

N° 579

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 avril 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable  
(1) sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale après engagement de  
la procédure accélérée, visant à soutenir les collectivités territoriales dans la  
prévention et la gestion des inondations,*

Par M. Pascal MARTIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; M. Didier Mandelli, premier vice-président ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varaillas, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, secrétaires ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Alexandre Basquin, Jean-Pierre Corbisez, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Mme Annick Girardin, MM. Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Mme Marie-Pierre Mouton, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Mme Sandra Paire, M. Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, M. Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, M. Michaël Weber.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 226, 361, 362 et T.A. 67 (2024-2025)  
Deuxième lecture : 481 et 580 (2025-2026)

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : Première lecture : 1041, 2526 et T.A. 253



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
<b>I. UN TEXTE DE SIMPLIFICATION ET DE CLARIFICATION POUR MIEUX ACCOMPAGNER LES ÉLUS LOCAUX DANS LA PRÉVENTION DES INONDATIONS .....</b>	<b>9</b>
A. UNE RÉPONSE PUBLIQUE AUX INONDATIONS AFFAIBLIE PAR DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES LONGUES ET COMPLEXES.....	9
B. FACE AUX LOURDEURS COMPLEXIFIANT LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS, UNE PROPOSITION DE LOI QUI SIMPLIFIE, CLARIFIE ET ACCÉLÈRE LES PROCÉDURES.....	9
<b>II. UN TEXTE AYANT ENCORE ÉTÉ SUBSTANTIELLEMENT ENRICHİ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN PREMIÈRE LECTURE .....</b>	<b>10</b>
A. DE NOMBREUSES MESURES SÉNATORIALES ONT SUSCITÉ L'ADHÉSION DES DÉPUTÉS, JUSTIFIANT L'ABSENCE DE MODIFICATIONS DE FOND .....	10
B. DANS UN SOUCI D'EFFICACITÉ, L'ASSEMBLÉE NATIONALE A ENRICHİ LE TEXTE POUR SIMPLIFIER LES TRAVAUX DE PRÉVENTION À LA CHARGE DES AUTORITÉS « GÉMAPIENNES ».....	11
1. <i>D'utiles précisions relatives aux projets et travaux d'aménagement des autorités gémapiennes</i> .....	11
2. <i>Des apports bienvenus en matière de programmation et de prévention contre les inondations</i> .....	11
<b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE : UN TEXTE ÉQUILIBRÉ EN ACCORD AVEC L'INTENTION POLITIQUE DE SES AUTEURS .....</b>	<b>12</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>13</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> Simplifier la gestion des cours d'eau afin de mieux prévenir et gérer les inondations</b> .....	<b>13</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> ter Faciliter l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural et de la pêche maritime pour simplifier la procédure de déclaration d'intérêt général</b> .....	<b>15</b>
• <b>Article 2 Simplifier et accélérer la mise en œuvre des Papi</b> .....	<b>20</b>
• <b>Article 2 bis A (nouveau) Clarifier les dispositions relatives au régime de servitude spéciale s'appliquant aux ouvrages de prévention des inondations</b> .....	<b>23</b>
• <b>Article 2 bis B (nouveau) Extension de la possibilité de recourir à la prise de possession anticipée des terrains nécessaires à la réalisation d'ouvrages prévus par les Papi</b> .....	<b>25</b>
• <b>Article 2 bis Simplifier les éléments à fournir dans un dossier de projet de Papi lorsque les éléments nécessaires figurent déjà dans l'évaluation environnementale préalable</b> .....	<b>30</b>

- **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** .....32
- **Article 2 quater Rapport au Parlement sur la simplification des Papi**.....35
- **Article 3 Renforcer le soutien technique et administratif aux collectivités territoriales dans la gestion de l'après-crise**.....36
- **Article 4 (nouveau) Simplification des procédures de révision des plans de prévention des risques naturels (PPRN)**.....41

**EXAMEN EN COMMISSION**.....47

- **Désignation du rapporteur (Mercredi 22 janvier 2025)**.....47
- **Examen en commission (Mercredi 29 avril 2026)**.....48

**LA LOI EN CONSTRUCTION** .....49





## L'ESSENTIEL

Plus d'un an après son adoption en première lecture par le Sénat, et alors que les territoires sont exposés de manière croissante à des inondations toujours plus intenses, l'examen en deuxième lecture de la proposition de loi *visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations*, offre l'occasion de concrétiser des **avancées concrètes à destination des élus locaux et porteurs de projets chargés de la prévention des inondations**.

Cette proposition de loi, déposée en 2024, fait suite à une mission d'information conjointe de la commission et de la commission des finances pour dresser un état des lieux de la gestion des inondations survenues au début de l'année 2023 et en 2024<sup>1</sup>. Les **constats en termes de complexité et de longueur des procédures applicables** notamment aux travaux visant à prévenir les inondations et aux programmes chargés d'en définir la stratégie d'ensemble étaient sévères.

18,6 millions d'habitants sont exposés aux inondations et le volet préventif apparaît comme un rempart indispensable à la protection des populations. C'est pourquoi le Sénat a adopté à l'unanimité, en première lecture, le 6 mars 2025, cette proposition de loi qui apporte des solutions concrètes aux lourdeurs et lenteurs procédurales constatées.

Le 29 avril 2026, la commission, suivant le rapporteur, **a adopté sans modification**, en deuxième lecture, la proposition de loi visant à *soutenir les collectivités territoriales dans la prévention des inondations*, modifiée par l'Assemblée nationale.

Cette initiative sénatoriale, largement approuvée en première lecture au Sénat en mars 2025, apporte des **solutions concrètes et pratiques** à destination des élus afin de les accompagner dans la prévention et la gestion des inondations. Ce texte, largement inspiré des conclusions d'une mission commune d'information sénatoriale<sup>2</sup>, s'inscrit dans le triptyque suivant : **clarifier, simplifier et accélérer** les procédures applicables à la gestion des cours d'eau, aux travaux nécessaires à la prévention des inondations ainsi qu'à l'accompagnement des « autorités gémapiennes »<sup>3</sup> dans leur stratégie face au **risque naturel d'inondation**.

L'Assemblée nationale, le 26 mars 2026, a largement approuvé les propositions du Sénat, qu'elle a modifiées sur quelques points paramétriques

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 775 (2023-2024), déposé le 25 septembre 2024.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 775 (2023-2024), 25 septembre 2024.

<sup>3</sup> L'expression « autorité gémapienne » renvoie aux communes et intercommunalités compétentes, en application de l'article L. 211-7 du code de l'environnement en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

– techniques et rédactionnels<sup>1</sup>. Elle a aussi complété le texte par **trois articles** apportant d’opportunes mesures pour, d’une part, simplifier l’élaboration et la révision des plans de prévention des risques naturels (PPRN – article 4), d’autre part, étendre la procédure de prise de possession anticipée prévue par le code de l’expropriation en cas de risques sérieux pour la sécurité des personnes engendrés par une inondation (article 2 *bis* B) et enfin, clarifier l’application de la servitude spéciale « Gemapi » introduite par la loi « Maptam » (article 2 *bis* A).

**La commission estime qu’un point d’équilibre a été atteint grâce au dialogue fructueux des deux assemblées. Le texte adopté par l’Assemblée nationale est conforme aux attentes du Sénat et à la démarche qui a animé les auteurs de la proposition de loi. Dans ces conditions, la commission propose d’adopter sans modification ce texte attendu par les élus de nos territoires, en première ligne face aux inondations, afin qu’il puisse rapidement être mis en œuvre.**

---

<sup>1</sup> Ce texte devait être examiné conformément à la procédure de législation en commission (LEC), **la présidente du groupe La France Insoumise (LFI) à l’Assemblée nationale s’y est opposée. En outre, Mme Mathilde Hignet (LFI) estimait « inquiétante » la démarche de « simplification sur tous les cadres permettant de protéger l’environnement ».**

## I. UN TEXTE DE SIMPLIFICATION ET DE CLARIFICATION POUR MIEUX ACCOMPAGNER LES ÉLUS LOCAUX DANS LA PRÉVENTION DES INONDATIONS

### A. UNE RÉPONSE PUBLIQUE AUX INONDATIONS AFFAIBLIE PAR DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES LONGUES ET COMPLEXES

L'absence de règles d'intervention claires concernant l'entretien régulier des cours d'eau, l'inventaire surabondant des éléments devant figurer dans les dossiers d'élaboration des programmes d'actions de préventions des inondations (Papi), la superposition des procédures de participation du public et la redondance de certaines instructions par le préfet sont autant d'éléments qui **nuisent à la prévention et la gestion des inondations au quotidien.**

# 75 %

C'est le pourcentage d'élus locaux qui considèrent que la procédure d'élaboration et la labellisation d'un Papi sont trop longues et complexes.

*Source : Rapport d'information sénatorial*

Les élus locaux, **en première ligne face à un risque naturel qui menace près d'un Français sur quatre**, sont confrontés à des procédures administratives longues qui nécessitent de disposer d'une ingénierie technique qui fait souvent défaut dans les plus petites collectivités territoriales.

### B. FACE AUX LOURDEURS COMPLEXIFIANT LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION DES INONDATIONS, UNE PROPOSITION DE LOI QUI SIMPLIFIE, CLARIFIE ET ACCÉLÈRE LES PROCÉDURES

# “

Ainsi que le soulignait le Conseil d'État, « *une réflexion d'ensemble sur la nécessité [...] de **simplifier le droit lui-même**, d'**alléger** et de rendre plus lisibles les procédures, notamment en matière de participation du public et de consultations d'instances collégiales, serait indubitablement d'une grande utilité* ».

