisent et ne peuvent donc jouer aucun rôle pour éviter un trop-plein d'eau. Ces amendements

méconnaissent tout simplement les principes de base du cycle de l'eau et la mécanique conduisant aux inondations.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Ce sont des débats intéressants, mais nous sommes en train de nous éloigner de l'objet de la proposition de loi. Par ailleurs, faisons confiance aux élus locaux pour faire les choix pertinents dans nos territoires lors de l'élaboration des Papi.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 2 quater **modifié**.*

Après l'article 2 quater

Amendements CD13 et CD15 de Mme Ersilia Soudais

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Oxfam a pointé du doigt, dans une note du 17 février, la vulnérabilité des communes au risque climatique. C'est encore pire quand elles sont dirigées par l'extrême droite, car les choix politiques qui sont alors faits sont absolument désastreux, mais il existe, de façon générale, un manque de soutien de l'État. Cette observation d'Oxfam est corroborée par la Commission européenne, selon laquelle il faudrait 10 milliards d'euros par an pour rattraper le retard actuel. On pourrait se dire que c'est beaucoup, mais ne pas mettre les moyens nécessaires coûte encore plus cher. La tempête Nils est ainsi à l'origine de trois décès confirmés et d'environ 250 000 sinistres assurés. Le coût est proche de 1 milliard d'euros rien que pour les dommages directs aux bâtiments. Notre amendement CD13 demande un rapport sur la capacité budgétaire des communes à protéger leurs habitants contre les aléas climatiques.

Nous souhaitons également un rapport sur l'état de santé de nos forêts, qui jouent un rôle déterminant dans la régulation du cycle de l'eau et la prévention des inondations. Un rapport de quatre chercheurs du Commissariat à l'énergie atomique a montré en juin 2023 que la santé de nos forêts se dégradait. En métropole, par exemple, le taux de mortalité des arbres a augmenté de 54 %. Cela s'explique notamment par le démantèlement progressif de l'ONF (Office national des forêts), qui a perdu en vingt ans 40 % de salariés. La Cour des comptes a clairement dit qu'il n'était plus, dans ces conditions, en état de remplir l'ensemble de ses missions. Par ailleurs, il faut arrêter avec le mythe de la replantation. Emmanuel Macron a parlé de replanter 1 milliard d'arbres en dix ans, mais on est très loin du compte, puisque seulement 80 millions d'arbres ont été replantés en trois ans, et surtout cet objectif tend à faire perdre de vue le fait que tous les arbres ne se valent pas et qu'on aboutit à des situations ubuesques, puisqu'on fait des coupes rases avant de replanter.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. La question de la capacité budgétaire des communes à faire face à l'intensification des intempéries est évidemment cruciale, mais cette proposition de loi porte sur des procédures précises. Je note aussi que les sénateurs sont en train de travailler sur le sujet de la gouvernance et du

financement. J'émettrai donc, malgré l'intérêt du rapport que vous demandez, un avis défavorable à l'amendement CD13.

Même position concernant la demande d'un rapport sur l'état de santé des forêts françaises. Ce n'est pas l'objet de la proposition de loi.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Article 3 : Renforcer le soutien technique et administratif aux collectivités territoriales affectées par une inondation dans la gestion de l'après-crise

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD53 de Mme Anne Bergantz, rapporteure.*

Amendement CD54 de Mme Anne Bergantz

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Cet amendement vise à clarifier la définition de la réserve d'ingénierie prévue dans le présent article en précisant qu'elle est constituée d'agents publics territoriaux.

L'amendement CD55, que nous examinerons par la suite, a pour objet de supprimer la référence à une mise à disposition des agents publics territoriaux car cela entraînerait des obligations procédurales inappropriées à une réserve fournissant un appui d'urgence à la suite d'une inondation. Je vous proposerai de renvoyer au pouvoir réglementaire l'organisation de la réserve d'ingénierie, dans le respect du principe de subsidiarité.

