

# Espaces Naturels Sensibles pour la gestion de l'eau et des risques associés

*Comment articuler les problématiques communes à la gestion des ENS et à la GeMAPI?*

Le 1er octobre 2020

Semaine de Rev – EPTB Loire – Orléans

# Sommaire

---

## I. Objectifs et définition des ENS

- ▶ Objectifs des ENS
- ▶ Définition des ENS
- ▶ Modalités d'instauration des ENS

## II. Poursuite des objectifs des ENS et articulation avec la GeMAPI

- ▶ Rappel du contour de la compétence GeMAPI et impacts sur l'action des départements en matière d'ENS
- ▶ Les domaines du grand cycle de l'eau conservés par les Départements utiles à la mise en œuvre de leur politique en matière d'ENS
- ▶ Les missions pouvant relever des différents niveaux de collectivités et la nécessité de coordonner les actions

# I. Objectifs et définition des ENS



# I. Objectifs et définition des ENS

---

## ► Objectifs des ENS

- **Objectifs:** mise en place par le Département d'une « *politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels* » (art. L. 113-8 du Code de l'urbanisme).
- Respect des principes posés à l'art. L. 110-1 du Code de l'urbanisme et notamment :
  - ✓ L'équilibre entre : Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales; Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels
  - ✓ La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
  - ✓ La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;

# I. Définition et objectifs des ENS

---

## ▶ Objectif des ENS

### ■ Focus sur les enjeux relatifs aux zones d'expansion des crues

- ✓ Mission intégrée à la politique ENS en 2003 par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages
- ✓ Intégration de cet objectif pour permettre aux départements d'acquérir des terrains ayant vocation à servir de champ d'expansion des crues et ainsi concourir à la protection contre les inondations (Rapport n°606 du 3 mars 2003 sur le projet de loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003)
- ✓ Exemples de politiques menées sur ces zones :
  - ✓ Limiter l'urbanisation des zones d'expansion des crues pour garantir un espace de rétention d'eau et ainsi prévenir les inondations en aval
  - ✓ Entretenir les zones pour qu'elles puissent remplir un rôle de rétention d'eau en cas de crue (bon écoulement des eaux, amélioration du rechargement des nappes phréatiques...)
  - ✓ Maintenir la biodiversité

# I. Définition et objectifs des ENS

---

## ► Définition des ENS

- **Pas de définition légale des ENS:** il appartient aux Départements de définir les ENS selon les caractéristiques du territoire.
- Plusieurs définitions sont proposées:
  - ✓ Zones dont le **caractère naturel est menacé ou rendu vulnérable** du fait de la pression urbaine ou le développement d'activités économiques ou de loisirs ou encore présentant un **intérêt paysager** (*Espaces naturels sensibles des Départements*, Jcl. Environnement et développement durable, Jean-Marc Février, Fasc. 3550, 29 aout 2019)
  - ✓ Zones présentant un **intérêt patrimonial important** reconnu scientifiquement (milieux naturels ou espèces protégées) qui doivent être **préservées de toute intervention artificielle** susceptible de les dégrader. La politique départementale doit alors viser à maintenir les pratiques existantes notamment en cas de changement d'utilisation du sol (*QE n°24825, JOAN 25/05/2001*)
  - ✓ Sites qui ont et auront pour caractéristiques : de présenter un **fort intérêt ou une fonction biologique et /ou paysagère** ; d'être **fragiles et/ou menacés** et devant de ce fait être **préservés** ; de faire l'objet de **mesures de protection et de gestion** ; d'être des lieux de découverte des richesses naturelles (*Charte des Espaces Naturels Sensibles*, Association des Départements de France).
  - ✓ NB: les définitions proposées ne prennent pas en compte expressément l'objectif de prévention des inondations.