*Source : Conseil d'État, octobre 2025, ateliers de la simplification, « Autorisations des projets stratégiques »*

Ce constat de complexité, partagé par les sénateurs, a conduit Jean-Yves Roux (RDSE) et Jean-François Rapin (LR)<sup>1</sup>, à déposer cette proposition de loi afin d'apporter des réponses concrètes aux « autorités gémapiennes ». Composée initialement de trois articles clarifiant les interventions dans les cours d'eau, simplifiant l'élaboration des Papi et instituant une « réserve d'ingénierie » composée d'agents publics territoriaux, **cette initiative avait été notablement étoffée au Sénat par cinq articles.**

Les sénateurs avaient ainsi notamment clarifié les conditions d'obtention d'une **déclaration d'intérêt général** (DIG – article 1<sup>er</sup> *ter*) pour les autorités exerçant la compétence « Gemapi », fait prévaloir le **principe « dites-le-nous une fois »** pour l'élaboration des Papi (article 2 *bis*) ou encore **simplifié l'obtention de la dérogation à la destruction d'une espèce protégée** en reconnaissant le caractère de « raison impérative d'intérêt public majeur » (RIIPM) aux projets labellisés dans un Papi (article 2 *ter*).

## II. UN TEXTE AYANT ENCORE ÉTÉ SUBSTANTIELLEMENT ENRICHIS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN PREMIÈRE LECTURE

L'Assemblée nationale a approuvé le texte adopté par sa commission, modifié par un peu moins d'une trentaine d'amendements, essentiellement issus des propositions de la rapporteure, Mme Anne Bergantz (Les Démocrates).

### A. DE NOMBREUSES MESURES SÉNATORIALES ONT SUSCITÉ L'ADHÉSION DES DÉPUTÉS, JUSTIFIANT L'ABSENCE DE MODIFICATIONS DE FOND

Plusieurs dispositions du texte du Sénat ont suscité **un large consensus de la part de l'Assemblée nationale**, à l'instar de l'article 1<sup>er</sup> bis adopté sans modification. En outre, les articles 1<sup>er</sup> concernant les règles relatives à l'entretien régulier des cours d'eau, 2 bis relatif au principe « dites-le-nous une fois » permettant à un document déposé au stade du rapport sur les incidences environnementales (Rie), en amont de la labellisation d'un Papi, d'être repris au stade de l'étude d'impact du projet concerné et 2 quater relatif à une demande de rapport n'ont **fait l'objet que de modifications mineures.**

---

<sup>1</sup> À l'aune de leurs travaux en qualité de rapporteurs de la mission d'information n° 775 du 25 septembre 2025 conjointe de la commission et de la commission des finances sur le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations.

**B. DANS UN SOUCI D'EFFICACITÉ, L'ASSEMBLÉE NATIONALE A ENRICHIL  
LE TEXTE POUR SIMPLIFIER LES TRAVAUX DE PRÉVENTION À LA  
CHARGE DES AUTORITÉS « GÉMAPIENNES »**

**1. D'utiles précisions relatives aux projets et travaux  
d'aménagement des autorités gémapiennes**

L'Assemblée nationale a apporté **d'utiles précisions** à certains dispositifs introduits par le Sénat.

Elle a complété l'article 1<sup>er</sup> ter afin de réduire le nombre de mentions devant figurer dans l'arrêté préfectoral portant **occupation temporaire d'un terrain**. Elle a en outre ajouté que la procédure de déclaration d'intérêt général simplifiée pouvait également s'appliquer aux travaux dont la finalité est « *la restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques* ».

Dans un **esprit pragmatique**, elle a introduit un article 2 bis B permettant la prise de possession d'assise en cas de risques sérieux pour la sécurité des personnes. Enfin, avec l'article 2 bis A elle a sécurisé juridiquement les interventions des autorités gémapiennes en précisant le régime de la servitude spéciale « gemapi » prévue à l'article L. 566-12-2 du code de l'environnement.

**2. Des apports bienvenus en matière de programmation et de  
prévention contre les inondations**

Dans le même l'esprit de simplification qui avait animé le Sénat, l'Assemblée nationale a amélioré les mesures relatives aux **plans et programmes et la stratégie de prévention des inondations**. Ainsi, elle a introduit un article 4 visant à accélérer l'élaboration et la révision des plans de prévention des risques naturels (PPRN). Elle a ainsi notamment remplacé l'affichage en mairie par une publication au recueil des actes administratifs (Raa) afin d'accélérer l'entrée en vigueur de l'acte.

Les députés ont également modifié l'article 3 relatif à la réserve d'ingénierie en précisant que cette dernière pourrait être mobilisée, en amont d'une crise d'inondation, comme **ingénierie technique** à destination des communes particulièrement exposées à ce risque naturel. Elle a aussi supprimé le guichet unique institué au Sénat pour lui substituer le **réfèrent « Cat Nat »** prévu par la loi dite « Baudu » du 28 décembre 2021. Troisièmement, elle a abrogé l'article L. 566-8 du code de l'environnement relatif aux stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI) qui relevait d'une **surtransposition de la directive « inondations »** de 2007.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE : UN TEXTE ÉQUILIBRÉ EN ACCORD AVEC L'INTENTION POLITIQUE DE SES AUTEURS

En deuxième lecture, la commission a jugé le texte issu de l'Assemblée nationale équilibré. Dans un esprit de responsabilité et même si des améliorations auraient encore pu être proposées, elle a donc considéré qu'il n'était pas nécessaire de poursuivre les débats sur un texte proposant des avancées concrètes pour les élus locaux.

Elle a adopté cette proposition de loi sans modification afin qu'il puisse être rapidement mis en œuvre. Ce texte, déposé en décembre 2024 dans un contexte marqué par des aléas climatiques intenses, est en effet particulièrement attendu dans des territoires toujours plus exposés à un phénomène d'inondation : il est indispensable **d'agir vite et efficacement** !

La commission veillera à ce que le Gouvernement accompagne, avec pédagogie et clarté, la mise en œuvre de certaines dispositions du texte, en précisant la portée de certains dispositifs. À cet égard, l'application de l'article 2 *bis* B introduit par l'Assemblée nationale afin de garantir la sécurité des projets entrepris par les autorités gémapiennes fera l'objet d'un suivi particulièrement attentif. La publication d'un « guide pratique » précisant les conditions d'application de cet article devra intervenir dans les meilleurs délais.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Simplifier la gestion des cours d'eau afin de mieux prévenir et gérer les inondations**

Cet article modifie l'article L. 214-3 du code de l'environnement afin d'étendre le champ de la procédure d'urgence aux travaux rendus nécessaires par une inondation, ou pour en éviter la réitération à court terme.

Il renvoie en outre au pouvoir réglementaire le soin de fixer les règles régissant l'entretien régulier des cours d'eau, mises en œuvre dans le cadre de la compétence « Gemapi ».

Cet article, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, a été modifié sur deux points rédactionnels à l'initiative du rapporteur pour préciser l'intention du Sénat.

En conséquence, la commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

### **I. EN PREMIÈRE LECTURE AU SÉNAT, LE DISPOSITIF A ÉTÉ RATIONALISÉ POUR NE VISER QUE LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES APPLICABLES AUX INTERVENTIONS DANS LES COURS D'EAU**

#### ***A. SUPPRIMER LES DISPOSITIFS SUPERFLUS ET PRÉSENTANT UN RISQUE POUR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES INTERVENTIONS D'URGENCE***

Lors de l'examen du texte en première lecture, la commission a adopté un amendement de suppression de la procédure d'autorisation simplifiée instituée au II *ter* de l'article L. 214-3 du code de l'environnement en raison d'un **risque de sécurité juridique** identifié par le rapporteur.

En séance publique au Sénat, l'amendement n° 16 du Gouvernement a **supprimé les dispositions relatives à la mise en place d'une cellule d'ingénierie auprès des services de l'État dans le département**. Cette mesure était en effet redondante avec la cellule technique d'appui instituée à l'article 57 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « Maptam »<sup>1</sup>, afin

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

d'accompagner les collectivités territoriales et leurs groupements dans la mise en œuvre de la compétence « Gemapi ».

***B. SIMPLIFIER LA LUTTE CONTRE LES INONDATIONS : FACILITER L'ENTRETIEN RÉGULIER DES COURS D'EAU ET RENFORCER LES OUTILS D'INTERVENTION DANS LES SITUATIONS D'URGENCE***

Conformément à l'intention initiale des auteurs de la proposition de loi, le Sénat a conservé, en première lecture, les deux outils les plus utiles à la lutte contre les inondations et leur réitération.

En conséquence, en séance publique, sur la proposition du rapporteur, Pascal Martin, le Sénat a élargi **le périmètre des travaux pouvant bénéficier de la procédure d'urgence prévue au II bis de l'article L. 214-3 du code de l'environnement (amendement n° 20)**. Ainsi, tant les opérations visant à prévenir des dommages pendant la survenue d'une inondation, que les travaux rendus nécessaires après l'évènement, y compris ceux réalisés en dehors du linéaire d'eau, sont éligibles à cette procédure dérogatoire du droit commun.

Alors que la prévention des inondations passe notamment par **l'entretien régulier des cours d'eau**, le Sénat, en séance publique, a également jugé utile de définir les conditions dans lesquelles sont effectués les opérations rendues nécessaires par une inondation ainsi que les travaux d'entretien régulier qui échoient aux propriétaires riverains (amendement n° 19).

