

Est-il possible de limiter la responsabilité du gemapien par la définition d'une stratégie spécifique au territoire en fonction des moyens dont la structure dispose ?

I. Le transfert de responsabilité intrinsèque au transfert de compétence

La compétence GeMAPI est exercée par les EPCI à fiscalité propre ou les syndicats (ayant ou non la qualité d'EPTB ou d'EPAGE) à qui les EPCI ont transféré tout ou partie des missions qui la composent. Ils sont soumis au principe d'exclusivité qui entraîne l'interdiction pour les membres de ces structures de mener des opérations dans les domaines de compétences qu'ils ont transférés. En application de ce principe, seul l'établissement compétent peut alors réaliser les missions relevant de la GeMAPI, et prendre en charge celles qui étaient jusqu'alors menées par ses membres.

Or un transfert de compétence entraîne un transfert des responsabilités pour les dommages causés dans le cadre des compétences transférées même si le fait générateur de responsabilité est antérieur au transfert (CE, 4 février 1976, *Communauté urbaine de Lille*, n° 95321)

Et la responsabilité de l'autorité titulaire d'une compétence peut être engagée lorsque cette dernière a commis une faute dans l'exercice de sa compétence, laquelle peut notamment résulter d'une carence de sa part.

Ce principe s'applique à toute compétence dont une autorité publique doit répondre. Cela peut concerner l'Etat (TA Montreuil, 25 juin 2019, *Madame Farida T.*, n° 1802202 ; CE, 31 mai 2021, *ASVL*, n° 434733 ; CAA Nantes, 19 juillet 2019, *Association de défense des victimes des inondations de La Faute-sur-Mer (AVIF)*, n° 18NT00725) mais également les collectivités territoriales et leurs groupements (CAA Nantes, 10 février 2017, *Commune de Fondettes*, n° 15NT01973). En ce sens, la doctrine indique que :

*« L'État et les collectivités territoriales, notamment les communes et leurs groupements, sont dotés de compétences croissantes. Le « non-agir » constitue en pratique l'acte par omission, donc un acte pouvant engager la responsabilité de son auteur. Il en résulte que le fait pour des autorités de ne pas exercer leurs compétences est susceptible d'engager leur responsabilité ; c'est le cas notamment en matière de gestion des risques (CE 22 févr. 1989, *Min. de l'Équipement c/ Épx Faure Marguerit, Blanc et Chaldival*, req. n° 82298, inédit) »*
(*Répertoire de droit immobilier / Environnement*, Resp. adm. Dalloz, Bernard Drobenko – Mise à jour de décembre 2023)

Partant, dans la mesure où un groupement de collectivités devient le seul habilité à intervenir au titre de la GeMAPI, il devient le seul responsable si une défaillance dans l'exercice de cette compétence est identifiée et que cette défaillance a entraîné un dommage. Cette défaillance peut alors est caractérisée par une faute matérielle dans l'exercice de la compétence, mais également dans une carence.

II. Les particularités liées à la compétence GeMAPI

Il convient en premier lieu de rappeler qu'une partie de la compétence GeMAPI implique une secondaire de la collectivité qui l'exerce.

C'est en particulier le cas de l'item 2° relatif à l'entretien des cours d'eau, canal, lacs et plans d'eau. En effet, l'entretien des cours d'eau relève en premier lieu des propriétaires riverains des cours d'eau dès lors que, selon l'article 59 de la loi MAPTAM, la compétence GeMAPI s'exerce « *sans préjudice ni de l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain prévue à l'article L. 215-14 du même code, ni des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires prévues par l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires* ».

Partant, la responsabilité de la collectivité compétente en GeMAPI ne doit pas être recherchée en premier lieu en cas de mauvais entretien de cours d'eau ayant entraîné un dommage.

Le juge a d'ailleurs déjà pu exclure la responsabilité d'un syndicat intercommunal compétent en matière de gestion des cours d'eau dès lors qu'il n'était pas démontré que sa carence était intégralement ou dans une proportion supérieure aux deux tiers, à l'origine de l'inondation (CAA Douai, 5 octobre 2010, *Commune de Conches en Ouche*, n°09DA00880). Et si cet arrêt a été adopté avant la création de la GeMAPI, la même solution semble envisageable aujourd'hui dans la mesure où il s'agissait, comme dans le cadre de la GeMAPI, de l'exercice par un syndicat de ses compétences en matière de gestion des cours d'eau et de la responsabilité du propriétaire du fait du mauvais entretien de ce dernier.

