



Par Stéphanie Bidault

Déléguée générale au CEPRI



Agnès Dupie

Avocate au barreau de Paris

→ BDEI 1756

## La loi métropole et la prévention des inondations

Quatre articles de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, JO 28 janv., art. 56 à 59) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite *Loi métropole*, concernent, d'une façon quelque peu inattendue, l'exercice par les communes d'une compétence nouvelle en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

Une telle incursion du risque d'inondation et de sa prévention au sein d'un édifice législatif s'était déjà produite à l'occasion de la loi Grenelle 2<sup>(1)</sup> qui avait accueilli la transposition de la directive inondation CE n° 2007/60 du 23 octobre 2007 alors que le risque inondation n'avait jamais été abordé lors des tables rondes du Grenelle de l'environnement : il faut croire que la prévention des inondations a si mauvaise presse qu'elle est le nouveau mistigri de la législation française.

En l'occurrence, ces nouvelles dispositions devraient se situer dans la suite exacte de celles de la loi Grenelle 2 : après la mise en place de nouveaux outils qu'elle avait créés (Évaluation préliminaire des risques –EPRI-, identification des territoires à risques importants –TRI- et enfin plans de gestion du risque inondation –PGRI-), il faudra mettre en œuvre la politique de gestion et de prévention qui en découle : qui le fera et comment le fera-t-on ?

C'est, en partie, à ces deux questions que répondent ces nouvelles dispositions.

Nous examinerons successivement :

- L'exercice par les communes d'une nouvelle compétence, celle de la « *Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* » ;
- Les moyens dédiés à cette nouvelle compétence ;
- La mise à disposition gratuite des digues appartenant à une personne publique.

(1) Voir article : Bidault S. et Dupie A., *Le Grenelle 2 et les risques naturels*, BDEI, Oct. 2010, supplément au n°29/2010, n° 1089

### I.- UNE NOUVELLE COMPÉTENCE COMMUNALE : LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET LA PRÉVENTION DES INONDATIONS

La prévention des inondations, avant la transcription de la directive inondation de 2007, n'avait jamais été appréhendée en tant que telle dans la législation française, mais seulement au travers de la notion plus large de prévention des risques naturels majeurs.

Cette dernière était apparue dans la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques «majeurs».

L'État régnait en maître, notamment au travers de l'établissement des plans ORSEC qui relevait de sa seule compétence, de même que l'information en matière de risques naturels relevait du seul préfet.

La loi Barnier n° 95-101 du 2 février 1995 se situait dans la ligne de cette compétence étatique et avait confié à l'État l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (C. env., art. L. 562-1)<sup>(2)</sup>. La loi Bachelot de 2003 confirmait cette compétence quant à la planification de la prévention des risques.

La loi Grenelle 2, en transposant le dispositif de la directive européenne, n'a pas fondamentalement bouleversé cet état de fait puisqu'en faisant du bassin hydrographique la nouvelle unité de gestion territoriale du risque inondation, elle faisait du préfet coordonnateur de bassin l'autorité administrative compétente.

Néanmoins, elle prônait une association des acteurs de ce territoire en élargissant notamment le dialogue entre le maire et l'État, et cette association de l'ensemble des acteurs avait trouvé sa traduction dans le nouvel article L. 566-2, II du Code de l'environnement : « *L'État, les collectivités territoriales et leur groupements, par leurs actions communes ou complémentaires, concourent à la gestion du risque inondation* ».

(2) « L'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones », C. env., art. L. 562-1



## A.- Définition de la nouvelle compétence communale

Les communes sont désormais compétentes en matière de *gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations* (C. env., art. L. 211-7, I bis).

Plus précisément, la délimitation du périmètre de cette compétence a consisté à sélectionner certains objectifs énumérés à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement.

Cet article issu de la loi sur l'eau de 2006 (L. n° 2006-1772, 30 déc. 2006), permettait déjà aux collectivités, à leurs groupements et à certains syndicats mixtes d'entreprendre tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence dans le cadre du SDAGE quand ceux-ci visaient l'un des douze objectifs qui y sont définis.

Cette nouvelle compétence comprend ainsi les quatre missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° à savoir :

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

Si le périmètre de cette nouvelle compétence est ainsi clairement défini, il apparaît a priori assez restrictif par rapport à son libellé très général : en effet, ces quatre missions ne portent en fait que sur la protection et la gestion de l'aléa, ce qui est loin de viser la prévention des risques dans son ensemble.

## B.- Le transfert de cette nouvelle compétence aux EPCI

L'objectif de la création de cette compétence n'était pas de faire peser sur les communes seules une telle compétence : il était qu'elle revienne aux structures intercommunales.

Cette nouvelle compétence «*gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations*» devient ainsi une compétence obligatoire pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre.

### 1) Les communautés de communes

L'article L. 5214-16 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) a été modifié et la communauté de communes exerce désormais de plein droit, en lieu et place des communes, les compétences relevant de trois groupes (et non plus deux) dont la «*Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement*».

Par ailleurs, l'article L. 5214-23-1 du CGCT qui concerne les dispositions financières des communautés de communes a également été modifié de façon à intégrer cette nouvelle compétence pour l'éligibilité à la dotation prévue au onzième alinéa de l'article L. 5211-29 du même code.

### 2) Les communautés d'agglomération

L'article L. 5216-5 du CGCT a été modifié et aux quatre compétences exercées de plein droit en lieu et place des communes membres a été ajoutée une cinquième, celle de «*Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement*».

Par ailleurs, il est désormais prévu que la communauté d'agglomération est substituée automatiquement, pour cette compétence, aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte qui exerçait déjà cette compétence. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte. Ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés (CGCT, art. L. 5216-7, I bis).

### 3) Les communautés urbaines

L'article L. 5215-20 du CGCT a été modifié de façon à ce qu'il soit ajouté à la compétence obligatoire en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie la «*Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement*».

De même, pour les communautés urbaines existant avant le 12 juillet 1991, l'article L. 5215-20-1 du CGCT a été modifié de façon à intégrer cette nouvelle compétence obligatoire au 8° bis.

Par ailleurs, comme pour les communautés d'agglomération, il est désormais prévu que la communauté urbaine est substituée, pour cette compétence, aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte qui exerce déjà cette compétence. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte. Ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés (CGCT, art. L. 5215-22).

## C.- Son transfert des autres personnes publiques à l'EPCI à fiscalité propre

Les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public qui assurent l'une des missions de cette compétence à la date de publication de la loi du 27 janvier 2014 exercent les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci à un EPCI à fiscalité propre, au plus tard jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les charges qui sont transférées par le département et la région font l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, art. 59, I).

## D.- Une mesure d'accompagnement pour les communes et EPCI

Afin d'accompagner la prise de cette nouvelle compétence par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, chaque préfet coordonnateur de bassin met en place une mission d'appui technique composée de représentants de l'État et de ses établissements publics, des



collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette mission réalise notamment un état des lieux des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, art. 59, III).

### **E.- Exercice de la nouvelle compétence sans préjudice des obligations des propriétaires ou associations syndicales de propriétaires**

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent leur compétence sans préjudice de l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain prévue à l'article L. 215-14 du Code de l'environnement, ni des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires prévues par l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires (CGCT, art. L. 5216-7, I bis).

#### **Entrée en vigueur**

L'ensemble de ces dispositions entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Toutefois, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, mettre en œuvre ces dispositions par anticipation (L. 27 janv. 2014 précitée, art. 59, II).

## **II.- LES MOYENS DÉDIÉS À CETTE NOUVELLE COMPÉTENCE**

### **A.- L'institution d'une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations**

Il résulte du nouvel article L. 211-7-2 du Code de l'environnement que les communes ou les EPCI à fiscalité propre substitués à leurs communes membres pour l'exercice de cette nouvelle compétence peuvent instituer, en vue du financement d'une ou plusieurs des missions mentionnées au I du même article, à l'exception des missions mentionnées aux 3<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> du même article, la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

L'objet de cette taxe est le financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens.

Dans les conditions prévues à l'article L. 113-4 du Code des assurances, le montant des primes d'assurances contre le risque inondation et celui des franchises tiennent compte, à due proportion, de la réduction des risques qui résulte des actions de prévention.

Les caractéristiques de cette taxe figurent au nouvel article 1530 bis du Code général des impôts créé par cette même loi.

Il y est notamment prévu que le produit de cette taxe est arrêté par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI dans la limite d'un plafond fixé à 40 € par habitant et est exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement, y compris celles constituées par le coût de renouvellement des installations ainsi que par le remboursement des annuités des emprunts, résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

La base de la taxe est déterminée dans les mêmes conditions que pour la part communale ou intercommunale de la taxe principale. Il est prévu que les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte soient exonérés de la taxe au titre des locaux d'habitation et des dépendances dont ils sont propriétaires et qui sont attribués sous conditions de ressources.

#### **ENTRÉE EN VIGUEUR**

Les dispositions concernant cette nouvelle taxe sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, art. 56, IV).

En outre, en marge des moyens financiers mis à la disposition des communes pour cette nouvelle compétence, il y a lieu de signaler la création par l'article 58 de la loi du 27 janvier 2014 d'un nouvel article L. 1613-7 du CGCT instituant un fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques.

### **B.- La renaissance des établissements publics à vocation de maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre de cette nouvelle compétence**

L'article L. 213-12 du Code de l'environnement qui avait trait aux seuls établissements territoriaux de bassin a été entièrement refondu et les nouvelles dispositions prévoient dorénavant deux sortes d'établissements publics différents : l'établissement public territorial de bassin (EPTB) et l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

#### **1) Les fonctions de ces établissements**

Un établissement public territorial de bassin (EPTB) est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du CGCT, c'est-à-dire en syndicat mixte, en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

Cette définition est tout à fait similaire (seule *la défense contre la mer* y a été ajoutée) aux anciens établissements publics territoriaux tels qu'ils étaient issus de la loi Bachelot de 2003 (L. n° 2003-699, 30 juill. 2003).

C'est sa fonction qui a été complétée puisqu'il va désormais assurer la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

Un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du CGCT, c'est-à-dire également en syndicat mixte, à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des milieux aquatiques en application du I bis de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement.



Il ressort effectivement de ces dispositions que les nouveaux EPAGE sont des établissements publics qui ont vocation à prendre en charge la maîtrise d'ouvrage des travaux de prévention des inondations.

Paradoxalement, il ne s'agit pas d'une nouveauté : la loi du 16 décembre 1964 qui a jeté les bases de l'organisation administrative de l'eau en France avait créé en son temps de tels établissements publics administratifs à vocation de maîtrise d'ouvrage mais ils avaient été remplacés par la loi Bachelot de 2003 (L. n° 2003-699, 30 juill. 2003 précitée), du fait qu'aucun établissement de cette sorte n'avait jamais été créé.

Ces EPAGE répondent donc à la nécessité très forte de trouver des personnes publiques en capacité de prendre en charge la maîtrise d'ouvrage des travaux visant la prévention des inondations et qui découleront notamment des nouveaux plans de gestion du risque inondation (PGR) mis en place au niveau de chaque bassin par la loi Grenelle 2 et qui seront approuvés en 2015.

Par ailleurs, il est rappelé par ces nouvelles dispositions que l'action de ces deux établissements publics s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion du risque d'inondation.

## 2) Des établissements publics très encadrés par le Préfet coordonnateur de bassin.

S'ils sont différenciés au niveau de leurs fonctions, les deux établissements ne le sont pas dans leur création.

### a- L'initiative et la création de l'EPTB et l'EPAGE

C'est le préfet coordonnateur de bassin qui détermine, dans le cadre de l'élaboration ou la révision du SDAGE, le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un EPTB ou d'un EPAGE.

Et c'est ce même préfet qui engage, en l'absence de proposition émise dans le délai de deux ans à compter de l'approbation du SDAGE, la procédure de création d'un EPTB ou d'un EPAGE, sur le bassin, le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins hydrographiques qui le justifie.

### b- La délimitation de leur périmètre d'intervention

Ce périmètre d'intervention est délimité par un arrêté préfectoral :

- Soit à la demande des collectivités après avis du comité de bassin et, s'il y a lieu, après avis des commissions locales de l'eau ;
- Soit à l'initiative du Préfet coordonnateur de bassin, après avis du comité de bassin et, s'il y a lieu, des commissions locales concernées. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de quatre mois.

Cet arrêté dresse la liste des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

À compter de la notification de cet arrêté, l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale et EPCI à fiscalité propre intéressé dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le projet de périmètre et sur les statuts du nouvel établissement public. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

### c- La création de l'établissement public

La création de l'établissement public est décidée par arrêté préfectoral ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés après accord des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou par la moitié au moins des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant les deux tiers de la population.

L'accord de l'organe délibérant de tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée est nécessaire.

### d- Transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » vers les EPTB et les EPAGE

Les EPTB et les EPAGE exercent, par transfert ou par délégation et conformément à leurs objets respectifs, tout ou partie des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définies au I bis de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement (C. env., art. L. 213-12, V).

L'EPTB peut également définir, après avis du comité de bassin et, lorsqu'elles existent, des commissions locales de l'eau concernées, un projet d'aménagement d'intérêt commun. Il le soumet aux communes et aux EPCI et aux EPAGE concernés qui, s'ils l'approuvent, lui transfèrent ou délèguent les compétences nécessaires à sa réalisation (C. env., art. L. 213-12, VI).

Les ressources des EPTB se composent des contributions de ses membres, de subventions, de prêts ainsi que des sommes perçues au titre de la redevance pour prélèvement de la ressource en eau.

Les ressources de l'EPAGE se composent des contributions de ses membres, de subventions et de prêts (C. env., art. L. 213-12, VII).

La création des EPAGE, comme organismes en capacité de prendre en charge la maîtrise d'ouvrage des travaux nécessaires à la prévention des inondations, visait également à rationaliser l'organisation des différentes structures (syndicats de rivière et syndicats d'assainissement notamment) déjà en charge de ces différentes compétences et surtout d'en diminuer le nombre.

Il est toutefois à craindre que ces EPAGE ne viennent que se surajouter à cette organisation déjà particulièrement complexe.

### III.- LA MISE À DISPOSITION GRATUITE DES DIGUES APPARTENANT À DES PERSONNES PUBLIQUES

L'article 58 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 modifie les dispositions du Code de l'environnement relatives aux ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions et introduit deux nouveaux articles (C. env., art. L. 566-12-1 et L. 566-12-2) qui concernent la mise à disposition gratuite des digues aux communes compétentes et l'institution d'une nouvelle servitude.



## A.- Les ouvrages concernés

### 1) Définition des digues

Définis dans le nouvel article L. 566-12-1 du Code de l'environnement, comme des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions, tout ouvrage entrant dans ce champ est défini par deux éléments (C. env., art. L. 562-8-1) :

- la zone qu'il protège des risques d'inondation et de submersion ;
- le niveau de protection apporté.

Il est précisé par ailleurs, dans ce nouvel article L. 566-12-1, que les infrastructures ou ouvrages publics qui n'ont pas exclusivement pour vocation la prévention des inondations et submersions, mais qui s'avèrent eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, de nature à contribuer à la prévention des risques ou des submersions, peuvent, dans la mesure où ils appartiennent à une personne morale de droit public, être mis à la disposition de la collectivité compétente pour permettre de les utiliser et d'y apporter les aménagements nécessaires contribuant à la prévention des inondations.

### 2) Notion de système d'endiguement

L'article L. 566-12-1 du Code de l'environnement vient ainsi conforter la notion de système d'endiguement en envisageant la mise à disposition à une seule personne publique d'un ensemble d'ouvrages contribuant à prévenir les inondations et les submersions.

C'est à la collectivité compétente de définir les digues constituant le système apte à protéger une zone déterminée, système pouvant être complété par des ouvrages complémentaires de nature à contribuer à la prévention des inondations et des submersions, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, et par des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques (vannes, stations de pompage par exemple...).

Par ailleurs, en cas de désaccord sur l'intérêt de la mise à disposition ou la compatibilité de celle-ci avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure, le représentant de l'État dans le département pourra être saisi d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au propriétaire ou au gestionnaire de procéder à la mise à disposition ou à ce que soit constatée une incompatibilité. Il se prononcera après avis de la commission départementale des risques naturels majeurs.

La notion d'endiguement induite par cette réforme, très intéressante d'un point de vue fonctionnel, devra toutefois faire face dans sa mise en œuvre, à une hétérogénéité des ouvrages en cause, lesquels seront parfois d'ailleurs, hors gestion publique.

### 3) Instauration d'une servitude.

La loi ne prévoit aucune remise en cause de la loi du 16 septembre 1807. Les digues appartenant à des propriétaires privés et gérées par des personnes de droit privé sont exclues du champ d'application de ce texte.

L'article L. 566-12-2 du Code de l'environnement prévoit donc un système de servitudes afin de favoriser le passage du gestionnaire

d'ouvrages sur les terrains d'assiette ou d'accès à des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions. La servitude peut ouvrir droit à indemnité, à la charge du bénéficiaire, fixée à défaut d'accord amiable par le juge de l'expropriation, s'il en résulte pour le propriétaire du terrain un préjudice direct, certain et matériel.

Cette possibilité d'instaurer des servitudes tend à faciliter l'intervention de la personne publique compétente sur les propriétés privées mais ne résout en rien le cas non négligeable des digues dites orphelines, dont le régime de propriété n'a, à ce jour, pas été résolu.

## B.- La gestion des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions.

### 1) Transfert de gestion

Les digues peuvent être mises à disposition de la collectivité compétente si elles appartiennent à une personne morale de droit public et si elles ont été achevées avant la date d'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2014.

Les deux conditions sont cumulatives.

La mise à disposition, établie par voie de convention, est gratuite. Toutefois, la convention prévoit s'il y a lieu une compensation financière au profit du propriétaire ou du gestionnaire de l'ouvrage ou de l'infrastructure à raison des frais spécifiques exposés par lui pour contribuer à la prévention des inondations et des submersions.

Une exception est toutefois envisagée : la digue n'est pas mise à disposition si son influence hydraulique dépasse le périmètre de la collectivité compétente et s'il existe un gestionnaire (C. env., art. L. 566-12-1, I, 2<sup>e</sup> al.).

Pour faciliter la gestion des ouvrages, la loi prévoit d'étendre aux ouvrages de protection, les dispositions prévues à l'article L. 554-1 du Code de l'environnement qui concernent la sécurité des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution. Concernant les tiers notamment, tous travaux programmés à proximité du système d'endiguement par un maître d'ouvrage autre que le gestionnaire, nécessitent au préalable l'accord du gestionnaire. Pour ce faire, le maître d'ouvrage consultera le guichet unique. En cas d'accord du gestionnaire, les travaux seront réalisés selon les dispositions du livre II du Code de l'environnement pour la sécurité et la sûreté des ouvrages hydrauliques.

### 2) Période transitoire

La compétence ne devenant obligatoire qu'à partir de 2016, l'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 prévoit des dispositions transitoires, ne faisant pas obstacle à l'exercice de la compétence par la collectivité visée par la loi, dès 2014.