**II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A, EN PREMIÈRE LECTURE, APPROUVÉ L'ESPRIT DU DISPOSITIF, SOUS LE BÉNÉFICIE DE RETOUCHES PUREMENT RÉDACTIONNELLES**

Au cours de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, la commission a adopté deux amendements de précision rédactionnelle de la rapporteure, Mme Anne Bergantz (Les Démocrates), modifiant les alinéas 6 et 9 de l'article 1<sup>er</sup>.

En séance publique, aucun des trois amendements déposés sur le texte n'a été adopté.

**III. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE**

La commission se félicite du travail conjoint et complémentaire des deux assemblées.

**La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> sans modification.**

*Article 1<sup>er</sup> ter*

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

Cet article, introduit en première lecture en séance publique au Sénat, vise à simplifier l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural et de la pêche maritime afin de sécuriser et clarifier l'exercice de la compétence « Gemapi » et du cadre juridique lié à la déclaration d'intérêt général (DIG).

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<sup>er</sup> 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 de trois autres cas.

Outre six amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements portant sur :

- les éléments devant figurer dans l'arrêté d'occupation temporaire de terrain ;
- la dispense d'enquête publique pour les travaux de restauration des fonctionnalités naturelles des cours d'eau.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ter sans modification.

**I. LES RÈGLES ET PROCÉDURES RELATIVES À LA DÉCLARATION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (DIG) SE CARACTÉRISENT PAR DES LOURDEURS ADMINISTRATIVES, NUISIBLES À LA PRÉVENTION DES INONDATIONS**

En séance publique, le Sénat sur la proposition du Gouvernement, a simplifié et sécurisé juridiquement les interventions des autorités « gemapiennes », en améliorant l'articulation entre le code de l'environnement et le code rural et de la pêche maritime, s'agissant de la déclaration d'intérêt général (DIG).

Au cours de ses travaux préparatoires, le rapporteur du texte pour la commission avait été, à plusieurs reprises, sensibilisé sur la délicate articulation entre ces deux codes et les craintes en résultant pour les élus locaux en termes de responsabilité.

**A. LA DÉCLARATION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (DIG), UN INSTRUMENT INDISPENSABLE À L'INTERVENTION PUBLIQUE SUR DES TERRAINS PRIVÉS**

L'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime prévoit que les départements, les communes ainsi que leurs groupements peuvent prescrire ou exécuter des travaux lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, **un caractère d'intérêt général ou d'urgence**.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement, qui vise les dispositions du code rural et de la pêche maritime susmentionnées, permet également aux autorités « gémapiennes » de s'appuyer sur une déclaration d'intérêt général (DIG) pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de « *tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence* ».

La déclaration d'intérêt général (DIG) permet à une **personne publique** d'assurer l'étude, la réalisation et l'exploitation de travaux, ouvrages et actions présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, notamment en matière d'aménagement et gestion des cours d'eau. Cette dernière est notamment nécessaire en cas de carence d'entretien des cours d'eau par les propriétaires riverains du linéaire.

La DIG permet notamment :

- d'accéder aux propriétés privées riveraines des cours d'eau ;
- de faire participer financièrement les propriétaires riverains aux opérations d'entretien et d'aménagement pour les travaux rendus nécessaires ou qui y trouvent un intérêt ;
- de sécuriser juridiquement l'intervention des collectivités territoriales sur des propriétés privées, financée par des fonds publics.

La DIG est par ailleurs **soumise** par principe à **enquête publique** dans les conditions spécifiques définies à l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement.

Dans certains cas limitativement énumérés, la **DIG est exemptée d'enquête publique**, par exemple en cas d'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public, conformément à l'article L. 123-19-3 du code de l'environnement.

L'enquête publique nécessaire pour la DIG peut également **être aménagée**, par exemple, lorsqu'elle est réalisée dans le cadre d'un entretien groupé en application de l'article L. 211-7 du même code.

En outre, l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime prévoit plusieurs dispenses d'enquête publique, dès lors que les travaux n'entraînent aucune expropriation et qu'aucune participation financière n'est demandée aux personnes intéressées.

***B. LE SÉNAT A SOUHAITÉ, EN PREMIÈRE LECTURE, SIMPLIFIER L'ARTICULATION ENTRE LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE CODE DURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME, SOURCE DE COMPLEXITÉS***

L'article 1<sup>er</sup> *ter* introduit au Sénat modifie l'article L. 215-5 du code de l'environnement afin d'assurer une coordination avec les dispenses d'enquête publique prévues à l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime.

Il modifie en outre l'article L. 215-18 du code de l'environnement afin de confirmer l'existence d'une servitude pour les travaux d'entretien des cours d'eau menés par les autorités « gémapiennes ».

Il complète l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime afin de préciser que l'environnement est également inclus dans le périmètre des projets susceptibles de devoir faire l'objet d'une DIG, au même titre que les travaux agricoles et forestiers. En outre, la liste des catégories pour lesquelles les travaux peuvent présenter un caractère d'intérêt général ou d'urgence a été complétée par la catégorie des « *travaux nécessaires à l'exercice des compétences listées au I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement* », simplifiant la lisibilité du droit applicable par un renvoi explicite au code de l'environnement au sein du code rural et de la pêche maritime.

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> *ter* modifie l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime afin de procéder aux coordinations nécessaires entre les deux codes pour préciser le champ des dispenses d'enquête publique. Il effectue à cet égard un renvoi aux dispositions utiles :

- le III de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, 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.

## II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A, EN PREMIÈRE LECTURE, PRÉCISÉ L'ÉTENDUE DES INFORMATIONS DEVANT FIGURER DANS L'ARRÊTÉ D'OCCUPATION TEMPORAIRE DE TERRAIN EN CAS DE DISPENSE D'ENQUÊTE PUBLIQUE

### A. RÉDUIRE LES INFORMATIONS À FOURNIR EN CAS DE DISPENSE D'ENQUÊTE PUBLIQUE POUR INTERVENIR DANS LES COURS D'EAU

#### 1) L'arrêté portant occupation temporaire d'un terrain

L'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime prévoit plusieurs dispenses d'enquête publique dans certains cas limitativement énumérés. Les porteurs de projet doivent néanmoins produire de nombreux éléments prévus à l'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics. Cet article prévoit qu'un arrêté préfectoral portant occupation temporaire d'un terrain, nécessaire pour une DIG, doit comporter :

- le nom de la commune ;
- les numéros que les parcelles dont il se compose portent sur le plan cadastral ;
- une indication précise des travaux à raison desquels l'occupation est ordonnée ;
- les surfaces sur lesquelles elle doit porter ;
- la nature et la durée de l'occupation et la voie d'accès.

Enfin, un plan parcellaire désignant les terrains à occuper est annexé à l'arrêté.

#### 2) Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Afin de simplifier les procédures d'intervention entraînant occupation temporaire d'un terrain, l'Assemblée nationale a prévu, sur la proposition de la rapporteure, Mme Anne Bergantz, de supprimer de l'arrêté portant occupation d'un terrain dans les cas de dispenses d'enquête publique prévues par le quatrième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime, l'obligation de mentionner les plans cadastraux et parcellaires.

La rapporteure a justifié son initiative par le fait que la production de ces documents « *représente une charge administrative et financière pour les structures et alourdit inutilement les procédures* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Amendement n° CD62 de la rapporteure Mme Anne Bergantz, déposée en première lecture, en commission.*

Le rapporteur salue cette simplification. En effet, les dérogations prévues au quatrième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime, visent à prévoir des interventions dans des cas très courts, notamment en cas d'urgence. Réclamer en parallèle des documents, tels des plans cadastraux, qui demandent un lourd travail au porteur de projet va donc à rebours de la logique d'efficacité et de rapidité poursuivie.

### ***B. PRÉCISER LE CHAMP D'APPLICATION DU CAS DE DÉCLARATION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SIMPLIFIÉE SANS ENQUÊTE PUBLIQUE***

L'Assemblée nationale a complété l'alinéa 24 de l'article afin de préciser le champ d'application de la DIG simplifiée sans enquête publique introduite au Sénat.

Il précise que peuvent bénéficier de cette dispense d'enquête publique les travaux ayant pour finalité la « *restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques* », soit les travaux relevant de la rubrique 3.3.5.0 de la nomenclature Iota relative au rétablissement des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques.

Cette rubrique 3.3.5.0 au titre de la loi sur l'eau a été révisée par un décret n° 2023-907 du 29 septembre 2023 modifiant la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités relevant de la police de l'eau annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement afin de tenir compte d'une annulation contentieuse du Conseil d'État.

Depuis lors, les interventions et travaux qui relèvent de cette nomenclature sont soumis à déclaration, et non à autorisation, mais demeurent soumis à enquête publique.

La modification proposée par l'Assemblée nationale vise ainsi à faire bénéficier de la DIG simplifiée sans enquête publique les travaux prévus par la nomenclature 3.3.5.0 qui concerne les travaux de restauration des fonctionnalités naturelles des cours d'eau.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE – DES SIMPLIFICATIONS BIENVENUES**

La commission considère que les modifications proposées apportent d'utiles simplifications aux procédures applicables.

La commission suivant son rapporteur Pascal Martin, a **adopté l'article 1<sup>er</sup> ter sans modification.**

*Article 2*  
**Simplifier et accélérer la mise en œuvre des Papi**

Cet article vise à accélérer et simplifier l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi). Il traduit la recommandation n° 5 du rapport d'information conjoint de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances adopté à l'unanimité en septembre 2024.