*La commission **adopte** l'amendement CD54.*

Amendement CD34 de Mme Nathalie Coggia

Mme Nathalie Coggia (EPR). Mon amendement vise à ouvrir le recours à la réserve d'ingénierie non seulement aux communes déjà sinistrées, mais aussi à celles particulièrement exposées. Limiter le dispositif aux communes ayant subi une catastrophe reviendrait à suivre une logique uniquement réparatrice alors que la politique de prévention repose sur l'anticipation. De nombreuses communes, notamment rurales, littorales et de montagne, disposent de moyens humains limités pour l'élaboration de projets de protection et le montage de dossiers complexes. Or une mobilisation en amont permet de renforcer la résilience des territoires et de limiter l'ampleur des dommages futurs.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Je partage l'objectif de favoriser l'accès aux ressources nécessaires pour mener des actions de prévention, mais cet article de la proposition de loi vise à traiter la question des démarches post-crise, ce qui ne correspond pas vraiment à l'objet de l'amendement. La réserve d'ingénierie vise à répondre à des besoins identifiés, de court terme et post-crise, en allouant les ressources les plus pertinentes aux collectivités qui ont subi des dégâts. Il s'agit de répondre à des questions circonscrites, dans un court délai. Par conséquent, demande de retrait ; sinon avis défavorable.

Mme Nathalie Coggia (EPR). La politique de prévention repose aussi sur l'anticipation. Il semble donc opportun de ne pas se cantonner à une logique post-crise.

M. Vincent Thiébaut, président. Certaines procédures ont été accélérées, il y a deux ou trois ans, pour favoriser l'anticipation. La question a déjà été prise en compte.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Par ailleurs, la prévention est largement évoquée dans le cadre de l'élaboration des Papi, pour laquelle un soutien existe, notamment du côté des DDT.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CD24 de M. Auguste Evrard

M. Auguste Evrard (RN). Notre amendement tend à traiter une dimension essentielle qui manque dans ce dispositif : la prévention. Les communes rurales, qui sont à la fois les plus exposées et les moins dotées, ne souffrent pas seulement d'un manque d'appui après les catastrophes, mais aussi, et d'abord, d'un manque de ressources techniques en amont. Faute d'ingénierie, elles n'élaborent pas de programme de prévention, n'instruisent pas les dossiers et ne mobilisent pas les financements disponibles. Nous proposons donc d'étendre les missions de la réserve d'ingénierie à l'appui préventif, dans une logique d'anticipation et de solidarité territoriale en amont.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. L'article 3 concerne la période post-crise, consacrée au traitement direct des dégâts causés par les inondations, et la réserve d'ingénierie vise à allouer rapidement, si besoin – ce n'est pas une obligation, mais une possibilité –, les ressources disponibles de la meilleure façon possible pour aider les communes à évaluer les coûts et les réorienter vers les aides existantes et les services compétents. L'ingénierie mobilisée dans le cadre de l'élaboration des Papi doit, au contraire, être disponible durant plusieurs mois, voire plusieurs années. La réserve instituée à l'article 3 n'a donc pas vocation à l'incarner. Je rappelle aussi qu'une ingénierie est déjà disponible pour l'élaboration des Papi, grâce à l'appui des DDT. Le référent de l'État placé auprès de la collectivité souhaitant élaborer un Papi a, de plus, pour mission de fournir un appui méthodologique et d'orienter les élus. Par conséquent, avis défavorable.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). La prévention est importante, mais le Rassemblement national passe à côté du sujet. L'essentiel est en effet de sauver nos conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), qui sont dans un état absolument catastrophique. Or ces conseils pourraient permettre de prévenir les inondations et d'aider les collectivités – notamment les plus petites – à adapter les constructions et les aménagements.

Comme je l'ai dit, les CAUE sont dans un état désastreux du fait de problèmes financiers, notamment en raison de la modification des modalités de

perception de la taxe d'aménagement. Celui de Seine-et-Marne a dû licencier la moitié de son personnel et doit déménager dans des locaux beaucoup plus petits. Et il peut s'estimer heureux car beaucoup de CAUE ne peuvent plus remplir leur mission de service public car ils ont été obligés de mettre la clé sous la porte.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD55 de Mme Anne Bergantz

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Par cohérence avec l'amendement CD54, je propose de supprimer la notion de « mise à disposition » des agents publics territoriaux, afin de permettre au pouvoir réglementaire de déterminer, en concertation avec les élus locaux, les modalités les plus adaptées pour mettre en œuvre la réserve d'ingénierie.