Lorsqu'il s'agit de digues gérées par l'État ou l'un de ses établissements publics à la date de publication de la loi, il continue d'assurer cette gestion pendant 10 ans pour le compte de la collectivité compétente. L'étendue du concours apporté par l'État ou son établissement public est alors contractualisée par une convention, précisant les moyens matériels et humains requis et les charges transférées. La loi précise que ces charges doivent faire l'objet



d'une compensation et que durant la période de 10 ans, les travaux de mise en conformité des ouvrages avec des textes réglementaires incombent à l'État.

Enfin, les conseils généraux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public, qui gèrent des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions à la date de publication de la loi, peuvent se substituer à la collectivité compétente pour la mise en œuvre des dispositions de mise en conformité des ouvrages jusqu'au transfert de compétence prévu par la loi au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les charges qui sont transférées par le département et la région feront l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation.

### 3) Responsabilité

L'article L. 562-8-1 du Code de l'environnement issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle 2, a été modifié (disparition de la notion de « règles de l'art ») et rappelle que la responsabilité de la collectivité compétente ne pourra être engagée à raison des dommages que les ouvrages dont elle a la charge n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées.

Le projet de décret en cours devrait donc fixer ces obligations auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux et des objectifs de protection visés.

Cependant, il semble utile de préciser que les évolutions récentes de la jurisprudence administrative (CAA Marseille, 5 nov. 2012, n° 09MA01880, GFA de Clairefarine et consorts Barbier c/ Symadrem) montrent que la question de la limitation de responsabilité des gestionnaires est déjà prise en compte et donc risquent de vider quelque peu de sa substance l'apport attendu de ce texte.

Enfin, la mesure de cette responsabilité pour les maires, déjà compétents au regard de la police administrative et désormais gestionnaires d'ouvrages dans le cadre de la compétence obligatoire de la commune, sera accrue et pourra amener à les exposer encore davantage, y compris au plan pénal.

### CONCLUSION

Au travers de cette réforme, le législateur cherchait non seulement à clarifier les compétences et responsabilités dans le domaine de la gestion des risques d'inondation mais aussi à

limiter voire à restreindre le millefeuille administratif en créant une nouvelle compétence et en désignant un responsable unique.

Cependant, malgré des objectifs fort nobles, cette loi peine à convaincre de son utilité : le maillage cohérent de notre territoire sur un modèle unique reste à démontrer et surtout à construire au regard des structures déjà existantes.

La dissolution de certaines structures pourrait entraîner selon le modèle actuel, la création d'autres nouvelles structures. Par ailleurs, concernant le régime de responsabilité, la complexité liée à la multiplication des acteurs intervenant sur ces questions mais aussi à l'existence de pouvoirs de police entre les mains du maire et du préfet semble loin d'être résolue.

Au-delà de cette nécessaire réorganisation de la prévention du risque inondation induite par la directive inondation de 2007, on assiste surtout à un désengagement de l'État sur des compétences qui, jusqu'alors, passaient pour régaliennes (la sécurité civile) et surtout sur la question de la gestion des systèmes de protection qui sont devenus des abîmes financières.

Au surplus, la création de cette compétence fait abstraction du fonctionnement actuel de la gestion des ouvrages de protection qui bénéficie largement de l'intervention financière des départements et des régions. À l'avenir, ces derniers risquent fort de se désengager eux aussi. Gageons alors que le système de taxe permettra aux collectivités nouvellement compétentes de récupérer les sommes nécessaires à leur nouvelle mission, tout en leur permettant de remplir leurs nouvelles obligations dans les meilleures conditions de sécurité juridique.

À l'heure où la clause de compétence générale semble être remise en cause, la seule intervention des communes et de leurs groupements suffira-t-elle à assurer la sécurité des populations suite à un évènement d'inondation et le pari du législateur de créer un nouveau service public entre les mains d'une collectivité dédiée était-il le bon choix ?

Une loi complète sur le sujet de la prévention des inondations aurait semblé plus judicieuse dans la droite lignée des dispositions de la loi Grenelle II et aurait évité ainsi cette impression de « loi mistigri », peu adaptée aux enjeux posés par les questions portant sur les conséquences des inondations sur le territoire français. ■

Cette fiche est une mise à jour. Elle annule et remplace la précédente référence 10/74 d'août-septembre 2015.

## Gemapi (1) : transfert, définition des ouvrages et financement

La loi Maptam du 27 janvier 2014 a organisé la gouvernance locale pour la protection des inondations et des submersions en confiant une nouvelle compétence « Gemapi » aux communes et EPCI à fiscalité propre. Cette première fiche a pour objet de présenter le contexte, les dispositions transitoires et les transferts des ouvrages existants, la définition des systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques ainsi que le financement de cette compétence.

### Contexte

La prévention des inondations fluviales et des submersions marines est un enjeu majeur sur les plans national et local compte tenu de ses conséquences humaines et financières. Ce sont en effet 17 millions d'habitants qui sont exposés à ce risque dont 6 millions sur le littoral (une population qui passe à 14 millions pendant la période estivale).

La multiplication de ces phénomènes avec le réchauffement climatique ont imposé une structuration de la politique menée en ce domaine : il était impératif d'améliorer la sécurité des populations exposées, de diminuer les coûts des dommages et de réduire significativement les délais de retour « à la normale ».

En effet, la construction et l'entretien des ouvrages de prévention relevaient d'une compétence facultative, non affectée et partagée entre de multiples acteurs (État, collectivité, propriétaires privés...). De plus, de nombreuses digues par exemple se retrouvent sans gestionnaire « connu ». La conséquence était une grande disparité de situations avec, de plus, des ressources financières non garanties.

Avant même la création de la compétence Gemapi, c'est la loi Grenelle 2 (article 220) qui a constitué une avancée notable en insérant l'article L.562-8-1 dans le code de l'environnement (CE). Les ouvrages de prévention des inondations et des submersions doivent désormais « satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté ». Un décret en Conseil d'État devait fixer ces obligations et les délais de mise en conformité (ou à défaut la neutralisation de l'ouvrage). Point important, ce même article du CE pose le principe de la limitation de la responsabilité du gestionnaire : elle ne pourra être engagée en cas de rupture de l'ouvrage à l'occasion d'une crue centennale si celui-ci a été conçu et réalisé (de façon réglementaire) pour une crue de période de retour de 50 ans.

Ce décret, dont l'élaboration a débuté en 2012, n'est paru que le 14 mai 2015 car il posait des questions de gouver-

nance locale qui n'étaient pas résolues. C'est pourquoi, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a, dans ses articles 12, 26, 43 et 56 à 59, instauré une nouvelle compétence, appelée Gemapi pour gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. Cette compétence devient obligatoire et ciblée puisqu'elle est confiée aux communes avec transfert immédiat aux EPCI à fiscalité propre.

Cette disposition permet à l'État d'assurer ces missions avec un interlocuteur local identifié. La compétence devient obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (loi « Notre ») alors que la loi Maptam la prévoyait au départ au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Avant cette échéance, elle est facultative mais elle peut être adoptée par la commune et l'EPCI.

### Période transitoire et transfert des ouvrages

#### • Dispositions transitoires

La loi Maptam (article 59) a prévu un dispositif transitoire afin de préserver l'action des structures existantes. Il s'agit de ne pas déstabiliser ces structures de bassin-versant dont l'action est essentielle pour la mise en œuvre de directives européennes fixant des objectifs à brève échéance (directive-cadre sur l'eau, directive inondation...).

Ainsi, les conseils départementaux, les conseils régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public (comme les syndicats mixtes) qui sont impliqués à la date de la promulgation de la loi Maptam (soit le 28 janvier 2014) dans des actions relevant de la compétence Gemapi sont juridiquement légitimes de continuer à les exercer jusqu'au transfert de la compétence aux communes ou EPCI à fiscalité propre.

Ce transfert doit se faire au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (loi « Notre »), la loi Maptam l'ayant prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Auteur

**Joël Graindorge,**  
directeur général  
des services techniques

De même, l'État ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues à l'entrée en vigueur de la loi Maptam, continue d'assurer cette gestion pour le compte de la collectivité compétente en Gemapi pendant dix ans, c'est-à-dire jusqu'au 28 janvier 2024 (échéance inchangée par la loi « Notre »). Pour ce faire, la loi prévoit qu'une convention soit signée entre l'État (ou son établissement) et la collectivité pour préciser l'étendue des missions confiées à l'État ainsi que les moyens mis en œuvre. Il est à noter que cette convention n'est pas prévue pour les conseils départementaux par exemple.

Or, il apparaît important qu'une telle convention soit signée, car la collectivité compétente qui va récupérer ensuite les ouvrages doit avoir un droit de regard sur les actions menées par ces conseils départementaux pendant cette période transitoire.

Enfin, dans tous les cas, une convention doit préciser les compensations liées aux charges transférées.

#### • Transfert des ouvrages

Ainsi, au plus tard en 2020 ou en 2024, les ouvrages doivent (avec la compétence) être transférés aux collectivités compétentes en Gemapi.

L'article 58 de la loi Maptam précise que ces ouvrages sont mis à leur disposition « gratuitement » (CE, art. L.566-12-1) mais avec un certain nombre de restrictions suivant le type d'ouvrages.

Concernant les digues, elles ne sont pas mises à disposition si son influence hydraulique dépasse le périmètre de la collectivité compétente et (inclusif) s'il existe un gestionnaire. L'objectif du législateur est que la digue concernée ne relève de la responsabilité que d'une seule structure. Ceci sous-entend que le périmètre de cette dernière doit être calé sur son système d'endiguement.

Concernant les ouvrages ou infrastructures qui n'ont pas uniquement pour objet la prévention des inondations et des submersions (par exemple des remblais routiers), ils ne sont pas mis à disposition si les travaux envisagés ou leur exploitation sont incompatibles avec leur fonction première. Dans le cas contraire, le législateur impose une convention précisant les modalités de mise à disposition et les responsabilités de chacun.

Toutefois, la responsabilité liée à la prévention des inondations fait l'objet d'un transfert automatique sans que le propriétaire ou le gestionnaire ne soit obligé de réaliser des travaux pour que l'ouvrage remplisse sa fonction de prévention. Il s'agit d'éviter que ces derniers soient obligés d'assumer des responsabilités et de financer des travaux qui ne leur incombaient pas auparavant. Si la mise à disposition est gratuite, une convention peut quand même prévoir des compensations financières pour des frais spécifiques liés à cette nouvelle mission de prévention : par exemple, une surveillance accrue et plus fréquente de l'ouvrage liée à son rôle de prévention.

Enfin, il faut préciser que c'est la collectivité compétente qui décide au final des ouvrages qui sont vraiment utiles

pour assurer cette prévention des inondations et des submersions sur son territoire. Cette mise à disposition se fait donc à sa demande (voir ci-après le « système d'endiguement »).

### Objectifs du décret « digues »

#### • Performances affichées et connues

Pour assurer la cohérence entre l'objectif de l'article L.562-8-1 du CE (« efficacité et sûreté des ouvrages ») et les obligations des acteurs publics visées par la loi Maptam, le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 (dit décret « digues ») fixe « les règles de conception et d'exploitation des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions et les règles de sûreté des ouvrages hydrauliques ».

Il concerne bien entendu les ouvrages à construire et les ouvrages déjà existants. Il entre en vigueur le 15 mai 2015 et s'applique donc aux collectivités qui exercent et exerceront la compétence Gemapi en fixant le cadre de leur intervention.

Les « systèmes d'endiguement » mis en place par ces collectivités doivent au final avoir des performances connues à l'avance :

- en termes de territoires bénéficiant de cette protection ;
- de niveau d'eau à partir duquel cette protection cesse ;
- et de niveau d'eau à partir duquel il est dangereux de rester dans le territoire endigué.

#### • Principes affirmés

L'article 3 du décret introduit l'article R.562-12 dans le CE qui précise les principes : les règles sont applicables à la mise en conformité des ouvrages de prévention des inondations (existants ou à venir) « à l'exception des ouvrages de correction torrentielle ».

Toutes ces règles pour assurer cette efficacité, cette sûreté et cette sécurité des ouvrages sont mises en œuvre par les collectivités compétentes en Gemapi. En cohérence avec la loi Maptam (et comme évoqué plus haut), ces collectivités peuvent (si elles le souhaitent) confier ces missions de mise en conformité à l'État dans le cadre d'une convention. Le décret précise donc que les mesures qu'il impose peuvent être effectuées par l'État jusqu'en janvier 2024... mais ce n'est pas une obligation.

L'article R.562-12 précise bien que les ouvrages dont il est question dans le décret sont ceux mis en œuvre par les collectivités compétentes pour organiser la prévention du territoire exposé au risque d'inondation. C'est pour cette raison que la réglementation imposée par ce décret ne retient pas le cas des ouvrages privés en plus de ceux gérés par les collectivités.

Le décret précise par ailleurs que l'autorité compétente en Gemapi est la personne morale qui assure le rôle de « gestionnaire » au sens de l'article L.562-8-1 du CE (évoqué plus haut) mais aussi « l'exploitant de l'ouvrage » au sens de

## Gemapi et propriétés privées

### • Obligation d'entretien des propriétaires privés

À ce sujet, l'article 59 de la loi Maptam a expressément prévu, en intégrant une disposition spécifique dans un texte propre aux communautés d'agglomération (code général des collectivités territoriales, art. L.5216-7), que l'exercice de la compétence Gemapi par les EPCI s'effectue « sans préjudice de l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain prévue à l'article L.215-14 du même code, ni des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires prévues par l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires ». En effet, le transfert de la compétence Gemapi n'entraîne pas de transfert de propriété des cours d'eau, de sorte que le propriétaire riverain reste le premier responsable de l'entretien des cours d'eau non domaniaux.

### • Servitude spécifique

Mais un nouveau type de servitude a été institué par l'article L.566-12-2 du code de l'environnement, créé par la loi Maptam (art. 58), et qui peut être mis en œuvre seulement dans le cadre de l'exercice de la compétence « protection contre les inondations ».

En application de cette disposition, des servitudes peuvent être créées sur les terrains d'assiette ou d'accès à des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ainsi qu'à des ouvrages ou infrastructures qui y contribuent, pour :

- 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.

l'article R.554-7 du CE, c'est-à-dire le « guichet unique » concernant par exemple les réseaux et les DT-DICT.

Enfin, ce même article (d'introduction) prévoit que l'autorité compétente qui veut mettre fin à la gestion d'un ouvrage « peut le faire » (elle décide et est responsable de son système d'endiguement) mais il faut en informer le préfet un an avant.

## Système d'endiguement et aménagements hydrauliques

Le décret « digues » distingue deux sous-familles d'ouvrages assurant cette prévention des inondations : les digues constituées en « système d'endiguement », d'une part, et les aménagements hydrauliques, d'autre part. Cette distinction repose sur le fait que les premiers ont une fonction de protection par effet de « rempart » alors que les seconds assurent une fonction de stockage des eaux de tout ou partie des crues.

### • Système d'endiguement

C'est à l'évidence une évolution importante de la réglementation. Le « système d'endiguement » ne porte plus seulement sur chacun des ouvrages mais sur un ensemble de digues (si elles s'avèrent nécessaires à la protection d'un territoire donné).

Ce « système » est en fait une notion plus large et plus riche que simplement celle « d'ouvrages ». En effet, il peut non seulement comporter une ou plusieurs digues, mais de plus, des ouvrages complémentaires qui n'ont pas été conçus à l'origine pour assurer une fonction de protection et qui, en définitive, y participent de par leurs caractéristiques ou de par leur localisation. Ce sont par exemple des remblais routiers ou le passage d'une voie SNCF.

De même, le décret précise dans l'article R.562-13 du CE que « les dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que les vannes et les stations de pompes » peuvent être intégrés dans le système d'endiguement s'il est démontré qu'ils sont utiles pour améliorer son efficacité. En revanche, sont exclus du système d'endiguement les barrages qui relèvent de la seconde catégorie, celle des aménagements hydrauliques (lire ci-après).

De même, ne sont pas pris en compte « les éléments naturels situés entre des tronçons de digues ». Ce sont par exemple des dunes qui peuvent quand même jouer un rôle de « rempart » contre les crues. Leur mission première essentielle est celle de la protection de la biodiversité. Il faut toutefois indiquer que le décret « digues » propose « leur prise en compte » dans l'étude de dangers.

Un second élément important d'évolution inscrit dans le décret concerne la définition de ce « système ».

Il est stipulé clairement qu'elle relève de la collectivité compétente en Gemapi et d'elle seule. C'est elle qui le définit au regard du niveau de protection qu'elle détermine (crue cinquantennale par exemple) pour assurer la sécurité des personnes et des biens d'un territoire donné et précisé par cette collectivité. En fait, elle peut donc « refuser » la mise à disposition d'une digue du conseil départemental si elle ne la juge pas utile à son « système ».

Mais attention : la collectivité compétente en Gemapi ne doit pas obligatoirement définir un système d'endiguement. Dans certaines situations locales, même s'il n'existe aucune digue, elle peut mettre en œuvre une politique de protection des inondations au travers d'un programme d'action : bassin de rétention, zone d'expansion de crues dans des espaces natu-

rels, pièges à embâcles, infiltration des eaux de pluie à la parcelle... Ces mesures peuvent assurer une protection estimée suffisante par la collectivité (c'est elle qui décide) sans construction de digues. Bien entendu, pour des temps de retour plus élevés (200 ans par exemple), l'étude de dangers peut démontrer la nécessité de construire des digues et en conséquence de définir un « système d'endiguement ».

#### • Aménagements hydrauliques

Le décret « digues » précise dans l'article R.562-18 du CE qu'une seconde famille d'ouvrages peut participer à la prévention des inondations et des submersions : ce sont les « aménagements hydrauliques ». Ils permettent la dérivation des écoulements en provenance d'un bassin-versant et leur stockage provisoire (cas des barrages réservoirs qui participent à la protection d'une région). Dans le même ordre d'idée, ce peut être des ouvrages assurant le ressuyage de paquets de mer pour la prévention des submersions marines. De façon similaire aux « systèmes d'endiguement », il s'agit pour la collectivité de définir un ensemble d'ouvrages permettant d'assurer un niveau de protection déterminé par elle pour un territoire donné, également défini par elle. De la même façon, ces ouvrages ont pu être mis à disposition de la collectivité compétente par une personne morale de droit public... si et seulement si cette collectivité les juge utiles. Mais à l'inverse, cette mise à disposition ne doit pas porter préjudice aux fonctions propres à ces aménagements, comme celles des barrages par exemple.

#### Financement

Pour les actions relevant de l'exercice de la compétence Gemapi, la loi Maptam a remplacé la « redevance pour service rendu » (peu efficace) par une taxe facultative, plafonnée et affectée. Cette taxe n'est bien entendu levée qu'en cas d'exercice de la compétence Gemapi par la commune ou l'EPCI-FP. « Ce système de taxe est préféré à la redevance pour plusieurs raisons : il permet l'anticipation, un recouvrement par l'administration fiscale (et non par la commune), et la mise en place d'une solidarité à l'échelle du bassin-versant (amont/aval, urbain/rural) organisée par l'organe délibérant » ([www.adcf.org/files/CompetenceGemapiDEB\\_fevrier2014.pdf](http://www.adcf.org/files/CompetenceGemapiDEB_fevrier2014.pdf)). Le décret d'application pour cette taxe inscrit dans la loi n'a pas été publié, les services du ministère jugeant que « la loi se suffit à elle-même ».