Il prévoyait, d'une part, d'instituer un « référent Papi » désigné par le préfet de département, chargé d'accompagner les collectivités territoriales dans l'élaboration du Papi en modifiant le code de l'environnement.

D'autre part, il créait, auprès du représentant de l'État dans le département, un guichet unique préfectoral chargé de l'autorisation, du subventionnement et de l'accompagnement des projets inscrits au Papi.

En commission, l'Assemblée nationale, l'article a modifié substantiellement la rédaction du Sénat au bénéfice de deux amendements identiques de la rapporteure et de Mme Nathalie Cogia (EPR). Néanmoins, l'intention initiale du Sénat n'ayant pas été dénaturée et l'esprit de simplification conservé, la commission a adopté l'article 2 sans modification.

**I. EN PREMIÈRE LECTURE, LE SÉNAT A ADOPTÉ UN DISPOSITIF VISANT À SIMPLIFIER L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES D' ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (PAPI)**

La mission d'information sénatoriale conjointe de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances avait, dans son rapport adopté à l'unanimité en septembre 2024<sup>1</sup>, souligné **la pesanteur de la procédure d'élaboration puis de labellisation des Papi**.

En effet, 75 % des 1 135 élus locaux qui avaient été consultés à l'occasion de cette mission d'information ont estimé trop complexes les procédures d'élaboration et de labellisation des Papi. 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.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 775 (2023-2024), déposé le 25 septembre 2024, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances.*

Forts de ce constat, les auteurs de la proposition de loi avaient souhaité :

- consacrer dans la partie législative du code de l'environnement l'existence de ces Papi - seulement définis par voie réglementaire à l'article R. 122-17 du code susmentionné ;

- instituer un « référent Papi » pour fournir un accompagnement technique et réglementaire durant la phase d'élaboration du Papi ;

- prévoir que le préfet coordonnateur de bassin institue un guichet unique au bénéfice des collectivités territoriales pour les demandes d'autorisation, de financement et d'accompagnement.

Les délais maximums d'instruction des dossiers de Papi, point de crispations pour de nombreux élus locaux, devaient être **définis par voie réglementaire afin qu'ils soient rendus opposables**.

Le Sénat a adopté cet article dans sa rédaction initiale.

## II. EN PREMIÈRE LECTURE, L'ASSEMBLÉE NATIONALE A CONSIDÉRÉ COMME SUPERFÉTATOIRE L'INSCRIPTION DU PAPI DANS LA LOI

En commission, à l'initiative de la rapporteure du texte, Mme Anne Bergantz et de Mme Nathalie Coggia, les députés ont réécrit l'article 2.

La rapporteure a en effet considéré nécessaire « *de désigner un référent Papi et d'instaurer un guichet unique pour accompagner les collectivités,* » ***mais a considéré 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*** »<sup>1</sup>.

Lors de l'examen du texte au Sénat, le Gouvernement avait déjà appelé l'attention du rapporteur sur le manque de souplesse que créerait l'inscription des Papi et de leurs référents dans la loi. Le Sénat y voyait pourtant au moins deux avantages :

- reconnaître la place déterminante des Papi dans la prévention des inondations pour les collectivités territoriales ;

- contraindre le pouvoir réglementaire à désigner un « référent Papi », à rebours de la pratique constatée. À cet égard, le rapporteur avait relevé dans son rapport de première lecture, que seul le département du Var avait nommé un « référent Papi », en bonne et due forme.

---

<sup>1</sup> *Compte rendu de la réunion de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, 25 février 2026.*  
[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/cion-dvp/l17cion-dvp2526031\\_compte-rendu#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/cion-dvp/l17cion-dvp2526031_compte-rendu#)

Cette inscription dans le code de l'environnement était par ailleurs réalisée à droit constant, ce qui n'était pas de nature à perturber les pratiques établies par l'administration.

La réécriture de l'article 2 proposée par l'Assemblée nationale conserve néanmoins l'essentiel et s'inscrit dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi et du Sénat. L'article ainsi rédigé prévoit la création d'un nouvel article L. 563-3-1 dans le code de l'environnement qui vise à :

- **permettre aux collectivités territoriales d'élaborer un Papi** qui répond à un cahier des charges fixé par l'État ;

- **encadrer les délais d'instruction maximaux d'un Papi** par les services de l'État en vue de sa labellisation, en renvoyant à un arrêté du ministre chargé de la prévention des risques naturels et technologiques.

### **III. LA COMMISSION A APPROUVÉ EN DEUXIÈME LECTURE LA RÉÉCRITURE DE L'ARTICLE QUI NE DÉNATURE PAS L'INTENTION INITIALE DE SES AUTEURS**

La commission a approuvé cette nouvelle écriture qui ne dénature pas l'intention initiale des auteurs et que l'objectif de simplification qui les animait.

**En conséquence, la commission a adopté l'article 2 sans modification.**

*Article 2 bis A (nouveau)*

**Clarifier les dispositions relatives au régime de servitude spéciale s'appliquant aux ouvrages de prévention des inondations**

**Cet article vise à préciser et simplifier l'exercice du régime de servitude spéciale par les collectivités territoriales exerçant la compétence Gemapi.**

**La commission a accueilli favorablement cette mesure et a en conséquence adopté l'article 2 bis A sans modification.**

**I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A PRÉCISÉ LA SERVITUDE SPÉCIALE RELEVANT DES AUTORITÉS « GÉMAPIENNES »**

**A. LA SERVITUDE SPÉCIALE DES AUTORITÉS « GÉMAPIENNES »**

Le droit en vigueur prévoit la possibilité pour les autorités gémapiennes d'instituer une servitude spéciale, prévue à l'article L. 566-12-2 du code de l'environnement, introduite par la loi « Maptam » du 27 janvier 2014<sup>1</sup>.

Cette **servitude spéciale** vise à :

- assurer la conservation des ouvrages existants construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ;
- réaliser des ouvrages complémentaires ;
- effectuer les aménagements nécessaires à l'adaptation des ouvrages et des infrastructures qui contribuent à la prévention des inondations et des submersions ;
- maintenir ces ouvrages ou les aménagements effectués sur les ouvrages et les infrastructures en bon état de fonctionnement ;
- entretenir les berges.

Elle 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 à l'autorité investie de la compétence « Gemapi » de se substituer au propriétaire pour leur réutilisation sans que celui-ci ne puisse s'y opposer.

Cette procédure spéciale mise à disposition des autorités investies de la compétence « Gemapi » permet d'éviter de recourir, dans les cas spécifiquement énumérés précédemment, à l'expropriation pour cause

---

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

d'utilité publique - sujet de contentieux récurrent et aux délais d'instruction longs - incompatible avec une stratégie de prévention des inondations.

### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

Introduit en commission par l'amendement CD64 de la rapporteure Mme Anne Bergantz, l'article 2 *bis* A vise à clarifier, dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique, la servitude spéciale prévue à l'article L. 566-12-2 du code de l'environnement.

Des clarifications rédactionnelles ont été apportées pour confirmer 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 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, il est précisé 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. Cette reconnaissance d'intérêt général est en effet nécessaire pour **sécuriser juridiquement les atteintes portées au droit de propriété** qui bénéficie d'une protection constitutionnelle régulièrement évoquée dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE – DES MODIFICATIONS QUI CONFORTENT LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DE LA SERVITUDE SPÉCIALE**

Cet article 2 *bis* A apporte d'utiles précisions concernant la procédure de servitude spéciale et concourt notamment à renforcer la sécurité juridique du dispositif.

En conséquence, **la commission a adopté l'article 2 *bis* A ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> CC, décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982.

*Article 2 bis B (nouveau)*

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

Cet article introduit en première lecture en commission à l'Assemblée nationale à l'initiative 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. Cet 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.

La commission a adopté l'article 2 bis B sans modification.

**I. EN COMMISSION, L'ASSEMBLÉE NATIONALE A SOUHAITÉ SIMPLIFIER LA RÉALISATION DES TRAVAUX D'UN GÉMAPIEN<sup>1</sup> DANS LE CADRE D'UN PAPI**

***A. LA PROCÉDURE DE POSSESSION ANTICIPÉE SERAIT ÉTENDUE AUX OPÉRATIONS RÉGULIÈREMENT LABELLISÉES DANS LE CADRE D'UN PAPI***

**1) La procédure de prise de possession anticipée**

La **prise de possession anticipée** est une procédure spéciale dérogatoire du droit commun de l'expropriation, applicable à certains travaux, définie aux articles L. 521-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (Cecup). Cette procédure d'extrême urgence, initialement ouverte aux seuls besoins de la défense nationale a ensuite été élargie à divers projets d'infrastructure.

Ce dispositif s'applique selon des conditions précises fixées au chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre V du code susmentionné. Ces conditions strictes sont indispensables pour justifier l'atteinte au droit de propriété garanti par l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et érigé en principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel.

<sup>1</sup> L'expression « gémapien » renvoie à l'autorité investie de la compétence « Gemapi » telle que définie à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Aux termes de l'article L. 521-1 du Cecup, il est prévu que :

*« Lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de travaux intéressant la défense nationale dont l'utilité publique a été ou est régulièrement déclarée, l'autorisation de prendre possession des propriétés privées peut [...] être ordonnée au maître de l'ouvrage par un décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'État ».*

En outre, l'autorité expropriante est tenue de procéder à une **indemnisation juste et préalable** de la personne lésée<sup>1</sup>, dans les conditions fixées à l'article L. 522-3 du Cecup.

Enfin, condition même de la délivrance d'une déclaration d'utilité publique (DUP), le projet doit répondre à des conditions d'intérêt général nécessaires, adaptées et proportionnées.