En second lieu, il est intéressant de relever les préconisations des services de l'Etat sur les modalités d'exercice de la compétence.

En effet, le Ministère de l'environnement indique déjà que, pour la meilleure visibilité du périmètre de la compétence exercée par un EPCI au titre de la GEMAPI, il apparaît souhaitable que cet EPCI délibère sur le programme qu'il compte mettre en pratique (*Tout savoir sur la GeMAPI*, Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, 2 mars 2017).

Il ressort également du *FAQ Gemapi* élaboré par les services de l'Etat que l'autorité GEMAPI n'a pas l'obligation de prendre en charge tous les ouvrages publics ou privés de protection du trait de côte, mais apprécie, sur la base des stratégies locales, les ouvrages et actions nécessaires à la mise en œuvre de sa compétence (*Questions-réponses sur la compétence GEMAPI*, MTECT, 1^{er} mars 2024 p. 21). Le même document indique plus précisément qu'« *il revient à l'EPCI à fiscalité propre en charge de la GEMAPI, d'apprécier s'il souhaite mener des actions de protection contre le phénomène de recul du trait de côte qui s'inscrivent dans cette compétence, au regard notamment de l'ampleur des enjeux exposés localement* ».

S'agissant de l'item 8°, les services de l'Etat précisent encore que :

« la compétence GEMAPI permet aux EPCI-FP de porter des projets de restauration de la continuité écologique sous toutes ses formes : renaturation hydromorphologique, reméandrage, aménagements ou suppression d'ouvrages...Mais elle ne conduit pas à une obligation des gémapiens à porter de tels projets. La responsabilité des gémapiens naît de l'exercice de cette compétence uniquement à travers des projets particuliers et en fonction de ce que prévoient ces projets » (Questions-réponses sur la compétence GEMAPI, précité, p. 19).

De telles préconisations semblent dès lors offrir à l'autorité compétente la possibilité de faire un choix dans les actions qu'elle entend mener au titre de la GeMAPI et celles qu'elle ne souhaite pas prendre en charge.

Une telle position qui émane des services de l'Etat n'a toutefois pas de valeur juridique, et la position du juge semble plus restrictive.

En effet, dans un arrêt récent, le Conseil d'Etat a refusé de reconnaître la responsabilité d'une collectivité compétente en GeMAPI pour des inondations causées par le débordement d'un cours d'eau (CE 18 décembre 2024, *Syndicat mixte du bassin versant du Réart*, n° 491092). Cette décision a toutefois été rendue sur les conclusions du Rapporteur public, M. Pichon de Vendeuil, qui reconnaissait que l'absence de curage du cours d'eau ayant conduit à l'inondation relevait d'un « choix délibéré » du syndicat compétent, mais que le caractère fautif de ce choix devait s'apprécier au regard des circonstances de l'espèce. Le Rapporteur indique alors que le choix peut être fautif soit s'il est démontré qu'il méconnaît lui-même des règles supérieures, soit qu'il repose sur des considérations manifestement erronées au regard des connaissances scientifiques ou de l'état des techniques (Conclusions du rapporteur public M. Pichon de Vendeuil sur l'arrêt CE 18 décembre 2024, *Syndicat mixte du bassin versant du Réart*, n° 491092). Dans le cas d'espèce, le choix ne pouvait être qualifié de fautif dès lors qu'il était établi qu'il n'était pas contraire aux objectifs généraux fixés par le code de l'environnement au titre de la gestion des milieux aquatiques.

En d'autres termes, si le gémapien peut effectuer des choix dans la mise en œuvre ou non d'action au titre de sa compétence GeMAPI, il doit pouvoir le justifier au regard des règles applicables en la matière, des connaissances scientifiques ou techniques actuelles et des objectifs fixés au titre de la compétence.

On relèvera toutefois que le Rapporteur public évoque, dans ses conclusions, un autre fondement de responsabilité qui n'avait pas été invoqué dans l'affaire, tendant à engager la responsabilité de l'autorité compétente en matière de GeMAPI en l'absence de faute du fait de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Partant, outre que la responsabilité de l'autorité compétente en GeMAPI doit s'apprécier au regard des obligations d'autres acteurs, comme les propriétaires riverains, il apparaît que tant l'Etat que le juge semblent admettre une possibilité pour la collectivité d'effectuer des choix dans les opérations qu'elle souhaite mener ou non.