Une note d'information de la DGCL (NOR : INTB1420067N) en date du 11 septembre 2014 et relative aux délibérations à prendre pour une application dès 2015 a été diffusée aux préfets, la compétence Gemapi pouvant être prise par anticipation. Elle rappelle que c'est un impôt de répartition (pas de vote d'un taux mais d'un produit global attendu) et un impôt additionnel aux quatre taxes. Elle ne nécessite pas de délibération concordante « commune-EPCI » mais, en revanche, elle est proscrite pour les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage). Le financement de ces derniers repose donc sur les contributions de

leurs membres ou des EPCI ayant délégué leur compétence (hors subventions de l'agence de l'eau si le projet est éligible à son programme d'intervention). Sur ce sujet, la loi sur la biodiversité du 8 août 2016 a confirmé cette disposition en permettant aux communes et EPCI de lever la taxe Gemapi, y compris lorsqu'ils ont transféré tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes, par exemple à un EPTB (art. 65).

Le produit global de cette taxe est donc arrêté par délibération avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année pour le budget de l'année suivante par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent. Mais la légalité du vote de ce produit doit répondre à deux conditions cumulatives :

- dans la limite pour un exercice donné d'un plafond fixé à 40 euros par habitant résidant dans son périmètre (qu'ils soient ou non le long d'un cours d'eau et concernés ou non par les inondations) ;
- et des charges prévisionnelles de fonctionnement et d'investissement (qu'il faut justifier).

La recette cible ainsi obtenue est alors répartie, par les services fiscaux, entre les deux taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises « proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs EPCI situés dans le ressort du bénéficiaire de la ressource » ([www.adcf.org/files/CompetenceGemapiDEB\\_fevrier2014.pdf](http://www.adcf.org/files/CompetenceGemapiDEB_fevrier2014.pdf)). Les organismes HLM, les SEM dont les locaux sont attribués sous conditions de ressource et les occupants de locaux attribués sous conditions de ressources sont exonérés de plein droit (article 56-III de la loi Maptam).

Le texte de loi mentionnait par ailleurs l'emploi de la taxe à l'article 56-I en introduisant au code de l'environnement (CE) un article L.211-7-2 indiquant notamment : « L'objet de cette taxe est le financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens ». Mais la formulation laissait à penser que la taxe était affectée au seul volet « prévention des inondations ». Le fait qu'elle soit affectée au financement de la totalité de la compétence (milieux aquatiques et inondations) était correctement rédigé dans le code général des impôts mais l'erreur subsistait dans le code de l'environnement. Celle-ci a été corrigée par la loi sur la biodiversité du 8 août 2016 (art. 64). À noter toutefois que ceci n'empêchait pas son application (le code des impôts primant sur celui de l'environnement pour les dispositions relatives à la fiscalité).

De plus, cette même loi (art. 65) a supprimé l'obligation de mettre en œuvre un budget annexe spécial (prévue par la loi Maptam)... pour faciliter la mise en place de la taxe. Une disposition qui s'applique à partir de l'exercice budgétaire 2017. Cependant, il faut toujours « suivre » précisément (démarche analytique) les dépenses et les recettes liées à la compétence pour évaluer le montant à ne pas dépasser. Cette mesure trouve un intérêt lorsque la compétence est transférée à un syndicat (le cas échéant Epage ou EPTB) : le syndicat n'aura pas l'obligation de séparer budgétairement ses activités Gemapi et celles hors Gemapi.

## »» MILIEUX AQUATIQUES

# Gemapi : un chantier titanesque

La compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) est obligatoire pour le bloc communal à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les collectivités qui ont devancé l'échéance confirment l'ampleur et la complexité du chantier.

**P**our l'instant, une poignée d'intercommunalités ont choisi de prendre la compétence Gemapi de façon anticipée et quelques dizaines ont, sans la prendre, défriché activement le sujet en prévision du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Signe d'accélération du mouvement, le recrutement de chargés de mission, le lancement de marchés pour des études d'organisation de la compétence ou encore des schémas directeurs Gemapi sont aujourd'hui en nette augmentation. Mais la plupart des collectivités attendent le dernier moment pour se mettre en marche. Elles doivent pourtant réaliser que les échéances du décret Dignes sont très serrées.

La prise de décision est complexe pour les élus, car le cadre de responsabilité n'est pas clair.

Les retours d'expérience des pionniers montrent en effet le temps considérable qu'il faut pour avancer dans la définition des enjeux, l'identification des maîtres d'ouvrage existants ou manquants, l'inventaire des ouvrages et des milieux concernés, les scénarios d'organisation, l'approche financière, etc. Deuxième enseignement : l'absence totale d'un schéma type, malgré le modèle de la fusée à trois étages (EPCI-Epage-EPTB) prôné par les services de l'État. On sait que ceux-ci sont réticents à attribuer le label Epage si les structures ne font pas l'objet d'un transfert intégral de toute la Gemapi. Or, beaucoup d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) seront, de façon subie ou volontaire, probablement amenés à en garder une partie. Troisième élément, la prise de décision est un casse-tête pour les élus, car le cadre de responsabilité n'est pas clair. « Les services de l'État nous disent que les contours de la compétence seront établis en fonction de la jurisprudence. Malgré un volet « études juridiques » long et très fouillé chez nous, il reste énormément de zones d'ombre, d'inconnues, d'aspects mal ou pas appréhendés », témoigne Valérie Petex, vice-présidente de la communauté de communes Le Grésivaudan, en Isère. « Ces difficultés, réelles, ne doivent pas empêcher d'avancer, plaide Yann Landot, avocat au cabinet Landot



Le Grésivaudan



& associés. *Le meilleur moyen de se protéger d'un potentiel engagement de responsabilité est d'agir, en faisant preuve de bon sens. Le pire, dans un contentieux, c'est de n'avoir rien fait.* »

L'exemple de Val de Garonne Agglomération (VGA), qui exerce la compétence Gemapi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, éclaire une partie de ces éléments. En matière de gestion des milieux aquatiques, une profonde restructuration des anciens syndicats de rivière a été menée. Désormais, quatre syndicats couvrant tout le territoire de l'agglomération s'occupent de la gestion des cours d'eau et des travaux pourraient commencer, pour les plus avancés, fin 2017. Sur le volet protection des inondations, centré sur la Garonne, VGA est désormais maître d'ouvrage unique là où il y avait, auparavant, six syndicats et une association syndicale autorisée (ASA). Cinq syndicats ont été dissous, l'ASA est sur

le point de disparaître. Seul un syndicat historique a survécu, pour l'instant, car il s'étend à l'extérieur de l'agglomération. VGA reprend en gestion 110 km de digues. Désignée territoire à risques d'inondations importants (TRI), la collectivité a lancé une étude pour la définition de sa stratégie locale de gestion des risques inondations (SLGRI). « *L'étude comprend le diagnostic des systèmes d'endiguement*, détaille Sylvain Thierry, directeur général adjoint de VGA. *Les premières restitutions auront lieu début 2017. Ces travaux serviront de support pour la détermination, comme demandé par le décret Dignes, du système de protection que l'agglomération choisira de prendre en charge, de la zone protégée correspondante et du niveau de protection sur lequel elle s'engagera.* » Pour opérer ce choix, les élus tiendront compte de plusieurs facteurs, y compris la dimension financière. « *Avec un coût moyen de*

## ■ 3 QUESTIONS À...

**Valérie Petex, vice-présidente de la communauté de communes Le Grésivaudan, chargée des milieux aquatiques**

### « Organiser la solidarité »

**Quel est le contexte de votre territoire au regard des enjeux de la Gemapi ?**

Il s'agit d'une vallée glaciaire avec, au fond, une rivière, l'Isère et, de part et d'autre, 47 torrents qui dévalent. Les enjeux de prévention des inondations sont énormes et prennent un peu le dessus par rapport à ceux de la gestion des milieux aquatiques, même si ces derniers ne sont pas à négliger (le territoire compte, par exemple, 167 zones humides). En termes de travaux sur les ruisseaux, le constat est celui d'une multitude d'acteurs, particuliers, ASA, hydroélectriciens, collectivités, et d'enjeux financiers importants.

**Pourquoi avoir décidé de prendre la compétence de façon anticipée, dès 2015 ?**

Il y a plusieurs raisons. L'importance du risque d'inondations, en premier lieu. La communauté exerçait déjà une compétence en entretien de cours d'eau sur une petite partie du territoire. Un contrat de rivière a aussi été engagé et on participe au projet Isère amont conduit par le Symbhi.

Enfin, c'est une façon d'organiser la solidarité vis-à-vis des communes, car les investissements promettent d'être lourds. Nous travaillons sur un plan d'investissement de cinq ans, qui doit dégager les priorités pour sécuriser la vie des populations. Le recensement des systèmes d'endiguement fait partie de ce chantier. La taxe Gemapi a permis de collecter, en 2015 puis en 2016, 600 000 euros par an, dont 400 000 euros consacrés aux travaux dans le cadre du Papi Isère amont. Il reste donc 200 000 euros pour nos 47 ruisseaux. En 2017, le produit de la taxe augmentera et passera à 730 000 euros.

**La Gemapi focalise l'attention sur les ouvrages de protection. Est-ce suffisant ?**

Non. Justement, nous mettons sur pied un système de surveillance qui, en lien avec les plans communaux de sauvegarde, permettra la mise à l'abri des personnes. Le territoire a déjà été confronté à des événements torrentiels. Dès qu'il pleut, on y pense forcément.





10000 à 12000 euros du kilomètre, si la totalité des 110 km de digues est retenue dans le dispositif, l'enveloppe d'investissement se situera entre 1 et 1,5 milliard d'euros », informe Sylvain Thierry. Il y aura donc peut-être des arbitrages à faire. Le produit de la taxe Gemapi levée en 2016 et en 2017 sur ce territoire est de 550000 euros par an.

**Un autre enseignement à tirer** est que le volet prévention des inondations (PI) prend souvent le pas sur le volet gestion des milieux aquatiques (Gema). « *Le législateur s'est attaché à coupler les deux champs. Mais les enjeux qui touchent à la sécurité des personnes et des biens sont souvent perçus comme plus prégnants : c'est le malheur, c'est tonitruant. Alors que la dégradation lente et inexorable des milieux aquatiques est de nature bien plus silencieuse* », analyse Bruno Forel, le président du Syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses abords (SM3A). Au lieu d'une gestion globale, cohérente et priorisée des milieux aquatiques, on risque donc d'assister parfois à un saupoudrage des actions, conduit par des effets d'opportunité. Par exemple, sur le territoire de Bordeaux Métropole, la PI représente d'énormes enjeux. Il faut restaurer les ouvrages de protection et le système hydraulique, qui est en piteux état : un chantier colossal. « *La Gema est un volet que l'on traitera dans le cadre de chaque projet de restauration d'ouvrages. Ce sera un travail plus au long cours* », assume Kevin Subrenat, délégué métropolitain aux

Dans la vallée de l'Arve, en Haute-Savoie, le SM3A a réussi à concilier risques et milieux.

# SOFREL S4W la télégestion 4.0

Solution connectée pour la gestion du cycle de l'eau



- Protection des ressources
- Efficacité énergétique
- Economies d'exploitation
- Cybersécurité



## De nombreux atouts

- Modem 2G / 3G intégré
- Boîtier compact et extensible
- Câblage simplifié
- Interface utilisateur graphique
- Atelier d'automatisme complet
- Cybersécurité intégrée...

Voir vidéo S4W



[www.lacroix-sofrel.fr](http://www.lacroix-sofrel.fr)

**Le témoignage de Fanny Lebarbier,**  
chargée de mission à la communauté de communes  
du Cher à la Loire



## « Un travail d'orfèvre »

« Finalement, les contours de la compétence Gema sont apparus, sur notre territoire, plus difficiles à approcher que ceux de la PI : identifier les milieux aquatiques concernés est ardu, les inventorier finement est encore plus laborieux. Certes, il y a abondance de données sur les milieux aquatiques, mais elles sont systématiquement à une échelle très grossière. Tout un travail "en dentelle" est donc à faire. Un autre enseignement marquant est que, parfois, la frontière est difficile à tracer entre les milieux aquatiques qui sont "dans" ou "hors" compétence. Il y a, à la clé, des questions de pérennité des maîtres d'ouvrage travaillant actuellement sur les deux. Si on leur enlève la partie Gema, ils ne pourront pas forcément se maintenir avec les missions qui leur restent. Accepte-t-on de condamner ces autres activités, qui contribuent quand même, d'une manière ou d'une autre, au fonctionnement des milieux, ou peut-on trouver d'autres solutions ? »

risques technologiques et naturels et maire d'Ambès. La métropole bordelaise a pris la compétence au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Depuis, elle a redessiné la carte de la maîtrise d'ouvrage sur son territoire. « Le premier réflexe est de rechercher une structure à qui transférer la compétence : c'est la facilité. Mais à une échelle d'action cohérente, nous avons vite conclu qu'il n'y en avait pas et qu'il serait irréaliste de vouloir en faire émerger ou en transformer une. On a donc accepté l'idée de le faire nous-mêmes, pour l'essentiel », relate Kevin Subrenat. Deux syndicats ont été dissous (Spird et Sijalag). Un troisième (Spipa) est maintenu le temps du transfert d'ouvrages appartenant au Département. Un quatrième (SMBVAM) est à cheval sur des communes extérieures : afin de préserver la logique de bassin-versant, la rétrocession de la gestion des digues métropolitaines à cette structure est envisagée. Rappelons que la métropole s'investit dans un programme d'action de prévention des inondations (Papi) à l'échelle de l'estuaire, qui prévoit 55 millions d'euros de travaux, dont une partie significative en restauration-confortement de digues. Pourtant, les élus métropolitains ont fait le choix de ne pas lever de taxe Gemapi : les travaux seront financés sur fonds propres

Val de Garonne  
Agglomération  
(VGA) exerce  
la compétence  
Gemapi depuis  
le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

et sur fonds Barnier. Bordeaux Métropole anime également, sur le TRI de Bordeaux (couvrant 17 communes de la métropole et 11 communes extérieures), l'élaboration de la SLGRI, dont le projet devrait être validé en février.

**En Haute-Savoie, dans la vallée de l'Arve,** les élus ont opté pour un modèle radicalement différent. Il faut dire que la nature très « gemapienne » du SM3A apparaît évidente, compte tenu de la diversité de ses missions (structure opérationnelle d'aménagement de cours d'eau, porteuse de contrats de rivière, de Sage, de Papi, statut d'EPTB...) et des travaux de type Gemapi effectués depuis sa création. Certaines des communautés adhérentes avaient déjà pris la compétence de façon anticipée en 2015 et 2016 et la lui avaient transférée. Pour s'inscrire dans une logique de bassin-versant et dans une perspective d'optimisation des leviers financiers au 1<sup>er</sup> janvier 2017, toutes les intercommunalités du bassin-versant en ont fait autant, ainsi que des communes, à titre individuel (car elles appartiennent à des intercommunalités à cheval sur et hors bassin). Toutes vont lever une taxe Gemapi, selon un principe de financement solidaire et homogène, dont le produit sera reversé au SM3A. Les dépenses à prévoir vont consister, par exemple, en des travaux de rénovation de digues, de reconstitution de zones d'expansion de crues, de



modifications de seuils, etc. Elles sont chiffrées autour de 30 millions d'euros sur vingt ans. « Pour l'instant, on a une connaissance très hétérogène des 110 systèmes d'endiguement et 5 à 6 % des études nécessaires sont réalisées. D'ici à 2019, date de la première échéance du décret Dignes, il va falloir mener tambour battant les diagnostics de ces systèmes », signale Bruno Forel. Le SM3A excelle déjà pour concilier risques et milieux, à l'image des opérations de restauration menées sur le Giffre. Mais l'ambition est d'aller vers « une action plus globale, moins au coup par coup, dans la gestion des milieux aquatiques », prévient le président.

Autre exemple intéressant, celui de la communauté de communes du Cher à la Loire qui a, depuis avril 2015, engagé la réflexion sur la Gemapi en faisant le lien avec le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). De nombreuses communes sont en effet soumises au PPRI du Cher, qui a une incidence sur les potentialités d'urbanisation. « L'importance du portage politique des élus communautaires, et notamment du président, a été un élément déterminant dans l'avancement et l'évolution de la mission », souligne Fanny Lebarbier, chargée de mission. La première étape a été un large diagnostic sur les volets juridique, organisationnel



**DELAMET**  
SÉCURITÉ

Besoin de respirer pendant vos travaux en Espaces Confinés ?



Découvrez nos Solutions d'unité Mobile d'Adduction d'Air Respirable

**MSA**

The Safety Company

**DELAMET**

17360 Saint-Aigulin - 05 46 04 08 08  
contact@delamet.com - www.delamet.com

**HITEC** Depuis 20 ans...  
L'instrumentation de référence

**LEADER de la mesure de niveau**

Eaux pluviales, Réservoirs, Forages...  
Coût, Fiabilité, Disponibilité.

Tél. : 01 69 74 10 90 - www.hitec.fr - Fax : 01 69 74 10 99

et technique : identification des contours de la Gemapi, de la gouvernance et de la maîtrise d'ouvrage existantes, état des lieux du risque inondations, inventaire des ouvrages de protection, etc. Sur cette base, la communauté a travaillé sur une liste d'enjeux, puis, sans s'encombrer d'a priori, sur une large palette de scénarios d'organisations possibles. « *Ils constituent des cadres de travail à l'intérieur desquels beaucoup de choses sont encore à affiner* », prévient Fanny Lebarbier. C'est d'autant plus vrai qu'un changement de périmètre est survenu au 1<sup>er</sup> janvier 2017, du fait de la fusion avec une communauté voisine. Ce changement n'a cependant pas bloqué le processus : la communauté ayant vite réalisé que les scénarios envisagés dépassaient son seul périmètre, elle avait commencé à travailler avec ses voisins. Cela a ouvert la voie au lancement, en octobre dernier, d'une mission de préfiguration de structuration de la maîtrise d'ouvrage à l'échelle du territoire sur le point de fusionner. L'une des particularités de l'approche de la communauté de communes du Cher à la Loire est qu'elle a vraiment creusé le volet gestion des milieux aquatiques. Ce faisant, elle a défriché un chemin peu emprunté (lire encadré p.28).

**Pour conclure ce premier panorama**, il faut évoquer les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle) qui vont, finalement, arriver après la bataille. Elles devaient aider à préparer la nouvelle donne autour des compétences eau, assainissement et Gemapi, et faciliter les réflexions des collectivités dans leur structuration.

## Apprendre à conjuguer Gema et PI

Quelque 66 dossiers retenus, un montant d'aides de 30 millions d'euros : c'est le bilan de l'appel à projets « Conjuguer renaturation des rivières et lutte contre les inondations à l'heure de la Gemapi » de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse. Les projets lauréats sont majoritairement orientés autour de deux axes : laisser plus d'espace à la rivière (déclouonnement, recul ou arasement de digues, accroissement de zones d'expansion de crues...) et ralentir les écoulements (restaurer le caractère naturel du lit, laisser circuler les sédiments...). Par exemple, la restauration du Gier à Saint-Chamond, portée par Saint-Étienne Métropole, prévoit de redonner un caractère plus naturel à la rivière, tout en laissant passer une crue centennale.