## 2) Le dispositif prévu par l'Assemblée nationale

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale en première lecture permettrait d'étendre la procédure de prise de possession anticipée aux opérations et travaux prévus dans un Papi régulièrement labellisé par l'État faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP).

La rédaction proposée complète, à cet effet, l'article L. 522-1 du Cecup. Il s'inspire de l'ancienne rédaction de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, devenu L. 522-1 du Cecup, introduit par loi n° 70-1263 du 23 décembre 1970 tendant à accélérer les travaux de construction de voies rapides, de routes nationales et d'oléoducs qui instituait une procédure de prise de possession anticipée pour ces travaux.

Il est proposé que les collectivités et leurs groupements exerçant la compétence Gemapi puissent procéder, pour les travaux ou aménagements prévus dans un Papi labellisé bénéficiant d'une DUP et uniquement lorsque des retards sur la prise de possession d'un ou plusieurs immeubles bâtis ou non bâtis engendrent des risques sérieux pour la sécurité des personnes, à la **prise de possession après avis conforme du Conseil d'État, à titre exceptionnel**.

La procédure qui était jusqu'alors uniquement applicable à des situations en lien avec la défense nationale et pour des projets de transports serait ainsi étendue à certains projets des gémapiens.

---

<sup>1</sup> CC, décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982.

## **B. LA PROCÉDURE DE CONSULTATION DU PUBLIC SERAIT AMÉNAGÉE POUR ÉVITER LES REDONDANCES**

Le « **principe de participation** » du public, qui constitue un « droit procédural »<sup>1</sup> institué dans l'intérêt de la protection de l'environnement, figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit. Le Conseil constitutionnel déduit de l'article 7 de la Charte de l'environnement qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de cette participation<sup>2</sup>.

La participation du public en amont de la décision administrative susceptible de porter atteinte à la préservation de l'environnement est assurée selon des modalités diverses. En règle générale, la participation du public est réalisée soit par enquête publique soit par consultation du public.

La **procédure d'enquête publique**, définie à l'article L. 123-1 du code de l'environnement, a pour objet « *d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement* ». Elle se caractérise par l'information et le recueil des avis de la population organisée par un commissaire enquêteur. Les conditions de réalisation de l'enquête publique sont détaillées aux articles L. 123-3 et suivants du code.

La **consultation du public**, prévue aux articles L. 123-19 à L. 123-19-6 du code de l'environnement, se caractérise en revanche par un **moindre formalisme**. Elle se limite à une simple mise à disposition des documents relatifs au projet permettant le recueil des observations du public sans l'intervention d'un commissaire enquêteur.

### **Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale :**

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale en première lecture prévoit que dès lors que l'exécution de travaux ou d'aménagements prévus dans un Papi nécessite le dépôt d'un dossier de DUP et que la consultation du public sur le Papi au sein duquel est prévu l'aménagement en question **n'a pas encore été réalisée**, alors **l'enquête publique** prévue au titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du Cecup **peut tenir lieu de consultation du public au titre de la procédure Papi**.

Cette mesure permettrait ainsi de **mutualiser la consultation du public afin d'éviter les redondances** et d'avoir à réaliser, pour un même projet, deux consultations similaires.

---

<sup>1</sup> CE, 6/1, 8 décembre 2017, Fédération Allier Nature, n° 404391.

<sup>2</sup> CC, décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016, cons. 10.

## II. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE

La CATDD approuve l'esprit général de ce nouvel article 2 *bis* B.

Concernant l'extension de la prise de possession anticipée ouverte aux gémapiens pour réaliser des travaux entrants dans le cadre d'un Papi rendus nécessaires pour protéger la sécurité des personnes, la commission considère que de solides garde-fous ont été apportés à l'atteinte portée au droit de la propriété.

En effet, d'une part, les travaux concernés sont ceux exclusivement prévus dans le cadre d'un Papi labellisé, ce qui garantit l'intérêt public et la sécurité juridique des opérations envisagées.

D'autre part, cette procédure de prise de possession anticipée étendue aux gémapiens reste subordonnée à l'existence d'un risque sérieux pour la sécurité des personnes. Or, ainsi que l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision du 18 janvier 1995 relative à la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité :

*« la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, et la recherche des auteurs d'infractions, sont nécessaires à la sauvegarde de principes et droits à valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figurent la liberté individuelle et la liberté d'aller et venir ainsi que l'inviolabilité du domicile »<sup>1</sup>.*

La commission considère que la rédaction proposée est équilibrée et que les objectifs poursuivis justifient l'atteinte portée au droit de propriété.

Enfin, cette prise de possession anticipée serait prise **après avis conforme du Conseil d'État**, ce qui, à nouveau, garanti la sécurité juridique du dispositif.

Concernant la mutualisation de la procédure de consultation du public. La commission ne peut que saluer l'effort de simplification dans ce pan particulièrement complexe du droit de l'environnement.

Ainsi que le soulignait le Conseil d'État dans un récent rapport issu des « ateliers de la simplification » consacré aux *autorisations des projets stratégiques*, « une **réflexion d'ensemble** sur la nécessité [...] de **simplifier le droit lui-même, d'alléger et de rendre plus lisibles les procédures**, notamment en matière de **participation du public** et de consultations d'instances collégiales, serait **indubitablement d'une grande utilité** »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CC, décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

<sup>2</sup> Étude du Conseil d'État, ateliers de la simplification, 16 octobre 2025, « Contentieux environnemental – autorisations des projets stratégiques ».

La commission, suivant son rapporteur, tient néanmoins à étayer sa position sur ce II de l'article 2 *bis* B introduit par l'Assemblée nationale.

Premièrement, la commission s'est interrogée sur le fait d'avoir visé le titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du Cecup, en lieu et place de l'article L. 123-2 du code de l'environnement qui vise spécifiquement l'enquête publique « environnementale » prévue pour les projets, plans et programmes ayant une incidence environnementale. Interrogée sur ce point, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a indiqué qu'en visant l'article L. 110-1 du Cecup, l'alinéa 2 permettrait de faire le lien avec l'enquête publique environnementale.

Deuxièmement, en droit commun de la participation du public, pour les projets de construction, d'infrastructure ou d'aménagement, la phase de participation du public a lieu **après le dépôt de la demande d'autorisation** qui décrit précisément le projet. En revanche, s'il s'agit d'un « plan ou programme » au sens de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, tel que cela est le cas pour un Papi, cette consultation se fait sur un projet d'acte, une première rédaction, qui ne fournit pas nécessairement le même niveau d'informations disponibles sur le projet d'aménagement envisagé. Par ailleurs, le 2 de l'article 6 de la directive précitée de 2001 « plans et programmes » prévoit : « *qu'une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce (...) au public (...) d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales, avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative* ».

La délicate articulation des procédures de consultation du public rejoint une interrogation doctrinale plus large soulevée devant les juridictions administratives<sup>1</sup>, que la commission résume par l'interrogation suivante : comment une enquête publique intégrant une étude d'impact dont l'objet vise notamment à préciser le choix ayant conduit à écarter certaines solutions alternatives et indiquer celles retenues, pourrait satisfaire, dans le même temps, l'obligation européenne « *d'informer le public à un stade précoce* » au cours duquel, par définition, des solutions alternatives sont encore envisageables ?

Le Gouvernement a fait savoir à la commission qu'elle accompagnerait la mise en œuvre de ce dispositif en publiant un « guide d'application » visant à expliciter les cas où il pourra être utile de l'entreprendre. Le Gouvernement a également précisé que ce projet aurait vocation à s'appliquer à des travaux complémentaires inscrits par avenant dans un Papi existant et qui nécessitent de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

**Dans ces conditions, la commission a adopté l'article 2 *bis* B sans modification.**

---

<sup>1</sup> Voir en ce sens les conclusions du rapporteur public, M. Louis Dutheillet de Lamothe sur la décision CE, 13 mars 2019, France nature environnement, n° 414930.

*Article 2 bis*

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

**Cet article vise à dispenser les collectivités territoriales en charge de la compétence « Gemapi » 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.**

**La commission a adopté l'article 2 bis sans modification.**

**I. EN PREMIÈRE LECTURE, LE SÉNAT A FAIT PRÉVALOIR LE PRINCIPE « DITES-LE-NOUS UNE FOIS » AFIN D'ÉVITER LES REDONDANCES POUR LES PROJETS PRÉVUS DANS UN PAPI**

L'article 2 bis introduit en séance publique au Sénat, par le rapporteur M. Pascal Martin, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à rationaliser le nombre de pièces à fournir dans le cadre du dossier d'instruction des travaux ou aménagements inscrits au sein 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'évaluation environnementale**, prévue à l'article L. 122-6 du code de l'environnement, consiste à documenter les incidences du projet sur l'environnement et d'en rendre compte au public. Elle doit notamment évaluer l'incidence du ou des projets envisagés sur la population, la biodiversité, la terre, les sols, le climat, etc.

Cette procédure, nécessaire pour quantifier les atteintes portées à l'environnement, est **longue et complexe**. Elle est particulièrement **dense et procède à une appréciation *in concreto*** des projets d'aménagement ou de travaux envisagés.

Pourtant, et alors même que les projets concernés ont déjà fait l'objet de nombreuses évaluations lors de la phase préalable à la labellisation d'un Papi, le porteur de projet doit, pour la mise en œuvre d'une action qui y est inscrite, procéder à une nouvelle étude d'impact, quand bien même une telle étude a déjà été réalisée en amont pour être labellisée.