L'appréciation du juge, dont la valeur juridique prime sur toute autre position doctrinale, reste toutefois assez stricte et il est nécessaire de pouvoir justifier de ce choix qui ne doit en tout état de cause pas être contraire aux objectifs généraux fixés en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

III. La prise en compte des contraintes pesant sur la personne publique

Il ressort de la doctrine et de la jurisprudence examinée que la responsabilité de l'administration peut être appréciée de manière concrète en fonction des moyens dont elle dispose.

C'est en ce sens qu'un auteur de doctrine se prononce : « *Dans un contrôle concret, le juge prend en considération les moyens dont dispose l'Administration, en particulier lorsqu'une carence lui est reprochée (P. PARINET, La carence de l'administration, 2017, thèse, Université de Tours, n^{os} 256 s. – P.-E. Du CRAY, L'insuffisance de moyens dans le droit de la responsabilité administrative, Dr. adm., mai 2014, étude n^o 9). Ainsi, soulignant les limites des moyens à sa disposition, le juge exonère l'Administration et ne retient pas la carence* ». (*Responsabilité administrative : évolutions et principes*, Répertoire Dalloz, Hafida Belrhali – Mise à jour de décembre 2024).

Le même principe est posé par Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public, sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 janvier 2020 (*Société Vivauto PL*, n^o419284).

En matière d'inondation, une jurisprudence récente mérite par ailleurs une attention particulière. Dans l'arrêt en cause, la responsabilité d'une commune était recherchée au titre de la carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police prévu à l'article L. 2212-2 du CGCT qui aurait été à l'origine d'une inondation. Le juge rejette toutefois la responsabilité de la commune dès lors qu'elle avait pu attester qu'elle a fait réaliser des études pour envisager les aménagements nécessaires pour éviter les inondations (curage du cours d'eau, création d'un bassin écrêteur sur l'amont du cours d'eau et création d'une risberme sur l'aval), mais qu'ils n'avaient pu être réalisés du fait de la complexité de leur mise en œuvre qui nécessitait une concertation avec d'autres collectivités, de la nécessité de réaliser des études complémentaires et du risque élevé de générer des inondations plus importantes dans d'autres secteurs en cas de réalisation d'un seul aménagement sur les trois (CAA Bordeaux, 8 Janvier 2025, n^o 22BX02547, *Commune de Puyô*). Le juge a ainsi considéré que ces arguments justifiait l'absence de travaux émanant exclusivement de la commune.

Dans un autre domaine, la responsabilité de l'Etat n'est pas retenue pour n'avoir pas pris les mesures nécessaires pour éviter un accident de la circulation dû à la présence d'un arbre sur une route nationale dès lors qu'il est démontré que, compte tenu des moyens en personnel et en matériel, dont disposait la gendarmerie, la décision avait été prise d'intervenir de manière prioritaire sur des tronçons de route présentant un danger plus important (CE, 6 avril 1979, n^o05226).

Encore peut on retenir que le Conseil d'Etat a estimé que l'existence d'une faute de l'administration doit s'apprécier en tenant compte des informations dont elle pouvait disposer quant à l'existence de facteurs de risques particuliers ou d'éventuels manquements (l'espèce examinée porte ici sur l'explosion de l'usine AZF et les manquements en cause étaient ceux devant être imputés à l'exploitant : CE 17 décembre 2014, Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ M. D...et autres n°367202).

Le Rapporteur public sous cet arrêt, Monsieur Xavier de Lesquen précise ainsi l'obligation de l'administration dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police en matière d'ICPE : *« Il nous semble dès lors raisonnable d'estimer que cette autorité est tenue à une double obligation : d'une part, celle, qui n'est pas mince, de tirer les conséquences des alertes qui lui sont communiquées, d'autre part, celle de mettre en œuvre un programme de contrôle qui, dans le cadre des politiques publiques de prévention qui sont menées et compte tenu des moyens dont elle dispose, soit adapté à la réalité des risques que présentent les installations classées de son ressort géographique ».*

A la lecture de ces jurisprudences, il apparaît donc que la responsabilité de l'administration en cas de carence peut être appréciée par le juge au regard des moyens dont elle disposait et des décisions adoptées au regard des moyens en cause.

On notera néanmoins que les décisions jurisprudentielles qui se prononcent en ce sens concernent des cas où la responsabilité de l'administration était recherchée au titre de sa carence dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police et non dans des politiques menées dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.