Fanny Lebarbier / CC

**M. Marinier (président de la CCCL) veille à la mise en sécurité du centre aquatique communautaire de Faverolles-sur-Cher.**

Mais la circulaire détaillant les modalités de mise en œuvre des Socle n'est sortie que le 7 novembre 2016. « *Sur le terrain, l'élaboration du projet de document se fait souvent en faible concertation avec les territoires et, qui plus est, en silo plutôt qu'en transversalité entre les compétences en jeu* », regrette-t-on à l'ADCF (Assemblée des communautés de France). Les critiques furent aussi concernant le manque d'échanges et de retours de la part de certaines des missions d'appui techniques de l'État, organisées à l'échelle des bassins pour accompagner l'entrée en vigueur de la compétence Gemapi. Ce bilan vient de motiver une initiative partenariale de cinq associations de collectivités (AMF, ADCF, ADF, Régions de France et l'AFEPTB) en faveur d'une gestion « *équilibrée, durable et intégrée de l'eau par bassin-versant* ».

« *L'enjeu de la connaissance est primordial pour se saisir de la Gemapi* », observe Laure Semblat, chargée de mission à la FNCCR. Pour ne pas se tromper, il faut faire les choses dans le bon sens : partir du fonctionnement hydrologique du territoire et du patrimoine qui s'y rattache (volets vulnérabilité, écologie et milieux) et travailler ensuite sur la gouvernance et l'approche financière, et pas l'inverse. « *Le ruissellement pluvial, l'érosion des sols, les remontées de nappe, jouent souvent un rôle majeur dans les inondations. Pour prendre les bonnes décisions, il faut contextualiser la Gemapi, en prenant en compte les aléas réels du territoire. D'où l'importance majeure de la connaissance* », décrit Laure Semblat.

Fabienne Nedey



REVUES NUMÉRIQUES



OFFRES D'EMPLOI



CONNEXION

ABONNEZ-VOUS



MENU



Techni.Cités

**Transports 2018**  
**Publics**  
The European Mobility Exhibition

Paris 12-14 juin 2018



EAU- ASSAINISSEMENT

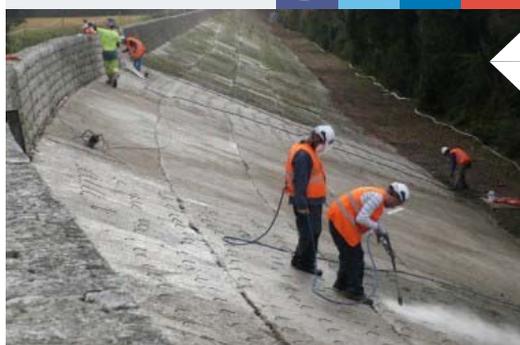
## La Taxe Gemapi suscite des interrogations sur sa mise en oeuvre

PUBLIÉ LE 29/06/2017 | MIS À JOUR LE 15/05/2018

Par JOËL GRANDORGE, DGST • Club : Club Techni.Cités, Club finances



3 | RÉAGIR



Symadrem

La loi Maptam a instauré une taxe facultative, appelée « taxe Gemapi ». Or, les EPCI à fiscalité propre qui reprendront la compétence Gemapi en 2018 ont des interrogations sur les modalités de cette

instauration. Pourront-ils délibérer avant octobre 2017 pour espérer des recettes dès 2018 ? La position de l'État sur ce sujet est discutable au regard de la jurisprudence.

### CHIFFRES-CLÉS

#### Agenda événements :

#### Journée d'étude « Gemapi »

Tirez parti de la période transitoire 2018-2020

26 juin 2018 - Paris

En matière de Gemapi, les collectivités territoriales ne savent plus où donner de la tête, et ce n'est pas prêt d'être fini. En effet, la loi Maptam (article 56) a

remplacé le mécanisme préexistant de « redevance pour service rendu » par une taxe facultative, plafonnée et affectée qui est

### DERNIÈRES OFFRES D'EMPLOI

CC DES PORTES BRIARDES

Responsable d'opérations en aménagement du territoire h/f

CC DES PORTES BRIARDES, Seine-Et-Marne

VILLE DE RIBERAC

Un(e) Directeur(rice) des Services Techniques

VILLE DE

codifiée à l'article 1530 bis du code général de impôts. Un certain nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) – qui étudient l'instauration de cette taxe – se posent des questions suite à un document émis par le ministère (DGCL) en date du 9 juin dernier (voir encadré). Celui-ci indique qu'il n'est pas possible de délibérer sur la taxe Gemapi sans avoir la compétence, c'est-à-dire pas avant le 1er janvier 2018. Or, ces collectivités espéraient pouvoir délibérer sur cette taxe dès octobre 2017, c'est-à-dire avant la prise de compétence au 1er janvier 2018.

## Imbroglie institutionnel

Une position surprenante, puisqu'une note d'information de la DGCL (NOR : INTB1420067N) en date du 11 septembre 2014 et relative aux délibérations à prendre pour une application 2015 avait en effet précisé que « la décision [délibération, NDLR] d'instituer cette taxe doit être prise le 1er octobre d'une année pour être applicable au titre de l'exercice civil suivant ». Mais c'est justement là que le bas blesse, puisqu'au regard de ces dispositions, l'État affirme que les EPCI-FP non compétents avant le 1er octobre 2017 ne peuvent prendre cette délibération « à temps » pour qu'elle entre en vigueur au 1er janvier 2018 en même temps que la prise de compétence.

Rappelons à ce sujet que cette taxe facultative (qui s'ajoute à la possibilité d'utiliser les ressources non affectées du budget général) peut être instituée soit par les communes qui justifient l'exercice de la compétence Gemapi (conditions prévues à l'article L.211-7 du CE – code de l'environnement), soit par les EPCI-FP qui se substituent à leurs communes membres au plus tard dès le 1er janvier 2018 (ou par anticipation). Les Syndicats, les Epage (établissement public d'aménagement et de gestion des eaux) et les EPTB (établissement public territorial de bassin) ne peuvent instituer une telle taxe.

### FOCUS

## Délibérations en matière de taxe pour la gestion des milieux aquatiques et

RIBERAC ,  
Dordogne

CNFPT

**Chargé.e de la  
maintenance du  
patrimoine H/F**

 CNFPT , Paris

[Toutes les offres techniques](#)

### SERVICES



#### Agenda

Les rendez-vous à ne pas manquer



#### Annuaire

Le réseau des professionnels de la filière technique



#### Lexique

Tous les termes, sigles et acronymes de l'ingénierie publique



## prévention des inondations (GEMAPI) - extrait d'un document émis par la DGCL du 9 juin 2017

« Dans le cadre de l'exercice obligatoire de la compétence GEMAPI par les EPCI au 1er janvier 2018, de nombreuses interrogations nous ont été adressées sur la possibilité pour un EPCI de délibérer avant le 1er octobre 2017 sur la taxe GEMAPI afin d'être en mesure de lever cette dernière dès le 1er janvier 2018 alors même que ces EPCI n'exercent pas cette compétence en 2017.

En l'état actuel du droit, il n'est pas possible de délibérer pour instituer la taxe GEMAPI avant la prise de compétence à laquelle elle est afférente. En effet, une telle délibération est susceptible de faire l'objet d'un recours pour vice de compétence.

Toutefois, afin de permettre aux EPCI de lever cette taxe dès 2018, le Gouvernement proposera au Parlement une mesure visant à permettre aux EPCI de délibérer jusqu'au 1er février de l'année de la prise de compétence en vue d'instituer la taxe GEMAPI, dans le cadre des lois de finances de fin d'année.

Il convient de communiquer aux EPCI ayant délibéré par anticipation en 2017, que si une telle mesure est introduite dans le cadre de la loi de finances, ils devront impérativement délibérer à nouveau début 2018 pour instituer la taxe GEMAPI, à défaut de quoi ils ne pourront instituer la taxe et la percevoir en 2018 ».

## Une position contestée par les juristes

D'après certains juristes (et notamment l'avocat Eric Landot), cette position est très contestable. En effet, la jurisprudence montre que l'on peut prendre un acte avant une prise de compétence à condition que son entrée en vigueur se fasse « au moment » ou « après » cette prise de compétence <sup>(1)</sup>. Eric Landot indique sur ce point : « au terme de cette jurisprudence d'ailleurs constante depuis, le juge administratif autorise à prendre un acte par anticipation. Il impose seulement que l'autorité administrative ait compétence à cet effet à la date, non pas de l'adoption de l'acte, mais à la date d'entrée en vigueur de celui-ci ».

Ce raisonnement concernant les actes administratifs peut être étendu à la fiscalité, « avec de faibles risques mais soyons

### Public expo

Tous les  
fournisseurs pour  
vos achats publics

### THÈMES ABORDÉS

- Aménagement du territoire
- Eau - assainissement

Retrouvez tous nos produits  
sur



La plateforme de mise en relation entre professionnels de la commande publique et fournisseurs



### Equipement vélos

L'ATELIER  
BOIS  
ONF

>> DEMANDEZ



### Poubelle urbaine en bois - 60 Litres

SIGNASTORE

>> DEMANDEZ



### Pack peinture + billeur

SIGNASTORE

prudents », précise toutefois l'avocat. Il reste qu'un aspect particulier peut fragiliser cette décision par anticipation : le montant voté (et réparti sur les 4 taxes par l'administration fiscale) ne doit pas dépasser deux plafonds. Tout d'abord, il ne doit pas être supérieur à 40 euros par habitant et par an (en population DGF). Ce calcul peut être facilement effectué « en anticipation ». En revanche, il ne doit pas être supérieur aux dépenses affectées à la compétence Gemapi. Et pour ce faire, il faut que le budget correspondant ait été élaboré.

La note d'information de la DGCL évoquée plus haut stipule par ailleurs que ce montant doit être voté chaque année et arrêté avant le 1er octobre pour l'exercice suivant de recouvrement. Là encore, le juriste estime que ce point est discutable. « L'échéance d'octobre porte sur la levée de cette taxe. Le montant à lever en impôts, lui, peut être fixé en 2018 sans encombre dans les limites propres aux dates d'adoption des budgets et de vote des taux ». Ceci n'est d'ailleurs pas spécifique à la taxe Gemapi.

## Quels choix pour les EPCI à fiscalité propre ?

En définitive, si l'intercommunalité veut mettre en place et lever la taxe Gemapi pour 2018, il faut prendre la compétence totale ou partielle par anticipation avant le 30 septembre 2017. C'est la solution « sans aucun risque ». Une seconde solution est de s'appuyer sur la jurisprudence évoquée plus haut, c'est-à-dire instaurer la taxe avant le 1er octobre 2017 sans être compétent, puis voter en 2018 son montant. Dans ce cas, le risque d'un recours n'est pas nul et il faut que la rédaction soit validée par un juriste (en externe ou en interne) pour limiter le risque de son annulation.

Enfin, troisième solution, attendre que le gouvernement accorde aux collectivités compétentes de pouvoir délibérer jusqu'au 1er février 2018. Le risque est toutefois que cette disposition ne soit pas votée par l'Assemblée, dans le cadre de la loi de finances fin 2017.

CET ARTICLE EST EN RELATION AVEC



>> DEMANDE



Pack  
aérosols  
+  
canne  
à  
tracer

SIGNASTORE

>> DEMANDE



Contour  
d'arbre  
en  
pierre  
DETENTE

Pierre  
Urbaine

>> DEMANDE

## ■ Gemapi : comment financer cette nouvelle compétence ? - Dossiers finances

### NOTES

NOTE CE, 25 juillet 1975, Société les Editions des mairies, req. n°95849, rec.  
01 p. 854

### COMMENTAIRES

3  | RÉAGIR

05/11/2017 11H34 - maud cecci

SUR Annemasse ,sur les taxes foncières et habitations 2017 nous avons la taxe GEMAPI.Je croyais que cette taxe ferait son apparition en 2018? De plus nous avons cette taxe aussi sur le foncier d'un appartement que nous louons?

[Signaler un abus](#)

05/07/2017 01H13 - Joël Graindorge

Bonjour,  
Votre question est judicieuse, et montre qu'il faut sans doute reformuler le texte.

Il s'agit en fait de prendre des précautions juridiques en cas de recours. La rédaction doit donc reposer sur une formulation juridique intégrant les références à la jurisprudence.

Cette rédaction peut être faite par un juriste « en interne ». Par ailleurs, elle minimise le risque que le juge invalide la délibération mais ce n'est bien entendu pas une sécurité « totale » !

Cordialement, la rédaction.

[Signaler un abus](#)

04/07/2017 01H00 - Caromath@free.fr

Pourquoi la rédaction doit-elle être « validée » par un avocat ?  
En quoi cette validation confère-t-elle une sécurité juridique ?

[Signaler un abus](#)

### Ajouter un commentaire


[ACTUALITÉ](#)

[JURIDIQUE](#)

[PRATIQUE](#)

[COMMUNAUTÉ](#)

[SERVICES](#)

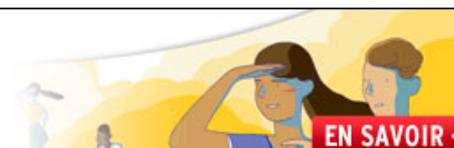

OFFRE DÉCOUVERTE : 30 JOURS  
GRATUITS

territorial *éditions*

## Manager dans l'incertitude

Les clés pour comprendre et valoriser la nouvelle donne

Des méthodes pour disrupter votre management !



[ACCUEIL](#) > [GEMAPI : COMMENT FINANCER CETTE NOUVELLE COMPÉTENCE ?](#) > [Le financement de la Gemapi : mode d'emploi](#)

# Le financement de la Gemapi : mode d'emploi

Publié le 21/08/2017 • Par [Auteur associé](#) • dans : [A la Une finances](#), [Fiches Finances](#) • Source : [Territorial.fr](#)



AdobeStock

**Pour financer la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), qui sera transférée aux EPCI au 1er janvier 2018, la loi prévoit la possibilité de créer une taxe dédiée. Quelles sont les caractéristiques de ce nouvel impôt ? Faut-il y recourir ? Éléments de réponse.**

**Fabrice Gaureau**

responsable administratif et financier au sein d'un EPCI

CET ARTICLE FAIT PARTIE DU DOSSIER

**Gemapi : comment financer cette nouvelle compétence ?**

### CHIFFRES-CLÉS

Agenda :

JOURNÉE D'ÉTUDE GEMAPI

[Dernière ligne droite avant le 1er janvier 2018 !](#)

La loi Maptam du 27 janvier 2014 a attribué aux communes une compétence exclusive et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (Gemapi). La loi Notre du 7 août 2015 a reporté

date limite de transfert obligatoire de cette compétence aux EPCI à fiscalité propre.

Pour financer la Gemapi, la loi Maptam précitée a créé une taxe additionnelle facultative dite « taxe Gemapi », dont le régime est décrit ci-dessous. Les collectivités compétentes peuvent cependant décider de ne pas y recourir et financer la Gemapi par les ressources habituelles non affectées du budget principal.

## Rappel sur la compétence Gemapi

Aux termes de [l'article L.211-7 du code de l'environnement](#), la Gemapi recouvre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe et visant :

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

Le risque d'inondation ou les atteintes à la qualité des milieux n'étant pas circonscrits aux frontières administratives, la loi encourage le regroupement des communes ou des EPCI au sein de structures dédiées ayant les capacités techniques et financières adaptées pour exercer la compétence à une échelle hydrographique pertinente. Ainsi, la compétence pourra être transférée ou déléguée à un syndicat mixte de droit commun ou constitué sous la forme d'un EPTB (établissement public territorial de bassin), ou d'un Epage (établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau).

## La taxe Gemapi

[L'article 1530 bis du code général des impôts](#) (CGI) dispose que les communes qui exercent la compétence Gemapi peuvent instituer et percevoir une taxe en vue de financer cette compétence, y compris lorsqu'elles en ont transféré tout ou partie à un ou plusieurs syndicats mixtes. Les EPCI à fiscalité propre qui se substituent à leurs communes membres pour l'exercice de la Gemapi, peuvent, par délibération, instituer et percevoir cette taxe en lieu et place de leurs communes membres.

La taxe Gemapi est une taxe additionnelle adossée aux impositions directes locales. L'article 1530 bis du CGI prévoit que le produit de la taxe provient de toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chaque taxe a procurées l'année précédente sur le territoire de la commune ou de l'EPCI qui l'instaure.

#### • Exonérations de plein droit

Les organismes à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte sont exonérés de la taxe Gemapi au titre des locaux d'habitation et des dépendances dont ils sont propriétaires et qui sont attribués sous conditions de ressources. Par ailleurs, les redevables au nom desquels une cotisation de taxe d'habitation est établie au titre de ces locaux sont exonérés de la taxe. La taxe Gemapi reposera donc essentiellement sur les propriétaires et locataires du secteur privé.

#### • La fixation annuelle d'un produit attendu

Sur le principe, le produit attendu de la taxe est arrêté par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI avant le 1er octobre de chaque année pour application l'année suivante. Le CGI fixe un plafond : le produit ne peut excéder 40 € par habitant résidant sur le territoire relevant de la compétence.

Le produit ainsi voté :

- ne peut être supérieur au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement relevant de la compétence Gemapi sous réserve du respect du plafond ci-dessus ;
- il doit par ailleurs être exclusivement affecté à ces charges, y compris celles constituées par le coût de renouvellement des installations ainsi que par le coût de remboursement des annuités de la dette résultant de l'exercice de la compétence. Il s'agit donc d'une recette grevée d'affectation spéciale ne pouvant servir au financement d'une autre compétence.

#### • Le calcul du taux par la DGFIP

Après avoir voté le produit attendu, les services fiscaux traduiront ce produit en taux additionnel de fiscalité pour chacune des impositions locales concernées.

#### Exemple

- Communauté d'agglomération de 150 000 habitants (population DGF)
- Produit plafond de la taxe : 6 000 000 € (150 000 x 40)

- Produit n-1 des taxes perçues sur le territoire de l'EPCI (communes + EPCI)

## Répartition de la taxe Gemapi au prorata des 4 taxes

### • Calcul du taux de la Gemapi

L'augmentation du taux d'imposition due à la taxe Gemapi est obtenue en divisant le produit attendu par les bases n-1 pour chacune des 4 taxes.

Les taux ainsi obtenus sont, pour chaque contribuable, appliqués à la base nette de l'imposition concernée. Depuis 2015, figure sur les avis d'imposition une colonne dédiée à la taxe Gemapi permettant aux contribuables de constater le taux et le montant correspondant. L'établissement de la taxe, son recouvrement, son contrôle, les réclamations et le contentieux obéissent aux mêmes règles que les taxes principales auxquelles elle s'ajoute. Le produit de la taxe est reversé par rôles mensuels à la collectivité qui l'a instituée après déduction des prélèvements de 2 % pour les frais de dégrèvement et de non-valeurs que l'État prend en charge, et de 1 % pour les frais d'assiette et de recouvrement (article 1641 du CGI). Les communes et EPCI ne supportent donc pas la charge du recouvrement ni le risque d'impayés.