Dans un esprit de simplification administrative et afin d'éviter les redondances, le Sénat a ainsi proposé de faire prévaloir le **principe « dites-le-nous une fois »** afin d'alléger le quotidien des collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets, alors que les ressources en ingénierie sont souvent limitées.

Le dispositif prévoit ainsi 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.

## **II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A, EN PREMIÈRE LECTURE, APPROUVÉ CE DISPOSITIF AUQUEL ELLE A APPORTÉ UNE MODIFICATION RÉDACTIONNELLE**

Sur la proposition de la rapporteure du texte, Mme Anne Bergantz (amendement CD50), l'Assemblée nationale a modifié l'intitulé de la nouvelle sous-section 3 introduite au sein de la section 3 du chapitre II du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE**

L'Assemblée nationale a donc approuvé l'initiative du Sénat, **la commission a adopté cet article 2 bis sans modification.**

*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**

Cet article permet au préfet coordonnateur de bassin de reconnaître aux travaux ou aménagements prévus dans un Papi, le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM).

L'Assemblée nationale a modifié cet article introduit au Sénat en première lecture au bénéfice de deux amendements identiques qui s'inscrivent pleinement dans la logique sénatoriale.

La commission a adopté l'article 2 *ter* sans modification.

**I. EN PREMIÈRE LECTURE, LE SÉNAT A RACCOURCI LES DÉLAIS POUR OBTENIR UNE DÉROGATION RELATIVE AUX ESPÈCES PROTÉGÉES POUR LES SEULS PROJETS LABELLISÉS DANS LE CADRE D'UN PAPI**

***A. LA DÉROGATION ESPÈCE PROTÉGÉE ET LA RAISON IMPÉRATIVE D'INTÉRÊT PUBLIC MAJEUR***

La 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, dite directive « habitats », a pour objectif principal :

- l'identification et la protection des habitats menacés ou rares ;
- de garantir le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'habitats et d'espèces ;
- d'interdire la capture, la destruction et la perturbation intentionnelle d'espèces ou d'habitats.

L'article L. 411-1 du code de l'environnement interdit les actions pouvant porter atteinte au bon état de conservation des espèces inscrites sur un arrêté ministériel fixant 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 un écosystème ou pour préserver un patrimoine naturel.

Dès lors qu'une des espèces protégées mentionnées dans cet arrêté se situe sur le terrain d'un projet d'aménagements ou de travaux, **une dérogation « espèce protégée », prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement** est nécessaire pour que le projet soit autorisé. La dérogation, instruite par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

(Dreal) et accordée par arrêté préfectoral, doit répondre à **plusieurs conditions cumulatives** :

- 1) l'absence d'alternative satisfaisante pour réaliser le projet, pouvant être évaluée par une tierce expertise ;
- 2) la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle ;
- 3) enfin, le projet s'inscrit dans **un des cinq cas suivants** :
  - dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore ;
  - prévenir des dommages importants notamment aux cultures, élevages, forêts, pêcheries, eaux et 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 (RIIPM)** ;
  - à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces ;
  - 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 raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) est donc l'une des trois conditions devant être cumulativement réunies pour obtenir une dérogation espèce protégée.

#### ***B. LE SÉNAT A SIMPLIFIÉ L'OBTENTION DE LA DÉROGATION POUR LES SEULS PROJETS DÉJÀ LABELLISÉS DANS UN PAPI***

En séance publique, sur proposition de la commission, le Sénat a introduit cet article 2 *ter* afin de permettre au **préfet coordonnateur de bassin de reconnaître aux travaux d'aménagement prévus dans un Papi labellisé par l'État le caractère de projet répondant à une RIIPM.**

L'intention équilibrée du Sénat n'a pas été d'amoindrir la protection des espèces protégées, mais d'éviter certaines lourdeurs administratives. En effet, en amont de la labellisation d'un Papi, la **procédure d'évaluation environnementale** permet déjà de prendre en compte les éventuelles atteintes à l'environnement et à des espèces protégées.

L'évaluation environnementale comporte également une séquence dite « éviter, réduire et compenser » (ERC) qui vise à identifier et proposer des solutions en cas d'atteinte à un milieu ou à une espèce par des travaux ou projets d'aménagements.

Le Sénat avait par ailleurs **conditionné l'octroi** de la raison impérative d'intérêt public majeur (Riipm) à **une décision administrative favorable du préfet coordonnateur de bassin.**

## **II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A APPROUVÉ, EN PREMIÈRE LECTURE, L'ESPRIT DE L'ARTICLE TOUT EN LIBÉRALISANT DAVANTAGE SA PORTÉE**

Par deux amendements identiques de la rapporteure et de Mme Nathalie Coggia adoptés en commission, l'Assemblée nationale a réécrit l'article 2 *ter* afin de supprimer l'appréciation au cas par cas par le préfet coordonnateur de bassin. En conséquence, tous les projets d'installations, d'ouvrages et travaux prévus dans un Papi labellisé bénéficieront d'une reconnaissance *a priori* de Riipm.

Cette modification permet un **léger gain de temps de procédure** puisqu'elle évite au préfet coordonnateur de bassin de devoir à nouveau se prononcer sur un projet déjà approuvé et contrôlé par ses services dans la phase de labellisation du Papi.

L'article 2 *ter* ainsi rédigé complète le deuxième alinéa de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement qui prévoit, depuis son introduction par la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergie renouvelable, dite loi « Aper », que les projets d'installation de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie sont réputés répondre à une Riipm. Désormais, **cette présomption de Riipm serait étendue aux installations, ouvrages, travaux et activités prévus par un Papi labellisé par l'État.**

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE**

La modification proposée par l'Assemblée nationale, bienvenue, et s'inscrit dans l'esprit de simplification qui a animé les auteurs de la proposition de loi et du Sénat.

En conséquence, la **commission a adopté l'article 2 *ter* sans modification.**

---

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

**Cet article 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.**

**L'Assemblée nationale a adopté, en commission, deux amendements identiques visant à allonger le délai de remise du rapport d'un à deux ans.**

**La commission a adopté l'article 2 *quater* sans modification.**

**I. LE SÉNAT A SOUHAITÉ, EN PREMIÈRE LECTURE, UN RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR L'ÉLABORATION DES PAPI**

Plusieurs rapports d'information sénatoriaux, qu'il s'agisse de celui réalisé par la délégation aux collectivités territoriales en juin 2015 cinq ans après la tempête Xynthia<sup>1</sup>, ou du rapport d'information adopté en septembre 2024, relatif aux inondations survenues en France en 2024 qui a inspiré la rédaction de cette proposition de loi, ont **unaniment souligné la complexité et la pesanteur de la procédure d'élaboration des Papi**. Ces deux rapports d'information appelaient ainsi à la simplification des procédures administratives.

Dans cet esprit, sur la proposition de la sénatrice Mme Marie-Do Aeschlimann le Sénat a voté, contre l'avis du Gouvernement, la remise d'un rapport, dans un délai de douze mois après la promulgation de la présente loi, faisant état des **possibilités de simplification de la procédure d'élaboration d'un Papi et de son cahier des charges**.

**II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A, EN PREMIÈRE LECTURE, VALIDÉ LE PRINCIPE DU RAPPORT EN REPOUSSANT LA DATE DE REMISE**

En commission, à l'Assemblée nationale, deux amendements identiques de la rapporteure, Mme Anne Bergantz et de Mme Nathalie Coggia ont allongé d'une année à deux ans le délai de la remise du rapport afin de bénéficier d'un retour d'expérience plus exhaustif des services de l'État à la suite des modifications du cahier des charges Papi survenues en 2023.

**III. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE**

**La commission a adopté l'article 2 *quater* sans modification.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 536 (2014-2015), déposé le 18 juin 2015, au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat.

*Article 3*

**Renforcer le soutien technique et administratif aux collectivités territoriales dans la gestion de l'après-crise**

Cet article vise à faciliter les démarches administratives des collectivités territoriales affectées par une inondation.

Il prévoit la possibilité pour les communes et leurs groupements de constituer des réserves d'ingénierie composées d'agents publics territoriaux, destinées à fournir une aide technique et administrative aux communes sinistrées ou particulièrement exposées à une inondation.

D'autre part, il 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.

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture en commission, plusieurs modifications à l'initiative de la rapporteure, Mme Anne Bergantz et de Mme Nathalie Coggia afin :

- de supprimer la mention de la « mise à disposition » des agents publics territoriaux ;
- d'étendre les missions de cette réserve d'ingénierie aux communes particulièrement exposées à une inondation ;
- de substituer au nouveau guichet unique institué par l'article le référent catastrophe naturelle en place dans les préfetures ;
- de supprimer les stratégies locales de gestion du risque d'inondation (SLGRI).

La commission a adopté l'article 3 sans modification.

**I. LE SÉNAT A SOUHAITÉ OFFRIR AUX COLLECTIVITÉS DÉPOURVUES D'INGÉNIERIE, UN DISPOSITIF DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE VISANT À APPORTER DE L'ASSISTANCE EN PÉRIODE D'APRÈS CRISE INONDATION**

La mission commune d'information du Sénat de septembre 2024 sur les conséquences des inondations de 2023-2024 avait mis en avant les limites actuelles de nos ressources en sortie de crise. En effet, plusieurs communes sinistrées avaient indiqué aux rapporteurs que la période d'après-crise, à la suite d'une inondation, s'apparentait parfois à un « sentiment » d'abandon de la part des pouvoirs publics.