M. Vincent Thiébaut, président. Si cet amendement est adopté, il fera tomber l'amendement CD4 de M. Emmanuel Blairy.

M. Emmanuel Blairy (RN). Le deuxième alinéa de cet article prévoit que : « Les collectivités territoriales et leurs groupements, tels que définis à l'article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales, peuvent instituer une réserve d'ingénierie destinée à fournir un appui technique et administratif aux communes sinistrées par une inondation. » Comment s'assurer que cela ne conduira pas les collectivités à recruter davantage d'agents publics ? Pour l'éviter, mon amendement CD4 précise que les agents publics susceptibles d'être intégrés à cette réserve le seront sur la base du volontariat et feront partie des effectifs existants.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Vous aviez déjà mentionné combien vous souhaitiez éviter l'augmentation des effectifs d'agents territoriaux. Je suis d'accord avec vous sur ce point.

L'alinéa 3 prévoit de procéder au recensement des agents territoriaux qui participeront à la réserve d'ingénierie, ce qui suppose qu'ils font déjà partie des effectifs des collectivités. Cet article est destiné à organiser la solidarité territoriale, notamment en mettant à disposition les personnels compétents en matière de Gemapi et qui relèvent d'EPCI voisins.

En outre, préciser que les agents publics en question sont volontaires pourrait introduire une forme d'ambiguïté avec la notion de bénévolat, ce qu'il convient d'éviter.

M. Emmanuel Blairy (RN). La différence entre volontariat et bénévolat est bien établie depuis fort longtemps. Les premiers peuvent être employés dans la fonction publique – c'est le cas des sapeurs-pompiers volontaires –, tandis que les seconds relèvent du monde associatif. Il n'est jamais possible de travailler bénévolement pour une collectivité publique. Ce serait contraire à la Constitution et aux principes de la République.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CD4 de M. Emmanuel Blairy **tombe**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD56 de Mme Anne Bergantz, rapporteure.*

Amendement CD5 de M. Emmanuel Blairy

M. Emmanuel Blairy (RN). Cet amendement vise à compléter l'article en prévoyant explicitement le déploiement de la réserve d'ingénierie. La seule mention de la coordination pourrait être interprétée comme une limitation du rôle du pouvoir réglementaire à l'organisation administrative du dispositif. Prendre également en considération son déploiement est important, car les choses seront différentes pour un EPCI selon qu'il sera sollicité par une commune ou par dix.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Il convient de laisser au pouvoir réglementaire, et surtout aux collectivités ainsi qu'aux préfets, le choix des meilleures méthodes pour organiser l'action de la réserve d'ingénierie. Les notions d'animation et de coordination qui figurent dans le texte sont suffisantes pour répondre aux besoins. En outre, il n'existe aucune définition juridique du déploiement.

Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CD57 de Mme Anne Bergantz

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Je propose une nouvelle rédaction de l'alinéa 5, afin de ne pas créer un nouveau guichet et de maximiser l'efficacité de celui qui existe déjà pour les catastrophes naturelles.

En effet, l'article prévoit de créer un guichet unique dans les préfectures. Il serait chargé d'orienter les collectivités dans leurs demandes de subvention et de les guider dans les démarches administratives qui suivent la crise.

Mais il existe déjà un dispositif pour assurer ce type de missions. La loi dite Baudu du 28 décembre 2021 a en effet prévu qu'un référent à la gestion des conséquences des catastrophes naturelles et à leur indemnisation est désigné dans chaque département. Ce référent est chargé de fournir aux communes l'information sur la démarche de reconnaissance des catastrophes naturelles, de faciliter les échanges avec les différents services compétents, mais aussi de promouvoir une meilleure information sur la prévention des risques naturels et sur les dispositifs d'indemnisation existants. Il présente chaque année un bilan des reconnaissances de catastrophe naturelle dans le département.

En pratique, il est souvent placé au sein de la DDT. Il me semble préférable d'élargir les missions du référent au conseil aux communes sinistrées plutôt que de créer un nouveau guichet, ce qui serait contre-productif.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Dans la mesure où ce référent est déjà compétent en matière d'inondations, la mesure proposée ne nous apparaît pas nécessaire. Nous nous abstiendrons sur cet amendement.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CD58 de Mme Anne Bergantz, CD3 de M. Nicolas Bonnet et CD25 de M. Auguste Evrard **tombent**.*

Amendements identiques CD59 de Mme Anne Bergantz et CD33 de Mme Nathalie Coggia

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Cet amendement vise à supprimer les stratégies locales de gestion des risques d'inondation, créées à l'occasion de la surtransposition d'une directive européenne de 2007 qui prescrivait l'élaboration de documents de planification pour chaque territoire fortement exposé.