La loi Maptam prévoyait l'obligation de créer un budget annexe spécial pour le suivi de la taxe. Cette obligation a été supprimée par l'article 65 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Le produit de la taxe Gemapi peut donc être inscrit au budget général de la collectivité. La suppression de l'obligation de créer un budget annexe se justifie notamment dans les cas où la compétence est exercée par un syndicat mixte (ce qui sera le plus souvent le cas), les inscriptions budgétaires se limitant à une ligne de recette (la taxe) et une ligne de dépense (la participation au syndicat mixte). Toutefois, si la collectivité qui institue la taxe gère directement la compétence Gemapi, elle peut créer un budget annexe répondant aux dispositions de l'instruction M14.

## Instituer ou pas la taxe ?

---

Instituer la taxe Gemapi peut être risqué en cette période de ras-le-bol fiscal, même si son montant est faible. De plus, si la loi prévoit un produit plafonné à 40 € par habitant, la taxe due par chaque contribuable variera en fonction de ses propres bases nettes d'imposition (valeur locative brute diminuée des abattements pour la TH par exemple). Ainsi, à l'instar de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe Gemapi reproduit les écarts dus aux différences de valeurs locatives. Au sein d'un EPCI, les représentants des communes à fortes valeurs locatives pourraient être réticents.

Par ailleurs, si le produit est plafonné en fonction du nombre total d'habitants, il ne sera acquitté que par les seuls contribuables non exonérés.

Enfin, les maires des communes dépourvues de milieux aquatiques et non soumises à un risque d'inondation pourraient voir d'un mauvais œil la création d'une nouvelle taxe. Il est alors possible de financer la Gemapi par les ressources habituelles du budget principal (fiscalité, dotations...). Si une augmentation de la fiscalité est nécessaire, les élus auront, le cas échéant, plus de souplesse dans le choix des taxes et des taux à faire évoluer. Symboliquement, il n'y a pas de création de taxe supplémentaire.

À noter que la Gemapi peut être financée en partie par la taxe (le CGI limite le produit de la taxe Gemapi au montant prévisionnel des charges mais il peut être inférieur à ce montant), et en partie par les autres ressources du budget principal.

Il est également possible lors du transfert de la compétence des communes à un EPCI à fiscalité propre, de procéder à un transfert de charges évaluées par la CLECT (Commission locale d'évaluation des charges transférées), au risque de diminuer l'attribution de compensation des seules communes ayant supporté des dépenses lors des exercices précédents (difficiles à identifier notamment si la commune avait transféré la compétence à un syndicat de rivière au périmètre différent de celui de l'EPCI), et de favoriser celles qui n'ont rien

CET ARTICLE FAIT PARTIE DU DOSSIER 

## Gemapi : comment financer cette nouvelle compétence ?

1 / 7

[ARTICLE SUIVANT](#) 

SOMMAIRE DU DOSSIER

1. **Le financement de la Gemapi : mode d'emploi**
2. Taxe Gemapi : le délai de délibération prorogé au 15 février 2018
3. Transfert de l'eau et assainissement : les enjeux fiscaux et financiers
4. Gemapi : les principales nouveautés au 1er janvier 2018
5. L'ingénierie financière au secours de la Gemapi
6. Financement de la Gemapi : un vrai casse-tête pour le bloc communal
7. Gemapi, eau, assainissement : le flou des compétences et du financement

[Dossiers finances](#) • [Accueil du dossier](#)

### THÈMES ABORDÉS

[Eau - assainissement](#)[Finances locales](#)



# La compétence Gemapi se confronte au terrain

**45- La Gemapi, un bouleversement conséquent pour la gestion de l'eau**

**47- Les associations déplorent la faible concertation pour définir la Socle**

**48- La mise en oeuvre de la Gemapi comporte toujours des zones d'ombre**

**50- "Je crains que la charge des gestionnaires de digues ne soit plus élevée au final"**  
Entretien avec Stéphanie Bidault, Cepri

**53- Financement de la Gemapi : la taxe en question**

# À la Une

# La Gemapi, **UN BOULEVERSEMENT** **CONSÉQUENT** pour la gestion de l'eau

**Modèle imaginé pour clarifier et harmoniser les rôles des collectivités en matière de gestion de l'eau, la Gemapi a du mal à se concrétiser sur le terrain. Les bouleversements administratifs et juridiques qu'elle induit perturbent les acteurs alors que l'échéance se rapproche.**

Florence ROUSSEL

Dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales entamée en 2014, le Gouvernement a choisi d'établir une nouvelle répartition des compétences entre régions, départements, intercommunalités et communes. La compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) a ainsi vu le jour et a été affectée de manière obligatoire et exclusive au bloc communal à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette compétence répond à un besoin de replacer la gestion des cours d'eau au sein des territoires, de l'intégrer à l'aménagement du territoire et plus spécifiquement à l'urbanisme. Elle concerne donc une partie du grand cycle de l'eau et associe deux volets complémentaires : un volet "inondation" et un volet "bon fonctionnement des milieux aquatiques". Le premier volet vise à contribuer à l'objectif d'atteinte du bon état des eaux de la directive européenne cadre sur l'eau. Le volet inondation doit être appréhendé dans le sens de la réduction de la vulnérabilité des populations. Il couvre la protection des ouvrages (digues, bassins écrêteurs, ouvrages hydrauliques de régulation des eaux et de protection contre les submersions marines).

## **Une volonté de clarifier les rôles**

Avant l'entrée en vigueur de la réforme, tous les échelons des collectivités (communes, département,

région) ou leurs groupements (syndicats de rivière, établissements publics territoriaux de bassin) pouvaient se saisir des missions relevant de la compétence Gemapi, pour des motifs d'intérêt général ou d'urgence. Il s'agissait de missions facultatives et partagées. *"Le constat est aujourd'hui celui d'un morcellement et d'un enchevêtrement de ces interventions"*, affirme le ministère de l'Ecologie dans une instruction d'octobre 2015 envoyée aux préfets. La réforme aurait donc pour mérite de clarifier cet enchevêtrement de compétences en assurant *"un lien étroit et pérenne entre la politique d'urbanisme et les missions relatives à la prévention des risques et à la*

*gestion des milieux aquatiques"*. Mais pour l'instant, le périmètre de la compétence est encore trop flou et de nombreuses questions restent en suspens. La conférence des territoires initiée par le Gouvernement devrait y répondre. Autre avantage selon l'exécutif ? Conforter la solidarité territoriale. La réforme permet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) de transférer tout ou partie de leurs compétences à des syndicats mixtes. A cet effet, la loi encourage la création d'établissements publics

d'aménagement et de gestion des eaux (Epage) à l'échelle de sous-bassins versants et des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) à l'échelle des groupements de sous-bassins.

## **Une gestion à l'échelle des bassins**

Les règles de création des EPTB et Epage ont été fixées par le décret du 20 août 2015. Celui-ci explique que le bloc communal peut déléguer sa compétence à l'un de ces établissements sur tout ou partie de leurs territoires, ou à plusieurs établissements sur des parties distinctes de leurs territoires. Le périmètre d'intervention des EPTB et des Epage

est délimité par le préfet. Ce dernier doit respecter la cohérence hydrographique du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave, l'adéquation entre les missions de l'établissement public et son périmètre d'intervention et enfin la nécessité de disposer de capacités techniques et financières cohérentes avec sa mission. Le préfet devra aussi veiller à l'absence de superposition entre deux périmètres d'intervention sauf si la préservation d'une masse d'eau souterraine le justifie. Les institutions et ententes interdépartementales déjà constituées → →

*"Le constat est aujourd'hui celui d'un morcellement et d'un enchevêtrement de ces interventions"*, MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE

→ → actuellement en EPTB doivent se transformer en syndicat mixte pour continuer à exercer des compétences dans le domaine de la Gemapi. Les communes et leurs EPCI-FP ont par ailleurs la possibilité de créer sur leur territoire une taxe facultative, plafonnée à 40 €/habitant/an et affectée exclusivement à l'exercice de cette compétence. Mais ce mode de financement ne convainc pas.

### La Socle pour faire le point sur les compétences

L'entrée en vigueur de la compétence Gemapi en 2018 va de pair avec la mutualisation des compétences "eau potable et assainissement" à l'échelon intercommunal au plus tard en 2020 décidée par la loi Notre. Deux réformes à mener de front qui ont poussé les collectivités à demander à l'Etat de coordonner, dans chaque grand bassin hydrographique la réalisation d'une stratégie des compétences locales de l'eau (Socle). Selon l'arrêté du 20 janvier 2016, la Socle est un document qui doit accompagner le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) pour sa prochaine mise à jour prévue en 2021. Il est cependant prévu qu'une première version de la Socle soit établie à l'échéance du 31 décembre 2017. L'élaboration de cette stratégie est confiée au secrétariat technique de chaque bassin. Elle doit être validée par le préfet coordonnateur de bassin après avoir été soumise à l'avis des collectivités et groupements concernés. Dans une note commune, le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature - Paul Delduc - et le directeur général des collectivités locales - Bruno Delsol - encouragent la mise en place d'une concertation en amont. En Rhône-Méditerranée par exemple, les services de l'Etat se sont appuyés sur une série de cinq "commissions géographiques" organisées à l'automne 2016 par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse. Ces réunions ont rassemblé plus de huit cents représentants des collectivités et des services de l'Etat dans les différentes régions du bassin. Elles ont nourri les réflexions et alimenté le travail d'élaboration d'un premier projet de Socle. Le document a ensuite été consolidé grâce aux avis formulés fin mai par les collectivités du bassin dans le cadre de la mission d'appui technique et du bureau du comité de bassin. Le processus se poursuit en vue de son adoption en décembre. Mais pour de nombreux acteurs, la méthode employée est décevante à cause d'une conception essentiellement descendante. ●



# Les associations déplorent la **FAIBLE CONCERTATION POUR DÉFINIR LA SOCLE**

**Initialement demandée par les associations pour préparer la mise en œuvre de la Gemapi, la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle) déçoit au final les acteurs. Parmi leurs regrets : sa conception majoritairement descendante.**

Dorothee LAPERCHE

Mettre autour de la table les différents acteurs (communes, communautés, départements, régions, etc.) pour réfléchir à la meilleure façon de répartir l'action en fonction de leurs prérogatives : la démarche à l'origine de la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle) visait à conserver les différents niveaux de collectivités territoriales dans la préparation de la mise en œuvre de la Gemapi. "Les Socles ont été mises en place à la demande des associations de collectivités qui souhaitaient, à l'occasion des transferts de compétence, pouvoir faire dialoguer tous les acteurs du champ de l'eau et dépasser l'opposition entre petit et grand cycle afin d'avoir une vision intégrée des politiques de l'eau", souligne Apolline Prêtre, responsable politiques de l'eau de l'Assemblée des communautés de France (ADCF).

Dans sa réponse, le gouvernement a acté que la première Socle soit élaborée par le secrétariat technique de bassin, puis soumise à l'avis des collectivités et groupes concernés par voie électronique ainsi qu'à l'avis du comité de bassin. Le document, arrêté par le préfet coordonnateur de bassin, viendra en accompagnement du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage). L'échéance pour la première édition a été fixée au 31 décembre 2017. "Il y a eu des consultations dans le

cadre des instances des agences de l'eau, comités de bassin et différentes commissions territoriales mais peu de prises en compte du travail mené par les EPTB, les Epages ou les départements. Nous arrivons à des documents qui restent pratiques et ne donnent pas de sens à l'organisation... qui ne répondent pas à la demande initiale", pointe Catherine Gremillet, directrice de l'association française des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB).



## Un calendrier serré

Le calendrier pour l'élaboration des documents comme la consultation n'a pas simplifié la tâche. "Nous comprenons bien la difficulté de l'exercice pour aboutir à quelque chose de concerté : produire ces documents dans un délai aussi court, avec le périmètre des grands bassins ! C'est également un peu dommage

que les Socles séparent l'eau et l'assainissement de la Gemapi, il n'y a pas d'exercice de transversalité, note Apolline Prêtre de l'ADCF. Les documents ne sont pas prescriptifs, nous verrons par la suite dans quelle mesure les territoires vont s'en emparer". Les différentes associations de collectivités espèrent également une évolution du dispositif. "La Socle, qui suppose de faire un état des lieux, de définir des objectifs et les moyens de les atteindre, est nécessaire, estime André Flajolet, président de la commission environnement de l'Association des maires de France (AMF). Nous avons toutefois des réponses qui sont totalement différentes selon les territoires : dans certains, la concertation a fait avancer les choses tandis que d'autres se sont contentés du strict minimum... Nous souhaitons donc revoir les copies, approfondir les concertations et définir de façon précise les stratégies". Autre regret : la disparité de fonctionnement des missions d'appui technique de bassin. Elles devaient également accompagner la mise en œuvre de la Gemapi à travers des recommandations et des états des lieux des cours d'eau et des ouvrages. Dans certains bassins, ce bilan ne semble pas satisfaisant, selon les collectivités. "Les missions d'appui technique de bassin n'ont pas joué leur rôle : leurs moyens sont trop limités", constate Catherine Gremillet. ●

# LA MISE EN OEUVRE DE LA GEMAPI

## comporte toujours des zones d'ombre

**Périmètre de la compétence flou, insécabilité ou non des items de la Gemapi : les intercommunalités attendent encore des confirmations de la part de l'Etat sur la mise en œuvre de la compétence. Zoom sur les questions en suspens.**

Dorothee LAPERCHE

Si l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier approche à grands pas, des zones d'ombre persistent toujours sur la mise en œuvre de la Gemapi. Parmi les écueils mis en évidence par les acteurs du secteur figurent les contours imprécis du périmètre de la compétence. La loi a retenu quatre items d'un article du code de l'environnement<sup>1</sup> qui liste douze champs d'actions possibles pour les collectivités. *"Dans les items mêmes de la Gemapi, les limites sont incertaines : la complexité d'un cycle de l'eau ne permet pas de segmenter les actions, elles sont liées entre elles,* souligne Pauline Delaère-Papin, conseillère technique mission développement durable pour l'association des maires de France (AMF). *Où commence par exemple la gestion des eaux de ruissellement ?"* La question provoque le débat, y compris parmi les experts juridiques. *"Comme le ruissellement apparaît comme une compétence partagée dans le code de l'environnement, certains considèrent que le service peut être en interaction avec la Gemapi mais avec un pied en dehors. Ils préconisent donc pour*

*les territoires - avec d'importantes problématiques de ruissellement et de coulées de boues - de prendre une compétence spécifique « ruissellement », pour, dans certains cas, légitimer l'action,* explique Yann Landot, avocat associé en charge du pôle Territoires, intercommunalité et environnement au sein du cabinet Landot & associés. *D'autres estiment que l'intervention est déjà justifiée au titre de la Gemapi. En pratique, il faut apprécier au cas par cas"*. Les limites - et donc les responsabilités des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) - pourraient à l'avenir se définir à travers les jurisprudences des tribunaux administratifs. *"Des textes se préparent sur de nouveaux plans de prévention du risque inondation. Les plans de prévention des risques littoraux notamment s'imposeront aux autorités en charge de la Gemapi. Il y a nécessairement des liens : nous ne pouvons pas découper en tranches les sujets"*, complète Sylvain Bellion, responsable du département urbanisme de l'AMF.

### Un appel à la souplesse lancé en direction des services de l'Etat

Autre inquiétude des acteurs de terrain : le risque de ne plus pouvoir répartir les actions à mener à un niveau cohérent. *"La lecture qui est faite des textes aujourd'hui par les services de l'Etat va dans le sens d'une insécabilité des items : soit vous gardez, soit vous transférez chacun de ces derniers dans sa globalité,* pointe Apolline Prêtre, responsable politiques de l'eau de l'Assemblée des Communautés de France (ADCF). *Cela pose des difficultés sur le terrain car les acteurs souhaitent souvent, pour chaque item, répartir les actions à différents niveaux : telle action à l'échelle du bassin, telle autre à celle de la communauté voire en dessous. Nous espérons obtenir de la souplesse des services de l'Etat pour éviter des situations de blocage"*. Les associations souhaitent toutefois que cette souplesse soit assortie d'une vision à une échelle globale pour assurer la cohérence entre les actions. *"Si nous lisons le texte de la*



Gemapi et ses objectifs en s'appuyant simplement sur des portions de bassins et non pas sur une vision d'ensemble du bassin versant, l'aménagement de cette fraction pourra entraîner un déménagement de la cohérence du bassin", souligne André Flajolet, président de la commission environnement de l'Association des maires de France (AMF). D'un point de vue législatif, cette question ne semblerait pas devoir se poser. "La lecture rigide des services de l'Etat est pour moi infondée en droit. Mais je pense qu'ils adoptent cette posture pour éviter un trop grand empilement de structures", considère Yann Landot. Les communautés disposent d'ailleurs de trois principales possibilités pour gérer la compétence : à leur échelle, ou par transfert, ou par délégation à des syndicats mixtes (établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau - Epage<sup>(1)</sup> - ou établissement public territorial de bassin - EPTB<sup>(2)</sup> -). Pour l'instant, il semblerait que le transfert soit le mode majoritairement choisi par les communautés qui ont pris la compétence en anticipé (246 groupements sur 1.266 EPCI disposaient de la Gemapi au

1<sup>er</sup> juillet 2017). Reste toutefois à voir si cette tendance se vérifie lorsque l'ensemble des acteurs se sera positionné. "Mon sentiment est que les collectivités choisiront plutôt l'option qui leur permettra le jour où elles le souhaiteront de reprendre la gestion de la compétence plutôt que la forme qui la confierait de manière plus pérenne à d'autres acteurs qui peuvent être les EPTB et les Epages", estime quant à lui Frédéric Molossi, président de l'AFEPTB et vice-président de l'association nationale des élus de bassins (ANEB).

assez conséquent : il y a des conditions drastiques au niveau géographique pour des raisons de cohérence technique", note Yann Landot. Dans ce cas, la possibilité d'une délégation Gemapi demeure sujette à débat. "Nous ne pouvons pas faire de délégation avec des syndicats non Epage ou EPTB - la question se pose alors sur la possibilité de recourir ou non à d'autres mécanismes conventionnels (les conventions de gestion de compétence, réalisation et gestion d'ouvrages) proposées plus généralement par le code général

*"Les plans de prévention des risques littoraux notamment s'imposeront aux autorités en charge de la Gemapi. Il y a nécessairement des liens : nous ne pouvons pas découper en tranches les sujets",*  
Sylvain Bellion, AMF.