# I. Définition et objectifs des ENS

---

- ▶ Modalités d'instauration des ENS
  - **Droit de préemption urbain** (art. L. 215-1 et suivants du Code de l'urbanisme)
    - Création des zones de préemption par le Département avec l'accord de la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU ; à défaut de PLU l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat
    - Possibilité pour le Conservatoire du Littoral d'exercer ce droit de préemption (sur les zones sur lesquelles il est territorialement compétent ou, sur les zones relevant de la compétence du Département, par substitution ou délégation)
    - Possibilité pour d'autres personnes publiques d'intervenir par substitution (commune sous certaines conditions par exemple) ou par délégation (collectivités territoriales, Etat, établissement public foncier par exemple)
  - Instauration d'une taxe spécifique: la **taxe d'urbanisme dont la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS)** (art. L 331-1 et s. et R. 331-1 et s. du Code de l'urbanisme).
  - Conventionnement avec les agriculteurs (en particulier s'agissant des zones d'expansion des crues pour contrôler les usages)

# II. Poursuite des objectifs des ENS et articulation avec la GeMAPI





# II. Poursuite des objectifs des ENS et articulation avec la GeMAPI

---

## ► Rappel du contenu de la Gemapi

- Compétence créée par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles (MAPTAM)
- Compétence composée de 4 items parmi les missions du grand cycle de l'eau (art. L. 211-7 C. env.):
  - ✓ Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin (1°)
  - ✓ Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ainsi que l'accès à ceux-ci (2°)
  - ✓ Défense contre les inondations et contre la mer (5°)
  - ✓ Protection et restauration des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (8°)
- Compétence exercée par les EPCI à fiscalité propre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (souvent regroupés en syndicat, en particulier concernant les risques inondations)
- Les missions relevant de la GeMAPI doivent toutefois être reconnus d'intérêt général et s'inscrire dans le cadre d'une DIG au sens des articles L. 151-36 et suivants de Code rural et de la pêche maritime

# II. Poursuite des objectifs des ENS et articulation avec la GeMAPI

---

- ▶ Les impacts du transfert de la GeMAPI sur l'action des départements en matière d'ENS
  - Le principe d'exclusivité implique une action exclusivement intercommunale
  - Sur un même territoire, certaines missions réalisées dans le cadre de la politique du Département au titre des ENS peuvent également relever des compétences de l'intercommunalité au titre de la GeMAPI
    - ✓ Ex:
      - ✓ Beaucoup d'ENS sont constituées de zones humides dont la protection et la restauration relève de la GeMAPI
      - ✓ La gestion des zones d'expansion des crues présente des enjeux en matière de protection contre les inondations/aménagement de bassins
      - ✓ Inondations/protection du littoral/développement des sentiers touristiques)

# II. Poursuite des objectifs des ENS et articulation avec la GeMAPI

---

- ▶ Les domaines du grand cycle de l'eau conservés par les Départements utiles à la mise en œuvre de leur politique en matière d'ENS (1/2)
  - Les missions de la GeMAPI qui peuvent être exercées par le biais d'une **convention avec les EPCI compétents**
    - Mécanisme instauré par la loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 (loi Fesneau) aujourd'hui inclus dans l'article 59 de la loi MAPTAM
    - Possibilité pour les départements de continuer d'intervenir dans les domaines de la GeMAPI à condition d'avoir conclu une convention en ce sens avec les EPCI concerné avant le 31 décembre 2020
  - Les **missions du grand cycle de l'eau** énoncées à l'article L. 211-7 du C. env. non incluses dans la GeMAPI et en particulier:
    - ✓ La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement (3°)
    - ✓ La lutte contre la pollution des eaux terrestres et marines, y compris les pollutions marines orphelines (6°)
    - ✓ La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines (7°)