Or, la période d'après-crise, dans laquelle a lieu la reconstruction et l'indemnisation est un moment charnière pour les territoires sinistrés. Ils

doivent à la fois gérer le volet administratif et le montage de dossiers parfois complexes et assurer une assistance à une population qui se sent démunie.

En conséquence, afin de remédier à ce déficit d'ingénierie, et sans concurrencer le temps de la gestion de crise à proprement parler, qui consiste en l'intervention et la mobilisation des services de la sécurité civile et de l'appui des services de secours, **le Sénat a considéré qu'il pouvait être utile d'instituer des réserves d'ingénierie**, sur la base du volontariat, permettant de fédérer les connaissances et les compétences existantes au sein des intercommunalités.

Ces réserves d'ingénierie seraient composées d'agents publics territoriaux. Cette écriture visait donc à inclure tant les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public.

En plus de cette réserve d'ingénierie, le Sénat a souhaité instituer, au sein des préfectures, un **guichet unique afin de faciliter les démarches des communes sinistrées**. Ce dernier aurait été compétent pour toutes les démarches concernant les indemnisations incluant les financements et aides de l'État, les fonds départementaux, régionaux et européens dans un objectif de centralisation de l'information disponible à destination des communes.

## **II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A APPORTÉ PLUSIEURS MODIFICATIONS AU DISPOSITIF INITIAL**

### ***A. UNE RÉSERVE D'INGÉNIERIE ASSOUPLE ET ÉTENDUE AU SOUTIEN DES COMMUNES PARTICULIÈREMENT EXPOSÉES À UNE INONDATION***

L'Assemblée nationale a d'abord par deux amendements identiques de la rapporteure et de Mme Nathalie Coggia **supprimé la mention de « mise à disposition » des agents publics territoriaux**, afin de renvoyer l'organisation de la réserve d'ingénierie au pouvoir réglementaire.

Il apparaît en effet que la procédure de mise à disposition individuelle d'un fonctionnaire est difficilement conciliable avec la temporalité de la crise qui nécessite de rendre rapidement disponible un agent afin qu'il apporte un soutien en ingénierie. En droit de la fonction publique territoriale, toute mise à disposition nécessite :

- l'accord préalable de l'agent ;
- l'établissement d'une convention de mise à disposition individuelle régulièrement approuvée par une assemblée délibérante ;
- un arrêté individuel de mise à disposition établi par la collectivité d'origine.

En conséquence, la nouvelle rédaction renvoie au pouvoir réglementaire la définition des modalités d'organisation de la réserve d'ingénierie.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a par un amendement de Mme Nathalie Coggia **étendu les missions de la réserve d'ingénierie** instituée à l'article 3 au conseil aux **communes particulièrement exposées aux inondations**, au lieu des seules communes sinistrées par une inondation.

Cette modification opère un changement notable de l'objet initial de la réserve d'ingénierie. Celle-ci avait initialement été pensée comme un soutien post-crise, et non comme une ingénierie disponible en amont des crises afin d'assister des communes qui, en raison de leur exposition, apparaissent particulièrement menacées par une inondation.

**Le rapporteur salue néanmoins cette modification opportune.** Il considère en effet qu'il est pertinent de capitaliser sur cette réserve d'ingénierie, sans la borner à un rôle post-crise. Les compétences et les connaissances des agents volontaires à cette réserve pourraient utilement nourrir les travaux des exécutifs locaux dans l'adaptation de leur territoire au risque inondation.

***B. LE GUICHET UNIQUE A ÉTÉ RECENTRÉ AUPRÈS D'UNE STRUCTURE EXISTANTE : LE RÉFÉRENT À LA GESTION DES CONSÉQUENCES DES CATASTROPHES NATURELLES ET À LEUR INDEMNISATION***

Dans un souci de rationalisation des structures administratives existantes, à l'initiative de la rapporteure, Mme Anne Bergantz, l'Assemblée nationale a substitué au guichet unique à destination des communes sinistrées par une inondation le référent « Cat Nat » institué par la loi dite « Baudu » du 28 décembre 2021<sup>1</sup> en étendant ses compétences. Ce dernier, dont les missions sont listées à l'article L. 125-1-2 du code des assurances, aurait désormais pour fonction d'informer les communes sur les dispositifs financiers existants en période d'après-crise.

Le rapporteur considère comme judicieux de capitaliser sur l'expérience d'un référent à la gestion des catastrophes naturelles et à leur indemnisation. De surcroît, cela permet d'éviter des redondances liées à la mise en place d'un nouveau guichet et des coûts financiers supplémentaires, humains et de coordination.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.

**C. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A SUPPRIMÉ LES STRATÉGIES  
LOCALES DE GESTION DU RISQUE D'INONDATION (SLGRI)**

À l'Assemblée nationale, sur proposition de la rapporteure du texte, Mme Anne Bergantz et de Mme Nathalie Coggia, l'article L. 566-8 du code de l'environnement qui prévoit la réalisation de stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI) a été abrogé au motif que le dispositif était redondant avec les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) et avec les Papi. En outre, a été mis en avant l'argument selon lequel les SLGRI seraient dépourvus de portée opérationnelle et financière et résulteraient d'une surtransposition de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dite directive « inondations ».

**III. EN DEUXIÈME LECTURE, LA COMMISSION A APPROUVÉ  
LES MODIFICATIONS PRAGMATIQUES PROPOSÉES PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE**

Concernant la réserve d'ingénierie, la commission a jugé judicieux de supprimer la mention de « mise à disposition » pour les raisons évoquées précédemment ainsi que d'étendre la réserve à l'avant-crise pour les communes exposées aux inondations afin de capitaliser sur l'expertise disponible.

Concernant le guichet unique, la commission estime que le recentrage du rôle du guichet initialement institué par l'article vers le référent « Cat Nat » institué par la loi dite « Baudu » est une simplification bienvenue.

Enfin, concernant la suppression des SLGRI, la commission salue la démarche de l'Assemblée nationale visant à éviter les surtranspositions. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », avait effectivement introduit en droit français plusieurs mesures non prévues par la directive européenne. L'examen de l'article 36 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025<sup>1</sup> a été l'occasion pour la commission de critiquer la surtransposition de la directive « inondations » du 23 octobre 2007<sup>2</sup>.

La commission avait pointé que la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) ainsi que les stratégies locales de gestion du risque d'inondation (SLGRI) relevaient d'une surtransposition.

Plusieurs modifications relatives à l'articulation entre les nombreux documents de planification que sont les plans de gestion des risques

---

<sup>1</sup> Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

<sup>2</sup> Rapport n° 401 (2024-2025) du 5 mars 2025.

d'inondations (PGRI) prévus pour les territoires exposés à risque d'inondation (TRI), la stratégie nationale de gestion du risque inondation (SNGRI) et les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) avaient été adoptées à cet effet.

La directive « inondations » n'évoquait en effet que les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), les cartes des zones inondables et cartes des risques d'inondation ainsi que l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI).

En outre, cette initiative de l'Assemblée nationale s'inscrit dans la volonté récente du Gouvernement de simplifier les règles applicables à la prévention des inondations. Un décret n° 2025-1326 du 26 décembre 2025 portant diverses mesures de simplification relatives à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation a **allégé des procédures applicables en matière de risque inondation**<sup>1</sup>.

La commission considère que cet ajout à l'article va dans le sens d'une utile simplification et a **ainsi adopté l'article 3 sans modification**.

---

<sup>1</sup> Le décret simplifie et clarifie les procédures relatives à l'élaboration et la mise à jour des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), en supprimant les doublons avec d'autres documents pour rendre plus lisibles ces plans. Il précise également la nature et l'intensité des aléas naturels – appelés événements – permettant de définir le niveau de risque pour l'établissement des cartes des surfaces inondables prévues à l'article L. 566-6 du code de l'environnement.

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

Cet article 4, introduit par deux amendements identiques de la rapporteure de l'Assemblée nationale, Mme Anne Bergantz et de Mme Nathalie Coggia, modifie les procédures de révision des plans de prévention des risques naturels (PPRN), dans l'objectif de réduire les délais en :

- adaptant les modalités de consultation des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

- supprimant l'obligation d'affichage en mairie du PPRN et en remplaçant par une publication au recueil des actes administratifs ;

- adaptant la consultation du public applicable en cas de modification minimale d'un PPRN ;

- clarifiant le champ des plans d'exposition aux risques, antérieurs aux PPRN.

**La commission a adopté l'article 4 sans modification.**

**I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A RACCOURCI LES DÉLAIS DE PROCÉDURE POUR RÉVISER LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS PRÉVISIBLES (PPRN)**

Le plan de prévention des risques naturels (PPRN), institué par la loi n° 95-101 du 2 février 1995<sup>1</sup> a succédé aux plans d'exposition aux risques définis par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982<sup>2</sup>.

Le PPRN, prévu aux articles L. 562-1 à L. 562-8-1 du code de l'environnement, est un **document administratif de planification qui régit l'utilisation des sols en fonction des risques naturels prévisibles auxquels un territoire est soumis**. Il peut s'agir d'un risque naturel spécifique, tel que les inondations, donnant lieu à un « plan de prévention du risque inondation » (PPRi), ou de plusieurs risques naturels concernant un même territoire.

Une fois approuvé, le PPRN vaut servitude d'utilité publique (SUP), en tant que servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publique. En outre, l'existence d'un PPRN permet aux communes d'avoir accès aux

<sup>1</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite Loi « Barnier ».

<sup>2</sup> Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

financements du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « Fonds Barnier ».