### La délégation séduit mais reste plus compliquée à mettre en oeuvre

Les différentes options présentent chacune des points forts et faiblesses. Le portage direct permet de garder la main mais implique de faire face seul au dimensionnement des coûts et de les assumer. "Avec le transfert, l'avantage est d'être sur un projet collectif entre plusieurs membres sur un bassin et qui s'inscrit dans la durée. La solidarité peut jouer. L'inconvénient est que la communauté perd un peu de son indépendance puisqu'elle ne prend plus les décisions seule. Les compétences à la carte pourraient être possibles, mais c'est plus compliqué", précise l'avocat Yann Landot. A l'inverse, pour ce dernier, "la délégation permet de faire des opérations ponctuelles et du sur-mesure. Le contrat autorise à en limiter la durée et d'en déterminer les contours". La délégation implique toutefois de réfléchir et cibler les actions pertinentes à déléguer mais également de s'assurer de la pérennité des actions conduites. De plus, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, certains syndicats ne seront pas encore reconnus comme des Epage. "Le processus pour être labellisé<sup>®</sup> est

des collectivités territoriales. Si j'ai tendance à penser que c'est probablement possible, il n'en demeure pas moins qu'en cas de contentieux, il reste toujours un doute", indique l'avocat. La seconde conférence des territoires à la fin de l'année pourrait constituer une occasion de répondre à certaines questions. "Les textes doivent être adaptés aux différents territoires : nous devons continuer la réflexion pour faire évoluer la Gemapi", souligne Bernard Lenglet, président de l'ANEB. ●

## Les quatre items de la Gemapi

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

#### Notes :

<sup>(1)</sup> Selon le code de l'environnement, un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) est un groupement de collectivités territoriales constitué à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux.

<sup>(2)</sup> Selon le code de l'environnement, un établissement public territorial de bassin (EPTB) est un groupement de collectivités territoriales constitué en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.



37328

service  
lecteur

## “JE CRAINS QUE LA CHARGE DES GESTIONNAIRES DE DIGUES NE SOIT PLUS ÉLEVÉE AU FINAL”



Entretien avec Stéphanie Bidault, directrice du Centre européen de prévention de risque d'inondation (Cepri)

**Les EPCI-FP vont prendre en charge plusieurs milliers de km de digues. Outre l'ampleur de l'état des lieux technique et juridique restant à réaliser, Stéphanie Bidault, directrice du Centre européen de prévention de risque d'inondation, s'inquiète des charges réelles qui pèseront sur ces EPCI.**

Propos recueillis par Florence ROUSSEL

**Environnement & Technique : Quelle est la situation actuelle des digues en France ?**

**Stéphanie Bidault :** La France compte 9.000 km de digues fluviales et maritimes. L'état des ouvrages est très variable. 3.000 km sont considérés en bon état. Leurs propriétaires sont très divers : acteurs privés, acteurs publics et notamment l'Etat. Les gestionnaires qui s'en occupent sont eux aussi très divers. Ce peut être les propriétaires eux-mêmes ou d'autres acteurs (syndicat, commune, département...). Pour certaines digues, aucun propriétaire n'est connu et aucun gestionnaire ne s'en occupe. Un peu moins de 2.000 km n'auraient aujourd'hui aucun gestionnaire attribué. Autre point important : la densité d'endiguement est différente d'un département à un autre. Les Bouches-du-Rhône, l'Isère, le Vaucluse et la Gironde sont très équipés. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) qui vont devoir prendre la compétence Gemapi au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne sont donc pas tous concernés de la même façon.

**E&T : Que va changer ce transfert de compétence Gemapi ?**

**SB :** La compétence Gemapi va régler certaines questions. Elle

prévoit le transfert de la gestion des digues aux EPCI à fiscalité propre. La prise de compétence doit se faire le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La prise de compétence effective aura lieu au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les digues publiques autres que celles de l'Etat, et le 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour les digues de l'Etat. La compétence Gemapi va également faire évoluer le mode de gestion des digues. Elle introduit une approche par système d'endiguement. Il ne s'agit plus de gérer des "morceaux" de digues mais un ensemble d'éléments cohérents qui participent ensemble à la protection du territoire. Cette approche nécessite la réalisation d'un état des lieux complet qui, bien que débuté en 2007 au niveau national, n'a toujours pas abouti.

**E&T : Pourquoi cet état des lieux n'a jamais vu le jour ?**

**SB :** Pour préparer le transfert de compétence, l'Etat a mis en place des missions d'appui technique coordonnées par les préfets de bassin hydrographique. Mais vu l'ampleur de la réforme Gemapi, les missions ont pour la plupart fait de la pédagogie, pour expliquer la réforme. Rares sont celles qui ont pu se lancer dans des démarches très opérationnelles. En 2007, l'Etat avait pourtant débuté un inventaire national

avec la base de données BarDigues (actuellement SIOUH). Cette base de données incomplète n'a pas été partagée avec les collectivités. Aujourd'hui, les EPCI et leurs partenaires vont à la pêche aux infos. Il ne reste plus que quatre mois avant l'entrée en vigueur de la réforme. C'est très peu pour identifier les digues et préparer le transfert de compétence.

**E&T : Comment les EPCI peuvent-ils s'y prendre pour identifier les digues à leur charge ?**

**SB :** Cette remise à plat de la gestion des digues impose donc un travail administratif et juridique préalable qui peut être très long : détermination du propriétaire de l'ouvrage par des recherches parfois auprès du cadastre, démarche administrative de mise à disposition, mise en œuvre de servitudes... Certains EPCI comme Bordeaux métropole ont anticipé la prise de compétence depuis janvier 2016. Ils ont été confrontés à de nombreuses situations juridiques particulières qu'ils ont dûes traiter une par une, ces actions prenant beaucoup de temps. Par ailleurs, la Gemapi ne règlera pas vraiment la question des digues orphelines, sans propriétaire. Ces digues, dans la mesure où elles seront reprises dans un système

d'endiguement, pourraient poser problème au gestionnaire dans la mise en œuvre de servitude, par exemple. Le gestionnaire devra nécessairement régler au préalable la question de la propriété de ces ouvrages, actionnant le cas échéant la procédure des biens vacants sans maître.

*“Selon le ministère de l'Environnement, 3.000 à 4.000 km de digues seront repris en gestion”*

**E&T : Les 9.000 km de digues sont-ils concernés par ce transfert ?**

**SB :** En réalité, les EPCI vont pouvoir choisir les digues qui participent à un système d'endiguement et qu'ils vont devoir gérer. Plusieurs critères entrent en jeu : localisation de la digue, niveau du risque inondation, typologie de la digue (hauteur, nombre de personnes qu'elle protège), vulnérabilité du territoire...

Mais il s'agira surtout d'un choix politique qui reflétera le niveau de protection que l'EPCI souhaite accorder à son territoire, dans la mesure où ses moyens financiers le lui permettront. Selon le ministère de l'Environnement, 3.000 à 4.000 km de digues seront repris en gestion. Mais je doute que l'on se limite à ce chiffre. Le gestionnaire va devoir justifier son choix. Chaque digue a été construite pour préserver des biens. Elles ont toute une utilité. Difficile pour l'autorité compétente de justifier une exclusion. Les gestionnaires pourraient avoir à s'occuper de bien plus de digues que ce qui était initialement prévu dans la présentation de la compétence Gemapi. Le poids financier que représente la gestion de ces digues est lui aussi un critère déterminant. Le ministère de l'Environnement a vendu la réforme Gemapi en promettant que la taxe permettra de

financer la gestion de 3.000 à 4.000 km de digues. Mais je crains que la charge des gestionnaires ne soit plus élevée au final.

**E&T : Si le gestionnaire refuse de prendre en charge une digue, que devient-elle ?**

**SB :** Sa gestion retombe dans le droit commun. C'est au propriétaire de s'assurer que son bien ne cause pas de dommage. Le décret du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques, qui demande notamment une étude de danger ne s'y appliquera pas.

**E&T : Le transfert de la compétence Gemapi s'accompagne-t-il d'un transfert de responsabilité ?**

**SB :** La responsabilité de la gestion incombe à l'autorité qui a la → →

## SOLUTIONS & INNOVATIONS



### Prosonic FDU 90, idéal pour équiper les déversoirs et bassins d'orage



Endress+Hauser propose Prosonic FDU 90, sonde à ultrasons pour la mesure de niveau d'eau, sans contact.

La sonde FDU 90 est l'instrument idéal pour la surveillance, en continu, des déversoirs, bassins d'orage ou canaux ouverts. Elle résiste aux intempéries et à l'immersion. Son chauffage intégré (optionnel) prévient la formation de givre. De conception hermétique, elle ne nécessite aucun entretien.

Pour mesurer simultanément niveau et débit d'eau, la sonde s'associe au transmetteur Prosonic FMU 90, avec son boîtier de terrain ou son boîtier sur rail profilé.

Les outils de linéarisation vous faciliteront le post-traitement des données d'autosurveillance.

[www.fr.endress.com/fr](http://www.fr.endress.com/fr)

### Pratique, l'appli de suivi en temps réel des déversoirs d'orage

En charge du suivi des milieux et des risques, vous êtes tenu de surveiller les rejets de déversoirs d'orage.

Pour assurer le suivi quotidien des déversements dans le milieu naturel, FluksAqua propose l'appli «Suivi des Déversoirs d'orage».

Vous accéderez, en temps réel, à toutes les données sous forme de tableaux de bord.



De quoi simplifier la préparation de vos bilans réglementaires d'autosurveillance. Le traitement robuste et transparent des données garantit leur fiabilité.

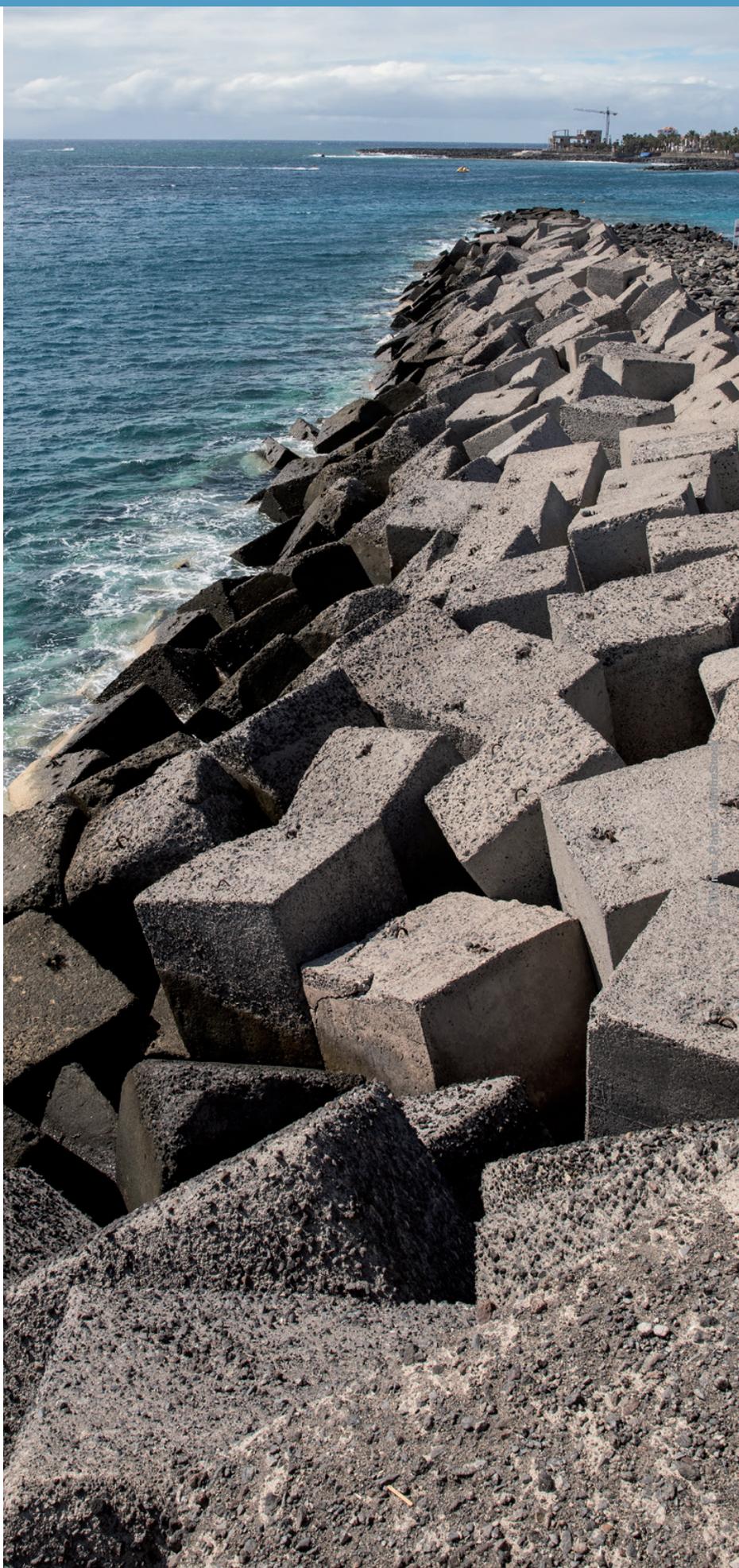
FluksAqua prend en charge l'interfaçage avec vos concentrateurs de données, pour une configuration quasi instantanée de votre réseau.

[www.fluksaqua.com](http://www.fluksaqua.com)

→ → compétence Gemapi : les EPCI à fiscalité propre. Ces derniers peuvent assurer cette gestion en interne (régie totale), déléguer tout ou partie de cette charge à un syndicat mixte (Epage, EPTB) à travers une convention de délégation, ou tout transférer à un syndicat mixte, la responsabilité avec. Mais attention. Cela n'exonère pas le Maire de son pouvoir de police administrative. Le Maire reste responsable de la sécurité de sa population. Si un ouvrage cède, il devra agir et prouver qu'il a pris les bonnes mesures (évacuation par exemple) tout comme le gestionnaire. Le Maire a donc tout intérêt à dialoguer avec le ou les gestionnaires des digues présentes sur son territoire et bien connaître lui aussi les capacités des ouvrages présents sur son territoire.

**E&T : Ce transfert de compétence Gemapi va-t-il améliorer la gestion des digues et par conséquent leur état ?**

**SB :** C'est difficile à dire car depuis plusieurs années, parfois au gré de certains événements, des territoires avaient pris conscience des dangers générés par ces ouvrages et s'étaient organisés en conséquence. Aujourd'hui, les décisions d'organisation prises peuvent être remises en cause, ne répondant pas au schéma organisationnel prévu par les textes organisant la compétence Gemapi. En voulant calquer un modèle unique à tout le territoire, les équilibres sont modifiés. Il va falloir attendre un peu avant de voir les effets sur le terrain. Dans le Vaucluse par exemple où la densité de digues est forte, l'organisation était basée sur une multitude de petits syndicats. Avec la réforme territoriale et le redécoupage du territoire (rapprochement des communes), ces syndicats peuvent implorer. L'intérêt est en revanche bien réel dans des secteurs vierges d'organisation mais les délais de mise en œuvre de la compétence seront, à n'en pas douter bien plus longs que prévu. ●



# FINANCEMENT DE LA GEMAPI :

## la taxe en question

**Le financement de la nouvelle compétence Gemapi pourrait poser des difficultés à certaines intercommunalités. La taxe Gemapi envisagée par le Gouvernement pour y faire face ne semble pas constituer une solution satisfaisante pour tous.**

Dorothee LAPERCHE

Comment financer la compétence Gemapi ? Pour certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)<sup>(1)</sup>, la question reste entière. Et la taxe envisagée par le Gouvernement pour les aider à faire face à cette nouvelle obligation ne provoque pas l'unanimité. "L'Assemblée des communautés de France considère le

mode de financement de la Gemapi comme inacceptable et inadapté, indique Apolline Prêtre, responsable des politiques de l'eau pour l'Assemblée des Communautés de France (ADCF). A l'heure où les collectivités doivent maîtriser leurs dépenses et leur fiscalité, les communautés et métropoles se voient dotées d'une compétence supplémentaire sans

ressources spécifiques. Il est difficile de lever une taxe supplémentaire alors que le taux de fiscalité est parfois déjà élevé. De plus, de nombreux élus ont fait campagne avant 2014 sur un engagement de ne pas bouger la fiscalité locale". Aujourd'hui, très peu de communautés se sont lancées dans l'aventure de manière anticipée. "De 5 à 10%", estime → →

### SOLUTIONS & INNOVATIONS



#### TOPAZ® : canalisations durables pour l'assainissement en refoulement



Saint-Gobain PAM propose TOPAZ®, toute une gamme de systèmes de canalisations, en fonte ductile, conçus pour l'assainissement en refoulement.

La gamme permet des installations parfaitement étanches et imperméables. TOPAZ® est adapté à la majorité des sols. Convient pour les sols argileux et permet de lutter contre la biocorrosion.

Domaine d'emploi : réseau pression jusqu'à 25 bar  
 • réseau de traitement • réseau eaux usées • systèmes séparatifs et unitaires. Type d'effluent : eaux usées domestiques • eaux pluviales • effluents entre pH1 et pH10.

TOPAZ® est écologique vis-à-vis de la nappe phréatique (sans BPA).

[www.pamline.fr](http://www.pamline.fr)

#### Réseaux d'assainissement : attesteZ des compétences de votre entreprise

Vous êtes spécialisés dans la conception de systèmes d'assainissement et vous souhaitez vous démarquer de la concurrence ?

L'OPQIBI, organisme indépendant accrédité par le COFRAC, délivre des certificats de qualification, pour la reconnaissance de vos compétences à réaliser des prestations d'ingénierie.

L'OPQIBI qualifie votre aptitude à la conception de réseaux de collecte et d'évacuation des eaux usées ou pluviales, ainsi qu'aux études d'installations sanitaires.

Grâce à la qualification OPQIBI, vous disposerez d'un atout concurrentiel pour convaincre les donneurs d'ordre, notamment publics, lors de consultations ou d'appels d'offres.



[www.opqibi.com](http://www.opqibi.com)



© iStockphoto.com - AdobeStock

→ → Catherine Gremillet, directrice de l'association française des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB). Celles qui souhaitent recourir à cet impôt facultatif peuvent se retrouver confrontées à un premier niveau de difficultés. Les textes prévoient que le produit de la taxe soit voté avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année précédant la mise en œuvre de la taxe. Comme la taxe est affectée, les EPCI-FP vont devoir estimer le coût de cette compétence. Et l'exercice peut s'avérer complexe notamment pour des acteurs pour lesquels les actions liées sont nouvelles et à mettre en place. Une note publiée au mois de juin par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) a jeté un nouveau trouble parmi les acteurs. *"Les services de l'Etat ont interdit aux communautés de voter le produit de la taxe Gemapi avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 au motif qu'elles ne détiennent pas encore la compétence, précise Apolline Prêtre. Toutefois, une disposition devrait être introduite dans la loi de finances pour permettre aux communautés de délibérer en début d'année 2018"*.

### Prévoir une évolution de la répartition de la taxe

Initialement, l'Etat comptait répartir l'assiette de la taxe Gemapi (produit plafonné à 40 euros/habitant/an) entre différentes taxes locales : la taxe

d'habitation, celle sur le foncier bâti, le foncier non bâti et la cotisation foncière des entreprises (CFE). L'annonce de la disparition de la taxe d'habitation vient bousculer cette ventilation. *"Aujourd'hui, la taxe Gemapi s'appuie sur environ 60 à 70% de la population. Comme le Président Emmanuel Macron prévoit que 80% des gens soient exonérés de la taxe d'habitation, demain la taxe reposera sur 20 à 25% de la population, regrette André Flajolet, président de la commission environnement de l'Association des maires de France (AMF). Il faudra changer l'assise ou trouver d'autres formules"*. La charge risquerait de peser plus lourdement sur les autres contributeurs. *"Cela va renforcer l'iniquité des contributions des acteurs d'un territoire à la taxe, considère Catherine Gremillet, de l'AFEPTB. La taxe devrait se répartir de façon uniforme sur un territoire : aujourd'hui, elle est répartie artificiellement en fonction des pourcentages de contributions des différents contribuables."* Autre biais du dispositif : un EPCI-FP à cheval sur deux bassins versants fera supporter à l'ensemble de la population des travaux, même si ces derniers ne les concernent pas.