# II. Poursuite des objectifs des ENS et articulation avec la GeMAPI

---

- ▶ Les domaines du grand cycles de l'eau conservés par les Départements utiles à la mise en œuvre de leur politique en matière d'ENS (2/2)
  - Le contenu des missions composant la GeMAPI est parfois limité, ce qui permet au Département d'intervenir aux frontières de cette compétence sans risque de frottement avec une autre collectivité :
    - ✓ **En tant que propriétaire des cours d'eau et des parcelles riveraines** de cours d'eau après exercice de son droit de préemption: obligation est faite aux propriétaires riverains de cours d'eau de procéder eux même à leur entretien (art. L. 215-14 du C. env.)
    - ✓ **En tant que gestionnaire de zones humides:** La « gestion » des zones humides, au sens des usages qui peuvent y être présents (par exemple des pâturages, des activités de loisirs également) ne relève pas de l'item 8° de la GeMAPI
    - ✓ **Sur les missions non déclarées d'intérêt général** par la collectivité compétente en GeMAPI: notamment s'agissant des actions de prévention contre les inondations, et notamment la mise en place d'une SUP (art. L. 211-12 du C. env.)
    - ✓ **Sur les ouvrages de protection non intégrés dans les systèmes d'endiguement/aménagements hydrauliques** dont le Département reste gestionnaire (analyse à affiner juridiquement au cas par cas)

# II. Poursuite des objectifs des ENS et articulation avec la GeMAPI

---

- ▶ Les missions pouvant relever des différents niveaux de collectivités et la nécessité de coordonner les actions (1/2)
  - La gestion de zones d'expansion des crues:
    - ✓ Rattachée à l'aménagement de bassin (item 1° de la GeMAPI)
    - ✓ Procédure d'instauration de servitude d'utilité publique et mise en place d'un droit de préemption par l'EPCI compétent pour instaurer la SUP (art. L. 211-12 du C. env.)
  - La lutte contre les espèces invasives (espèces végétales, ragondins, rats musqués)
    - ✓ Mission exclue de la compétence GeMAPI mais peut concerner des ouvrages de protection contre les inondations gérés par la collectivité compétente
  - La gestion d'ouvrages ayant une finalité de loisir, pisciculture (seuils par exemple)
    - ✓ Ne relève en principe pas de la collectivité compétente en GeMAPI sauf si une fonctionnalité en matière de prévention des inondations peut être reconnue à l'ouvrage et que la collectivité inscrit celui-ci dans son système d'endiguement/aménagement hydraulique en application du décret digue du 12 mai 2015
  - L'entretien des zones humides:
    - ✓ La gestion des zones humides n'est pas intégrée dans la GeMAPI mais est souvent intrinsèquement liée à leur entretien
  - La lutte contre le recul du trait de côte
    - ✓ Cette mission relève de la GeMAPI mais ne peut être envisagée que sous l'angle de la lutte contre les inondation: nécessité d'y intégrer les enjeux touristiques par exemple (création de sentiers)

# II. Poursuite des objectifs des ENS et articulation avec la GeMAPI

---

- ▶ Les missions pouvant relever des différents niveaux de collectivités et la nécessité de coordonner les actions (2/2)
  - Les outils de coordination entre les divers niveaux de collectivités
    - ✓ **Acquisition des parcelles** par le Département permet de limiter l'action de la collectivité en matière de GeMAPI (sur l'entretien des cours d'eau notamment)
    - ✓ **Conventionnement** pour coordonner l'action commune de chacun sur une même zone: définir ce qui est pris en charge par le Département au titre de sa politique ENS et par la collectivité GeMAPI
    - ✓ **Coopération** au sein d'un syndicat (EPTB par exemple) regroupant les compétences nécessaires. Toutefois:
      - ✓ La rédaction des statuts de l'établissement devra prendre en compte le fait que certaines compétences peuvent être exercées par certains adhérents et pas par d'autre
      - ✓ La délégation du droit de préemption n'est pas prévue pour les établissements publics type syndicats mixtes (art. L. 215- 8 Code de l'urbanisme), ce qui pose la question des modalités d'intervention de la structure sur les ENS

# Contact

---

## Clémence du Rostu

Avocate, Manager / Droit de l'environnement

EY Société d'avocats

[clemence.du.rostu@ey-avocats.com](mailto:clemence.du.rostu@ey-avocats.com)

Tel : 07.64.37.11.66

3, rue Emile Masson, 44019 Nantes Cedex 1, France

# Merci de votre attention