Ce dispositif ne présente aucune dimension opérationnelle et ne bénéficie d'aucun financement. De plus, les risques d'inondation font déjà l'objet de plusieurs documents utiles, comme les Papi et les PPRI (plans de prévention des risques d'inondation).

Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP). Comme vous l'avez dit, ce texte concerne des procédures précises. Or plusieurs amendements adoptés nous posent problème.

C'est le cas de l'élargissement de la servitude d'utilité publique, qui ne comprend aucune garantie claire sur la nature des travaux menés, mais aussi de l'accélération des procédures applicables aux expropriations ou de la réécriture de l'article 2 *ter* afin de reconnaître *a priori* la raison impérative d'intérêt public majeur des actions contribuant directement à la prévention des inondations. Nous sommes également préoccupés par l'amendement CD52, qui porte à deux ans le délai de remise du rapport relatif aux mesures de simplification des Papi.

Un texte ne se résume pas à son titre et nous sommes inquiets du contenu de la proposition au vu des amendements adoptés. C'est la raison pour laquelle la présidente de notre groupe demandera le retour à la procédure ordinaire, afin que nous puissions débattre dans l'hémicycle.

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Encore une fois, les stratégies locales de gestion des risques d'inondation n'ont aucune dimension opérationnelle et ne font pas l'objet d'un financement. L'amendement propose une mesure de simplification pour les élus locaux.

*La commission **adopte** les amendements.*

*Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Après l'article 3

Amendements identiques CD60 de Mme Anne Bergantz et CD35 de Mme Nathalie Coggia

Mme Anne Bergantz, rapporteure. Cet amendement propose plusieurs simplifications concernant les plans de prévention des risques naturels (PPRN), qui comprennent notamment les PPRI.

La consultation des collectivités pourra se dérouler parallèlement à l'enquête publique, ce qui permettra de gagner deux à trois mois. L'affichage en mairie est remplacé par une publication au recueil des actes administratifs. Une consultation écrite des propriétaires concernés pourra remplacer la procédure complète en cas de modification d'un PPRN. Enfin, l'amendement prévoit une mesure de clarification juridique en précisant quel est le texte applicable s'agissant des périmètres de risques.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Ces amendements répondent à une attente des collectivités territoriales. Apporter des avenants aux PPRN est en effet long. Il est donc proposé de réduire les délais pour s'adapter plus rapidement à l'évolution des risques, sans pour autant affaiblir les garanties.

J'insiste sur le fait que l'enquête publique ne sera pas supprimée mais qu'elle serait désormais menée parallèlement à la consultation des communes. L'obligation d'affichage sera remplacée par une publication dématérialisée. Quant aux consultations des propriétaires, elles auront lieu par écrit en cas de modification limitée.

*La commission **adopte** les amendements.*

*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Table ronde « Services de l'État impliqués dans l'instruction des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi) »

– Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Nouvelle-Aquitaine

M. Vincent Jechoux, directeur régional

Mme Claire Castagnède-Iraola, adjointe au chef du service risques naturels et hydrauliques

– Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) des Hauts-de-France

Mme Florence Clermont-Brouillet, directrice régionale adjointe

– Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) du Pas-de-Calais

M. Jérôme Josserand, directeur adjoint

M. Laurent Laturelle, chef de service adjoint

– Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (Drieat)

M. Jean-Marc Picard, directeur adjoint « Risques, énergie et nature »

Audition conjointe

– Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

M. Alexandre Léonardi, sous-directeur de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes (CASP)

Mme Fiolyne Revel, chargée de mission « CASP »

– Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

M. Antoine Caron, chef du service des risques naturels

M. Louis Loubriat, adjoint à la sous-directrice des aléas et des ouvrages hydrauliques

M. Nicolas Monie, chef du département de l'appui aux politiques de prévention

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

M. Yoann Blais, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique

M. Paul Ouvrard, chef de bureau des concours financiers de l'État

M. Pierre Madelin, adjoint au chef de bureau des concours financiers de l'État

Mme Aude-Cécile Monnot, adjointe au chef bureau des concours financiers de l'État

Mme Hélène Vitre, chargée de mission au bureau des concours financiers de l'État

Mme Marie Cornet, cheffe du bureau des services publics locaux

Intercommunalités de France

M. Régis Banquet, vice-président en charge de l'eau, président de Carcassonne Agglo

M. Paul Clément, conseiller « Eau et déchets »

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

CONTRIBUTION ÉCRITE

Association des maires de France