### Un périmètre de financement à revoir

Les différentes associations aimeraient voir évoluer le mode de financement. Pour elles, le périmètre de la

taxe ne doit pas se situer à l'échelle de l'intercommunalité. *"Au delà des problèmes techniques posés par la taxe, avec par exemple la question de la taxe d'habitation, le mode de financement est incohérent avec l'ambition qui devrait être portée par cette politique. Nous souhaitons un système à l'échelle des bassins versants, qui fasse jouer les solidarités entre urbain-rural, territoires amont-aval"*, souligne Apolline Prêtre de l'ADCF. Une des difficultés rencontrées : le financement par exemple d'ouvrage de protection d'une ville, situé en amont sur un territoire rural. Ce type de projet implique la mise en place d'une structure de dialogue. *"Les organismes de bassin versant permettent cette solidarité, mais les mécanismes ne sont pas obligatoires et leur mise en place reste de la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), pointe la directrice de l'AFEPTB. Les départements pouvaient jouer un rôle via des contributions aux syndicats de bassin et EPTB, mais les choses pourraient évoluer"*. Si la compétence Gemapi devient obligatoire pour les EPCI-FP au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les structures comme les départements, régions mais également syndicats pourront continuer à intervenir pendant une période transitoire, jusqu'au 31 décembre 2019. Ensuite, leurs contributions deviendront volontaires et s'inscriront dans des cas particuliers.

### Des soutiens financiers fragilisés

Ainsi, même si les départements n'ont plus de clause de compétence générale, ils pourront agir en s'appuyant sur la solidarité territoriale (introduite dans la loi Notre) ou à travers des politiques de protection des espaces naturels sensibles (par exemple la préservation des zones humides ou la protection des aires de captage prioritaires) et l'assistance technique concernant les domaines de l'eau ainsi que les milieux aquatiques. "En additionnant différentes actions inscrites dans la loi aujourd'hui et qui relèvent d'une compétence départementale, et selon l'appréciation des départements, nous pouvons construire une politique de l'eau", estime l'Assemblée des départements de France (ADF). Le contexte économique pèsera également dans la balance. "Au regard de la situation financière budgétaire

des départements, il y aura plus de difficultés à financer les politiques publiques qui ne sont pas directement du ressort du conseil départemental", reconnaît l'ADF.

Du côté des régions, leur intervention pourra passer par le financement de projets structurants à travers leur mission d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire. Ces dernières prévoient de constituer un groupe de travail pour réfléchir à la question. Certaines, comme la Bretagne, ont déjà commencé à se positionner et se sont dotées d'une mission d'animation autour des politiques de l'eau. "Nous travaillons actuellement sur l'idée d'un grand EPTB régional qui aurait pour mission d'assurer la cohérence hydrographique ainsi que les différentes solidarités financières. Il viendrait en appui des intercommunalités dans la mise en œuvre de la Gemapi, indique Thierry

Burlot, vice-président chargé de l'environnement de la région Bretagne. Nous souhaitons que le budget de l'eau de la Région soit mis au service de cet EPTB et pouvoir contractualiser avec l'Agence de l'eau et l'Etat pour mettre cela en œuvre". La menace d'un nouveau prélèvement sur le budget des agences de l'eau inquiète également les acteurs. "Les agences de l'eau vont se retrouver devant deux problèmes majeurs : l'insuffisance structurelle de leurs moyens intellectuels et l'assèchement financier", dénonce André Flajolet également président du comité de bassin Artois-Picardie. Les acteurs attendent désormais la constitution d'un groupe de travail avec des représentants de l'Etat pour développer d'éventuels outils "d'ajustement" de la mise en œuvre de la Gemapi. ●

**Note :** communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.

## SOLUTIONS & INNOVATIONS



### AQUABION® : système performant de traitement du calcaire dans l'eau



Vous êtes confronté aux problématiques de calcaire et de corrosion dans vos canalisations ?

La gamme à bride AQUABION® AB-F50 / AB-F250 est la solution écologique pour répondre à vos attentes, dans les bâtiments tertiaires ou industriels.

Avec son anode sacrificielle en zinc de grande pureté, AQUABION® réalise le traitement galvanique de l'eau, sans impact sur la composition chimique de l'eau sortante.

Le procédé AQUABION® est efficace pour : prolonger la durée de vie des canalisations et des appareils, augmenter le débit par effet abrasif, réduire les coûts énergétiques dans les systèmes de chauffage et échangeurs de chaleur.

[www.aquabion-distribution.com](http://www.aquabion-distribution.com)

### MULTICAL® 21 : compteur d'eau résidentiel intelligent pour réduire la facture

Gestionnaires de parcs immobiliers ou de réseaux d'eau privatifs, vous devez vous assurer de la comptabilisation et de la juste facturation de l'eau distribuée.

Kamstrup propose MULTICAL® 21, compteur d'eau intelligent qui garantit la transparence sur la consommation, pour des coûts d'exploitation minimes.

Il s'agit d'un compteur électronique à ultrasons qui fonctionne avec un faible débit de démarrage. Son système d'alerte permet de minimiser les gaspillages d'eau.

Livré avec un protocole radio intégré, le compteur assure la collecte précise et automatique des données. Possibilité d'installation dans les pièces humides.



[www.kamstrup.com/fr-fr](http://www.kamstrup.com/fr-fr)

## GEMAPI : 2018 ne sera qu'un début

La compétence GEMAPI récemment débattue, peut apparaître complexe sur certains points. **Éric Landot**, avocat et co-auteur d'un ouvrage sur le sujet\*, revient sur les différents aspects de cette compétence.

### En quoi la compétence GEMAPI est-elle nouvelle ?

La compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations), telle que définie aux points 1°, 20°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, s'avère bien plus vaste que les anciennes compétences d'aménagement des berges et d'entretien des lits des rivières. Elle intègre toute la compétence prévention des inondations, des berges au sens très large (y compris les revégétalisations latérales par exemple), des zones humides (pour lesquelles il faut tenir compte d'ailleurs de l'évolution de la jurisprudence<sup>1</sup>, la continuité écologique et la biodiversité, etc.

Cette ampleur nouvelle s'avère même encore plus nette si l'on prend en compte :

- que les compétences GEMAPI pures se trouvent dans le code de l'environnement complétées par d'autres compétences, usuellement appelées « missions partagées » et qui conduiront nombre d'autorités « gemapiennes » à passer des conventions et/ou à intervenir dans nombre de cas en situations d'intersections de compétences.

- la révolution copernicienne que représente le « décret digues »<sup>2</sup>. Via des systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques, la prévention des inondations ne se fait plus ouvrage par ouvrage, mais zone à protéger par zone à protéger. En fonction de l'historique des crues, certes, mais aussi du nombre de personnes à protéger, et surtout en fonction de tous les outils disponibles (zones d'expansion des crues, plans communaux et/ou intercommunaux de sauvegarde, etc.).

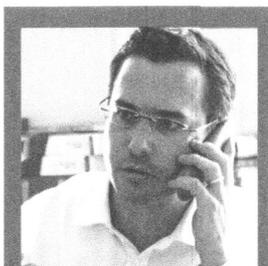
### Mais est-ce si nouveau que cela ?

Le droit est plus en train de se mettre en conformité avec la pratique que l'inverse : cela fait longtemps que les acteurs de terrain ont dépassé, par exemple en matière de prévention des inondations, la vision classique où l'on contient les eaux avec des digues ou des enrochements, et ce en agissant sur les reboisements, les réinstallations de haies, l'acceptation de champs d'expansion des crues en conventionnant avec les exploitants agricoles, etc.

### L'étendue de la GEMAPI commence donc à être claire ?

Restent nombre de difficultés sur les frontières de ces compétences, notamment en matière de :

- protection du trait de côte (qui ne relève pas de la GEMAPI au contraire de la lutte contre les submersions marines),



**Éric Landot**,  
Avocat au Barreau de  
Paris, Cabinet Landot &  
associés

- de remontées des nappes souterraines,
- d'eaux de ruissellement en lien avec l'imperméabilisation des sols et l'évolution des pratiques agricoles),
- de rus parfois à sec,
- de coordination des compétences de chacun (notamment dans les espaces naturels sensibles départementaux qui seraient aussi des zones humides, sur le territoire des parcs naturels régionaux ou des parcs nationaux ; sur la coordination des actions de chacun en zones Natura 2000 ; sur les zones gérées par Voies navigables de France ; etc.).

Il est presque toujours légal de se coordonner par des conventions (en aval d'une décision à faire pour savoir si certaines digues relèvent ou non de la compétence GEMAPI au principal). De nombreuses conventions de coordination seront à prévoir avec EDF (pour les barrages), avec SNCF réseau (ex RFF) et les gestionnaires de routes (quand leurs ouvrages permettent de bien gérer une zone d'expansion de crue), avec les gestionnaires de lacs et d'étangs, avec le conservatoire du littoral, avec les parcs, avec la profession agricole, etc.

Mais en cas de tension entre acteurs réticents à passer des conventions intelligentes (prévues par de nombreux dispositifs, notamment au sein du code de l'environnement), dont les compétences se recoupent tant (par exemple dans les zones de protection des captages pour l'eau potable), les difficultés à venir promettent d'être infinies.

### Le regroupement des compétences au sein des EPCI à fiscalité propre va, cependant, permettre un relatif regroupement des centres de décision, n'est-ce pas ?

Certes, mais selon des modalités et une ampleur fort variables selon les territoires. 2018-2020 sera l'année de la grande réunification des deux cycles de l'eau entre les mains des EPCI à fiscalité propre : 2018 pour la GEMAPI, 2020 pour les petits cycles de l'eau. Au plus tard, avec possibilité de devancer l'appel.

Mais ensuite tout dépend de la structuration géographique à venir territoire par territoire. C'est toute une pyramide qui est prévue en matière de GEMAPI : une communauté pourra se retrouver à l'échelle des sous bassins membre d'un ou de plusieurs syndicats, qui auront ou non le « label » EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau), sauf à gérer elle-même tout ou partie de la compétence.

Et tout le monde se retrouvera — presque toujours — au sein de vastes établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), structures à qui on applique le droit des syndicats mixtes.

*In fine*, l'Etat disposera de pouvoirs très forts pour imposer sa vision des territoires des EPAGE et des EPTB (décret 2015-1038 du 20 août 2015)...

\* E. Landot et J. Graindorge, « Mettre en œuvre la Gemapi », *Territorial Éditions*, collection Dossier d'Experts, 2017, 154 pages.

1. Voir à ce sujet CE, 22 février 2017, req., n° 386325.

2. Décret n°2015-526 du 12 mai 2015.

### Et avec qui se marier ?

Un territoire en amont d'une grande agglomération peut être tenté de se marier avec celle-ci : au moins aura-t-on les moyens de payer les travaux... Oui mais ladite grande agglomération risque de vouloir se prémunir contre une crue même millénale, ce qui peut entraîner une bien moindre imperméabilisation, et donc une bien moindre urbanisation que ce que souhaite l'amont, à terme... Confier à une structure sa compétence GEMAPI, c'est lui donner une partie de ses compétences urbanistiques, non sans débats juridiques intenses entre l'exercice de cette compétence et celle dévolue au SCOT...

### Il y aura donc une architecture verticale communauté/EPAGE/EPTB partout ?

Ce sont des territoires très différenciés qui en ressortiront :

- un EPCI à fiscalité propre (FP) continuera (par défaut sauf syndicat enclavé dans ledit EPCI-FP) à siéger au sein des syndicats existants. Un EPCI-FP peut aussi adhérer pour une partie de son périmètre à un tel syndicat (voir notamment les art. L. 5211-61, L. 5214-21, L. 5216-7 du CGCT).
- les exigences de l'Etat (et les invitations plus ou moins pressantes des agences de l'eau...) varient sur ce point considérablement d'un territoire à l'autre.

À chaque territoire de définir rapidement ce qui est à intercommunaliser, puis à conférer à tel ou tel niveau syndical, avec ou sans la « labellisation » (terme d'ailleurs discuté) EPAGE ou EPTB et à s'organiser pour que son projet ait l'accord de ses voisins, le soutien de l'Etat (autorités préfectorales habituelles mais avec un rôle important dévolu au préfet coordinateur de bassin et aux agences de l'eau...), le consensus parmi les élus en interne...

Ajoutons que les architectures à venir dépendront aussi de l'évolution de la loi. Une proposition de loi déposée en octobre 2017 avec le soutien du gouvernement, visant à : autoriser quelques maintiens d'intervention des départements ; assouplir le calendrier du transfert de la compétence GEMAPI ; permettre divers découpages de cette compétence ; caler le lien avec les PNR.

### Et avec quel financement ?

Dans la plupart des territoires, l'alternative est la suivante :

- soit l'EPCI-FP finance cette compétence sur ses deniers propres, quitte à revoir l'attribution de compensation (AC) versée aux communes (conduisant en réalité à diverses sous-hypothèses, alors)
- soit l'EPCI-FP finance cette compétence en levant la nouvelle « taxe GEMAPI », qui est susceptible d'être levée dans la limite d'un plafond fixé à 40 € par habitant (en population DGF). Il s'agit d'un impôt additionnel aux taxes locales directes, réparti tous les ans par le Trésor public, si l'EPCI-FP en décide ainsi année après année, sur la base des dépenses utiles à l'exercice de cette compétence. En pareil cas, il est usuel de ne pas recalculer l'AC versées aux communes (ou, parfois, reçues de celles-ci).

Naturellement, ces deux solutions peuvent être panachées, d'une part, et la levée d'un nouvel impôt n'est jamais une solution anodine, d'autre part.

### Et avec quelle responsabilité ?

La compétence GEMAPI accroît la responsabilité des élus et des

cadres territoriaux puisqu'il s'agit d'une compétence élargie, avec des domaines plus nombreux où une carence, une négligence ou une imprudence peut, après coup, être évoquée par une éventuelle victime. Et, sur un grand territoire, il sera plus difficile d'accuser plus ou moins distinctement « l'amont » d'avoir mal fait son travail en cas d'inondation... Mais c'est un trompe-l'œil. En effet :

- le monde territorial n'a pas attendu les lois de 2014 et de 2015 pour gérer ces questions de plus en plus largement d'un point de vue technique et géographique. Avec une logique de plus en plus souple sur la gestion des masses d'eau. Avec, *in fine*, une meilleure gestion des risques et, donc, de la responsabilité.
- les outils plus souples que sont les systèmes d'endiguement et les aménagements hydrauliques, au sens du « décret digues » précité, conduiront à un calibrage plus aisé (que le seul renvoi à la crue millénale ou centennale trouvée dans les archives) en termes de responsabilité.
- une autorité GEMAPI qui fait bien ses systèmes d'endiguement, ses études de dangers puis ses notices ouvrage par ouvrage, bénéficiera, aux termes de dispositions spécifiques du code de l'environnement, d'une limitation de responsabilité pénale (art. L. 562-8-1 du code de l'environnement).

Il importe dans ce cadre :

- de bâtir une architecture territoriale, entre l'EPCI à fiscalité propre et les syndicats mixtes compétents (labellisés EPAGE ou EPTB, voire non labellisés) qui respecte un principe de base : agir localement mais penser globalement.
- de hiérarchiser les futurs travaux selon les risques, selon la grille en matière de responsabilités donnée par la loi Fauchon du 10 juillet 2000 et l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement (sans trop, tout de même, nourrir une confiance excessive dans les protections qui peuvent en résulter).
- de passer des conventions avec tous les acteurs qui ont un lien indirect avec la GEMAPI (structures en matière d'eau potable pour les périmètres de captage, VNF, EDF, structures en charge des bases de loisirs, acteurs du monde agricole y compris pour les coulées de boues et les pratiques de revégétalisation, maires pour leurs PCS, etc.) afin de limiter les risques en amont, de mieux gérer les imperméabilisations, de gérer les interstices en matière de déversement des masses d'eau, de multiplier les outils en cas d'inondation (PCS + travail sur les PLU plus travail avec le monde agricole sur des zones remises en inondabilité) qui coûtent moins cher que de ruineuses digues... et montrent que l'autorité administrative a utilisé tous les outils en sa possession (ce qui peut être utile pour démontrer, au pire, sa prudence après coup...).

### Quelles dispositions les élus doivent-ils prendre d'ici à la mise en œuvre ?

2018 sera l'année de transfert de la compétence, en s'inspirant de l'exemple de ceux qui, depuis 2014, ont parfois devancé l'appel. Mais il faudra ensuite transférer les ouvrages, faire des systèmes d'endiguement... Il y a au moins 7 ans de travail devant nous. Pour que ce soient 7 ans de bonheur, et pas de malheur, il importera de bien structurer son territoire avec, en permanence, une grille des risques, des responsabilités à avoir à l'esprit. Y penser toujours. Mais n'en parler jamais, ou pas trop, pour ne pas stresser les acteurs au moment où il s'agit de bâtir, et de transformer la contrainte législative en enthousiasme. E.L.

# La Gemapi : un long fleuve tranquille ?

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) devient une compétence obligatoire des EPCI. Retour sur les enjeux et les difficultés que présente sa mise en œuvre.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la Gemapi incombera exclusivement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP) : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles. Cette exclusivité doit éviter les enchevêtrements de compétences entre collectivités publiques et les lacunes constatées dans la gouvernance des digues.

Les EPCI peuvent gérer directement cette compétence s'ils estiment en avoir les moyens techniques et financiers ou se regrouper afin de l'exercer à l'échelle des bassins-versants. La Gemapi peut alors revenir à des syndicats mixtes sous la forme de syndicats de rivière traditionnels, d'établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) – de nouvelles structures créées par les lois Maptam et NOTRe – ou encore d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), dont le périmètre peut regrouper plusieurs EPAGE.

La Garonne  
à Bordeaux.