En France, **près d'une commune sur trois**, soit environ **12 500 communes sont couvertes par au moins un plan de prévention des risques naturels**, ce qui en fait un outil connu des collectivités territoriales et des élus locaux. Il participe à la conscientisation du risque et permet le développement d'une « **culture du risque** » que votre rapporteur appelle régulièrement de ses vœux.

#### ***A. LA CONSULTATION DES ÉLUS SUR LES PPRN SERAIT SIMPLIFIÉE POUR ÉVITER LES REDONDANCES***

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale en première lecture prévoit de modifier l'article L. 562-3 du code de l'environnement afin d'éviter certaines redondances dans l'élaboration du projet de PPRN.

L'article 4 prévoit que le préfet soumet le projet de PPRN à **l'avis des conseils municipaux sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, et le cas échéant, des organes délibérants des EPCI concernés**. En revanche, dans un souci de simplification, il supprime la consultation des conseils municipaux concernés après l'enquête publique, d'une part, et, d'autre part, l'obligation d'entendre tous les maires des communes concernées après l'avis du conseil municipal.

La rapporteure de l'Assemblée nationale à l'origine de la modification a mis en avant qu'il était « chronophage » et « superflu » pour le commissaire enquêteur chargé de l'enquête publique de devoir auditionner les maires concernés par le PPRN alors que leurs conseils municipaux avaient déjà formulé un avis favorable au projet. Au surplus, cet article ne fait pas obstacle à ce que le commissaire enquêteur, s'il l'estime utile et nécessaire, entende un maire concerné, à sa demande ou spontanément, conformément à l'article L. 123-13 du code de l'environnement.

Ainsi, au lieu d'entendre deux fois les exécutifs locaux et leurs représentants au cours de la procédure d'élaboration du PPRN, la rédaction permet de les associer en une phase unique en amont de l'enquête publique afin de recueillir leur avis.

Le rapporteur estime que cette modification est respectueuse de la place des élus locaux puisqu'elle ne conduit pas à affranchir le préfet de toute consultation des représentants concernés par le projet de PPRN.

## **B. LES RÈGLES DE FORMES ET DE PROCÉDURES CONCERNANT LES PPRN SERAIENT ALIGNÉES SUR LE DROIT COMMUN**

### **1) Le droit applicable en matière de publication d'un acte administratif**

L'article 6 de l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements a modifié l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que :

*« Les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire, ni un caractère individuel font l'objet d'une publication sous forme électronique, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».*

Ce principe a néanmoins été tempéré afin de permettre aux conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants de déterminer la forme la plus adéquate parmi :

- l'affichage ;
- la publication sur papier, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;
- la publication sous forme électronique.

L'opposabilité d'un acte administratif est subordonnée à son entrée en vigueur qui, conformément à l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), répond « à l'accomplissement de formalités adéquates de publicité, notamment par la voie, selon les cas, d'une publication ou d'un affichage, sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables ».

### **2) Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a modifié l'article L. 564-4 du code de l'environnement afin de substituer à l'affichage du plan de prévention des risques naturels (PPRN) en mairie, une publication au recueil des actes administratifs (Raa) de l'État dans le département. La population locale concernée par la mesure continuerait néanmoins d'être informée par voie de presse locale.

En conséquence, l'acte serait directement publié par le préfet de département ou par ses services au Raa. La publication par chaque commune concernée par l'emprise du PPRN ne serait plus nécessaire, ce qui accélérerait l'entrée en vigueur du document.

Pour le rapporteur, cette mesure apporte un gain de temps utile et simplifie la procédure existante.

**C. LA CONSULTATION DU PUBLIC SUR UN PPRN SERAIT ADAPTÉE EN CAS DE MODIFICATION MINIMALE ET LES ERREURS MATÉRIELLES RECTIFIABLES PAR LE PRÉFET**

L'article L. 562-4-1 du code de l'environnement précise les conditions dans lesquelles un PPRN peut être révisé ou modifié.

Les modalités de révision lorsque celle-ci ne porte que sur une partie du territoire couvert par le plan permettent de ne consulter, selon les règles et procédures mentionnées à l'article L. 562-3 de ce code, que les communes sur le territoire desquelles la révision est prescrite.

La modification d'un PPRN peut également être envisagée, à condition qu'elle ne porte pas notamment atteinte à l'économie générale du plan. À la différence de la révision, la modification entraîne une simple « portée à connaissance du public » en vue de permettre à ce dernier de formuler des observations. En conséquence, il n'y a pas réitération de la procédure d'enquête publique préalable à l'adoption du PPRN.

**Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale :**

L'Assemblée nationale a complété l'article L. 562-4-1 du code de l'environnement par un nouvel alinéa pour simplifier la procédure de consultation du public, en instituant une forme de « **modification de *minimis*** » pour tenir compte du caractère mineur d'une modification envisagée.

Ainsi, en cas de modification du PPRN et lorsqu'un petit nombre de propriétaires ou que le caractère limité des surfaces intéressées le justifie, le préfet pourrait procéder à **la consultation écrite des propriétaires des parcelles concernées, par dérogation à la procédure de modification susmentionnée.**

La rapporteure, Mme Anne Bergantz, à l'origine de l'article 4 a fait valoir à cet égard que « *cet ajustement sera particulièrement utile en cas d'évolution du plan ordonnée par le juge en cas de contentieux afin de prendre en compte un changement sur un secteur limité* »<sup>1</sup>.

En outre, l'Assemblée nationale a également complété l'article L. 562-4-1 du code de l'environnement afin de **permettre au préfet de procéder aux rectifications d'erreur matérielle constatée dans un PPRN**, sans réaliser les concertations et consultations d'usage.

Le rapporteur considère en effet superfétatoire de procéder à une nouvelle consultation du public, longue et inadaptée en cas de modification paramétrique du document dont la portée ne concerne que quelques

---

<sup>1</sup> Amendement CD60.

propriétaires ou une faible surface. En conséquence, il approuve cette modification.

#### **D. PRÉCISER LE CHAMP DES PLANS D'EXPOSITION AUX RISQUES**

##### **1) Les plans d'exposition aux risques (PER), ancêtres des plans de prévention des risques naturels (PPRN)**

La loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 précitée avait institué un plan d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER). Ces derniers ont été remplacés, par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 précitée par des plans de prévention des risques naturels (PPRN).

L'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, pris en application de la loi du 13 juillet 1982 susmentionnée, définissait des périmètres de risques subordonnant la construction sur des terrains exposés à plusieurs risques naturels : inondation, érosion, affaissement, éboulement, avalanches.

En application de loi « Barnier » du 2 février 1995, le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles a abrogé cet article R. 111-3.

En 2007, le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme **a rétabli** cet article R. 111-3 non plus en faisant mention des PER ou des PPRN, mais en prévoyant que : « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves, dues notamment au bruit* ».

En conséquence, l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme visé à l'article L. 562-6 du code de l'environnement a vu **sa portée évoluer dans le temps**, de telle sorte qu'il existe une ambiguïté sur la disposition de renvoi visée. En effet, cet article réglementaire ne concerne aujourd'hui plus les risques naturels prévisibles, mais bien les nuisances sonores.

##### **2) Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

En conséquence, et pour mettre fin à cette ambiguïté rédactionnelle, l'Assemblée nationale a complété la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 562-6 afin de préciser les dispositions visées par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme. L'article visé correspondrait ainsi à celui en vigueur dans « *sa rédaction antérieure au décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles* ».

Le rapporteur considère cette précision bienvenue pour éviter toute mécompréhension.

## II. LA POSITION DE LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE – D’UTILES DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION ET DE CLARIFICATION

Concernant la consultation des élus locaux sur l’élaboration d’un PPRN, la commission a été soucieuse à ce que l’intérêt des élus locaux soit préservé et qu’ils puissent continuer à se prononcer sur un document entraînant des servitudes d’utilité publique (SUP) sur une partie du territoire de leur commune. En l’espèce, la commission constate que le fait que les élus locaux sont entendus lors de la procédure d’élaboration d’un PPRN répond à cet impératif.

Concernant la suppression de l’obligation de l’affichage en mairie du PPRN, la commission considère qu’il s’agit d’une heureuse simplification pour les élus locaux. En outre, les habitants des communes concernées continueront à être informés par voie de presse locale, ce qui garantit la bonne information de la population.

Concernant l’adaptation de la consultation du public et la possibilité pour le préfet de procéder aux rectifications d’erreur matérielle, la commission partage l’avis de son rapporteur, il n’est pas utile de procéder à de longues consultations lorsque les modifications concernées ne justifient que le recueil des observations des seuls concernés.

S’agissant de la **rectification d’erreur matérielle**, la jurisprudence constante du Conseil d’État reconnaît, depuis sa décision *Société Pautry* du 3 juillet 1963<sup>1</sup>, la possibilité pour l’autorité administrative de modifier des « erreurs purement matérielles »<sup>2</sup> après l’entrée en vigueur d’un acte administratif.

**La commission a adopté l’article 4 sans modification.**

---

<sup>1</sup> Conseil d’État, 3 juillet 1963, *Société Pautry*, n° 54708.

<sup>2</sup> Dans le même sens, voir la décision CE, 26 novembre 1975, *Société entreprise Py*, n° 93297.

## EXAMEN EN COMMISSION

### **Désignation du rapporteur**

*(Mercredi 22 janvier 2025)*

*La commission a désigné M. Pascal Martin, rapporteur sur la proposition de loi n° 226 (2024-2025) visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations.*

*Le compte rendu intégral est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

**Examen en commission**  
*(Mercredi 29 avril 2026)*

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-226.html>