## UNE GESTION PAR BASSINS-VERSANTS

La gestion obligatoire de la ressource en eau par les EPCI a le mérite de réaliser une couverture intégrale du territoire français. « Surtout, insiste Yoann Brizard, responsable du Syndicat d'aménagement du bassin de la Vienne (SABV), la Gemapi impose une gestion par bassin-versant et non plus par territoire administratif, ce qui est beaucoup plus cohérent, tout en donnant potentiellement de nouveaux moyens aux collectivités. » La Gemapi vise aussi indirectement à rationaliser le nombre de syndicats de rivière, en les fusionnant ou en éliminant les plus petits, dépourvus de moyens et de compétences techniques. Anticipant la réglementation, la métropole de Bordeaux a pris la compétence dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec la volonté politique de simplifier le paysage administratif existant. « Il y avait un décalage entre les faibles ressources des six syndicats de l'époque et la hauteur des investissements nécessaires à la réparation d'un grand linéaire de digues en mauvais état », rapporte Cécile

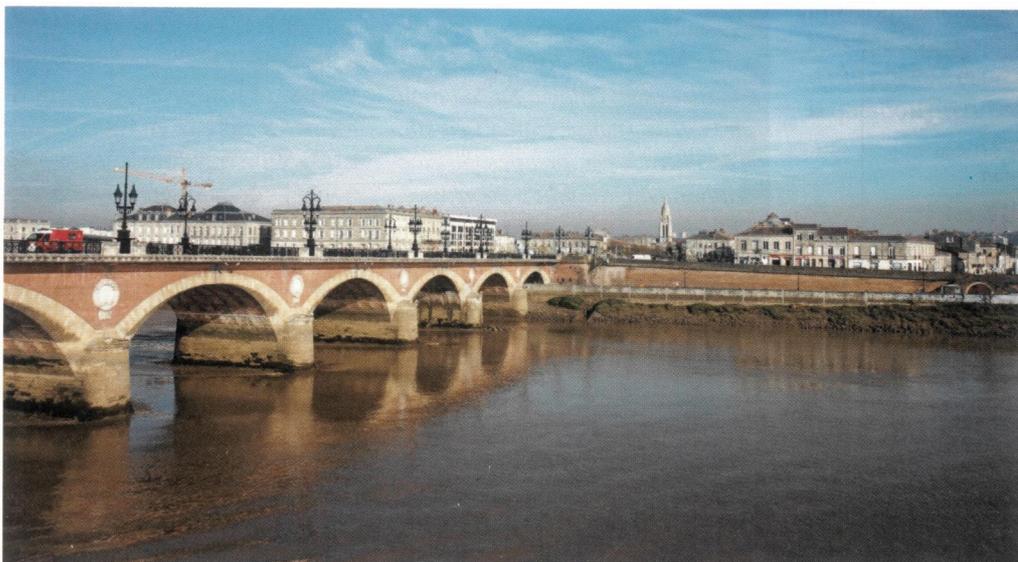
Calas, chef de centre Gemapi à la métropole.

Deux syndicats ont ainsi été dissous. Le premier, sans difficulté, car intégré en totalité au périmètre de la métropole ; le second avec davantage de résistance, deux communes étant situées hors métropole. « Il a fallu rassurer les élus, poursuit Cécile Calas. Ils craignaient que l'instance de gouvernance s'éloigne d'eux et des riverains. La mutualisation a surtout permis de mettre à disposition de la Gemapi les ressources matérielles que la métropole utilise pour la voirie ou les espaces verts. C'est moins vrai pour le personnel, car un des deux syndicats n'avait aucun salarié et aucune embauche supplémentaire n'a été prévue. »

## BIEN IDENTIFIER LE PÉRIMÈTRE

Depuis, les agents de Bordeaux Métropole s'occupent des actions de surveillance et d'entretien sur le territoire métropolitain. Quatre syndicats ont néanmoins été conservés en périphérie, afin de faire perdurer la gestion par bassin-versant des ruisseaux qui traversent la métropole, mais prennent leur source en dehors.

Cette réorganisation a facilité l'adoption d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) entre 2016 et 2022. Il est doté d'un budget de plus de 50 millions d'euros, financé à 40 % par l'État. La métropole a repris 50 des 80 km de digues présentes sur le territoire. Avant d'entamer les travaux, elle a dû réaliser de nombreuses régularisations d'interventions sur certains ouvrages privés pour lesquels les syndicats antérieurs n'avaient pas d'autorisations ni servitudes. « Il ne faut donc pas sous-estimer le vo-





Dans la vallée de la Lèze, 70 km de merlons ne sont ainsi pas classés.

*lume de travail administratif que peut nécessiter l'exercice de cette compétence, conseille Cécile Calas. Il faut aussi bien identifier le périmètre. »* La Gemapi autorise en effet à intervenir sur tous les cours d'eau, au risque de se retrouver « noyé » au milieu d'un immense chevelu, et de perdre la distinction entre l'essentiel et l'accessoire. « Il s'agit de bien définir la politique de la collectivité, insiste Cécile Calas, en favorisant l'intérêt général. Les collectivités auront à se positionner sur les cours d'eau majeurs et les digues qu'elles jugent les plus utiles pour la protection des biens et des personnes. Une distinction parfois difficile à faire, quand

*certaines ouvrages relèvent plutôt de l'intérêt particulier. »*

## DES DÉLAIS TROP COURTS

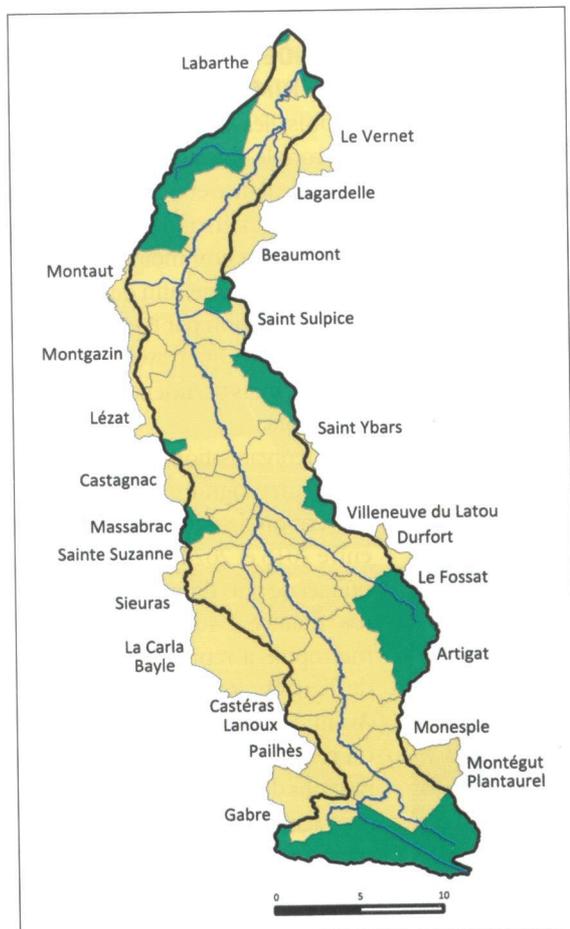
La mise en œuvre de la Gemapi est rarement un long fleuve tranquille. La réforme pose des problèmes par son rythme et sa remise en cause des structures existantes. Elle bouscule en effet les équilibres territoriaux, établis depuis parfois fort longtemps au prix de laborieux compromis. Après l'inondation catastrophique de la vallée de la Lèze en 2000, les élus ont mis en place un syndicat mixte destiné à prévenir les inondations et gérer les cours d'eau. Il réunit 24 communes sur deux départements – Ariège et Haute-Garonne. « À l'époque, explique Thomas Breinig, directeur du Syndicat mixte interdépartemental de la vallée de la Lèze (SMIVAL), il avait fallu deux ans pour instaurer cette solidarité à l'échelle de la vallée, entre l'amont et l'aval, l'urbain et le rural. Là, le transfert aux EPCI est d'autant plus compliqué que les délais sont très courts. Il a fallu attendre la délimitation de nouvelles intercommunalités imposées par la loi NOTRe début 2017 pour entamer une véritable concertation sur la gouvernance, le financement, le périmètre... Une première révision statutaire du syndicat a été rédigée. Mais les exécutifs ne pouvaient s'engager sur ces procédures tant que les fusions n'étaient pas établies. Il aurait fallu plus de temps pour que les élus échantonnent et que l'on puisse tester des scénarios de contributions au syndicat. Même si tout finira par rentrer dans l'ordre avec le temps. » La Gemapi impose aussi la prise en charge des digues et barrages. Un aspect souvent négligé par les

élus, alors qu'il soulève d'importants enjeux économiques et humains. Dans la vallée de la Lèze, 70 km de merlons ne sont ainsi pas classés. Désormais pris en charge dans le cadre de la Gemapi, ces ouvrages souvent peu entretenus nécessitent un travail d'identification, de recensement et d'études géotechniques afin de déterminer les préconisations pour les remettre en état. « Faute de temps pour mener ce travail, regrette Thomas Breinig, les collectivités doivent se mettre d'accord sur une règle de financement sans vraiment en connaître les conséquences réelles sur leur budget. »

## REDISTRIBUTION DES CARTES

En Limousin, il avait fallu près de dix ans pour calquer les territoires administratifs sur les bassins-versants. L'arrivée de la Gemapi a redistribué les cartes, au point que Yoann Brizard s'inquiète de certaines dispositions de la loi. Ici, comme ailleurs, un EPCI peut, par exemple, décider de gérer seul la compétence Gemapi sur son territoire administratif. Pour éviter ce morcellement et inciter les EPCI à rejoindre un syndicat, l'État propose de transformer ce dernier en EPAGE. Une labélisation qui offre la possibilité, non plus de transférer, mais de déléguer la compétence à travers une convention qui mentionne objectifs et moyens. Avec la possibilité pour l'EPCI de se rétracter à la fin de la période conventionnelle. « Mais le retrait d'une seule intercommunalité, redoute le responsable du syndicat, pourrait remettre en cause la labélisation EPAGE. Elle stipule en effet que le territoire doit avoir une cohérence hydrographique sans enclave.

La vallée de la Lèze.



*La question a été posée au préfet et au ministère de l'Environnement, sans réponse clairement arrêtée jusqu'à présent. »*

**QUESTION DE FOND**

Pour financer la Gemapi, les communes et leurs EPCI FP ont la possibilité de créer sur leur territoire une taxe facultative, plafonnée à 40 €/habitant et affectée exclusivement à la Gemapi. « Elle n'a qu'un intérêt pédagogique, assure Thomas Breinig : faire connaître le coût de la prévention des inondations, car le financement peut être assuré par le budget général. » Certaines collectivités tiennent cependant à l'instaurer afin de bien montrer que ce surcoût relève de la seule décision du Gouvernement.

Plus largement, la Gemapi est l'occasion de remettre à plat les règles de financement entre adhérents d'un syndicat. Faut-il prendre en compte le linéaire de rivières, qui pénalise les communes rurales, ou le nombre d'habitants ? Et quelle solution adopter pour les EPCI si-

tués sur plusieurs bassins-versants ? Dans la vallée de la Vienne, une intercommunalité est même présente sur six réseaux hydrographiques différents ! Quand les communes étaient adhérentes, elles devaient payer une adhésion par syndicat de bassin. « Pour éviter les conflits, nous nous sommes réunis, explique Yoann Brizard, avec les 5 ou 6 syndicats qui entourent le nôtre afin d'uniformiser les contributions et les rendre plus équitables. Il a été proposé que les EPCI payent désormais en fonction du nombre d'habitants rapporté à la superficie des bassins-versants sur lesquels se situe leur territoire. »

Au-delà des difficultés de sa mise en œuvre, la Gemapi soulève aussi des questions de fond. Pour Thomas Breinig, loin de simplifier le mille-feuille territorial, elle aurait tendance à le renforcer. Elle participe aussi à la remise en cause de la décentralisation, en limitant la souveraineté des collectivités territoriales : « L'État leur transfère l'intégralité de certaines prérogatives, tout en exerçant sur



© Emmanuel Thevenon

elles une tutelle de plus en plus forte. Techniciens et élus supportent des responsabilités toujours plus grandes, alors que leurs marges de manœuvre se restreignent : financements contraints, stratégies dictées par la politique nationale, obligations d'agir sur les digues existantes et les mesures individuelles. Ainsi, dans le cadre du PPRI (Plan de prévention des risques d'inondation), l'État envisage non seulement d'imposer aux collectivités la pose de batardeaux sur les habitations, mais elles devront en outre en grande partie les financer. »

« Même si elle remet en cause des structures, tient cependant à souligner Yoann Brizard, la Gemapi présente quand même plus d'avantages que d'inconvénients. Sa mise en œuvre doit permettre de prendre en charge tous les aspects de la gestion des milieux aquatiques, y compris la prévention des inondations. » Une rationalisation qui devrait encore s'accroître après 2020, quand les intercommunalités vont récupérer l'assainissement et la distribution d'eau potable, et prendre en charge la question du ruissellement.

**Emmanuel Thevenon**

**Vienne (aval usine Bouchet).**



© Emmanuel Thevenon

**Selon l'article R211 du Code de l'environnement, la compétence Gemapi repose sur quatre items : aménagement d'un bassin ou d'une fraction hydrographique ; entretien et aménagement d'un cours d'eau, d'un canal, d'un lac ou d'un plan d'eau ; défense contre les inondations et contre la mer ; protection des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides, ainsi que des formations boisées riveraines.**

## **GEMAPI LA LOI VOTÉE**

### **Gemapi : ce qu'il faut retenir des dernières modifications apportées**

Publié le 20/12/2017 • Par Arnaud Garrigues • dans : A la une, A la une, Actu experts finances, actus experts technique, France

La proposition de loi sur la Gemapi a fini son parcours parlementaire, avec un dernier toilettage par la commission mixte paritaire (CMP). Voici donc le décryptage des modifications apportées par les sénateurs et retenues - ou non - en CMP.

La fin de l'année arrive à grands pas. Tout est bien parti pour que la proposition de loi sur la Gemapi (gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations) respecte son calendrier initial et soit publiée avant le 31 décembre 2017. Pour rappel, cette nouvelle compétence doit être prise par les collectivités concernées (les EPCI à fiscalité propre) à compter du 1er janvier 2018, et au plus tard le 1er janvier 2020 (Loi Maptam).

Le gouvernement ayant adopté une procédure d'urgence, le texte (dont nous vous avons présenté les grands principes) n'a subi qu'un seul passage devant chaque chambre parlementaire. Il a été examiné et voté à l'Assemblée nationale (lire notre analyse après le vote des députés) le 30 novembre dernier, avant d'être examiné par les sénateurs qui l'ont voté le lundi 18 décembre en apportant quelques amendements. Le texte est ensuite passé en commission mixte paritaire (CMP) le mardi 19 décembre et sa version – qui est désormais définitive (consulter le document final) – doit maintenant être votée par chaque chambre le 20 décembre au Sénat et le 21 décembre à l'Assemblée nationale.

**Le rôle des régions renforcé**

Que faut-il retenir des modifications apportées par les sénateurs, et retenues ou non en CMP ? La principale évolution concerne le rétablissement du rôle des régions. Alors que le texte initial n'autorisait que les départements à intervenir sur ce volet Gemapi (en passant des conventions avec les EPCI pour agir à la fois sur la gestion et le financement), les sénateurs ont tenu à aller plus loin en accordant aussi cette possibilité aux régions.

Plus précisément, les régions pourront contribuer au financement de projets relevant de la Gemapi dont la maîtrise d'ouvrage sera assurée par une commune, un EPCI ou un syndicat mixte « fermé » (constitué exclusivement d'EPCI et, éventuellement, de communes).

« La Loi Notre avait supprimé ce principe de financements croisés », rappelle la députée Elodie Jacquier-Laforge (LREM), rapporteuse du texte, qui voit une avancée dans cet amendement sénatorial. Exception a donc été faite à ce grand principe de la loi Notre pour le cas très spécifique de la Gemapi.

### **Précisions sur la responsabilité des EPCI**

Ensuite, un amendement sénatorial a été retenu en CMP pour apporter une amélioration rédactionnelle sur un point particulièrement sensible, puisqu'il précise le régime de responsabilité limitée des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de Gemapi, dans le cas où un sinistre surviendrait dans la période transitoire comprise entre le moment où les ouvrages de protection contre les inondations appartenant à d'autres personnes publiques seront mis à leur disposition, et leur autorisation par le préfet. (1)

Les eaux pluviales devront attendre

Par contre, la CMP a rejeté les modifications sénatoriales qui cherchaient à intégrer dans ce texte une autre problématique actuelle : l'intégration des eaux pluviales et de ruissellement dans le volet assainissement, suite au récent avis du Conseil d'Etat allant en ce sens.

« Nous l'avons rejeté mais c'est un vrai sujet », nuance Elodie Jacquier-Laforge, qui souligne que le Parlement a demandé rapport sur cette question à remettre dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de cette loi (2)

« Il nous paraissait compliqué de traiter la question des eaux pluviales et de ruissellement dans une procédure accélérée », ajoute la députée, qui rappelle la logique de cette proposition de loi Gemapi : publier rapidement cette loi. Elle estime par ailleurs que cette question pourra être traitée dans une autre proposition de loi qui va découler du travail de concertation mené par la ministre Jacqueline Gourault sur le transfert des compétences eau et assainissement au niveau intercommunal (prévu par la Loi Notre).

### **La taxe d'aménagement des départements non mobilisée**

Enfin, la CMP n'a pas non plus validé l'apport des sénateurs qui souhaitent que le produit de la taxe Gemapi puisse être affecté pour tout ou partie à des projets de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, ainsi qu'à la lutte contre l'érosion des sols.

De même, la CMP a supprimé la possibilité pour les départements d'étendre la taxe d'aménagement au financement des dépenses en matière de Gemapi. Les sénateurs l'avaient rendu possible, mais l'Assemblée des départements de France n'y était pas particulièrement favorable. « Cette taxe d'aménagement permet déjà de réaliser ponctuellement des opérations d'urbanisme qui peuvent être bénéfiques à la Gemapi », souligne Elodie Jacquier-Laforge.

### **Délai supplémentaire pour la taxe Gemapi**

Enfin, soulignons également qu'une disposition a été apportée dans le projet de loi de finances rectificatives (PLFR2017) concernant la taxe Gemapi. « Théoriquement, la taxe doit être instituée avant octobre N-1 pour entrer en vigueur en année N », rappelle le site d'expertise comptable SVP. Dans cette logique, les députés ont donc confirmé que :

les délibérations prises, avant le 1er octobre 2017 et en vue d'instituer la taxe à compter de 2018, par les EPCI qui exerceront la compétence en 2018 pourront s'appliquer à compter de cette même année ;

pour ceux qui ne l'auraient pas instituée et souhaiteraient la mettre en œuvre, un nouveau délai jusqu'au 15 février 2018 a été ouvert pour délibérer à cette fin.

« La question du financement de la Gemapi est une vraie question », rappelle la rapporteuse de cette proposition de loi à l'Assemblée nationale. Le rapport qui est demandé au gouvernement dans le cadre de cette loi et sur ce volet financier permettra très certainement de revenir sur la question.

### **Focus**

#### **Agences de l'eau : les députés rétablissent les ponctions**

Les députés ont procédé à l'examen du projet de loi de finances 2018. L'occasion, comme

on pouvait s'y attendre, de rétablir toutes les ponctions que l'Etat souhaitent faire sur les agences de l'eau. Ainsi, un amendement du gouvernement a rétabli l'article 54 du PLF 2018, tel que voté par les députés en 1er lecture.

## Notes

**Note 01** L'amendement précise le point suivant : « Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'est vu mettre à disposition un ouvrage en application de l'article L. 566-12-1, si un sinistre survient avant l'expiration du délai maximal fixé par le décret en Conseil d'État mentionné au troisième alinéa du présent article, à l'échéance duquel l'ouvrage n'est plus constitutif d'une digue au sens du I de l'article L. 566-12-1 ou est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions, la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que celui-ci n'a pas permis de prévenir, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien de l'ouvrage par le gestionnaire au cours de la période considérée. » [Retour au texte](#)

**Note 02** Le rapport demandé concerne la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations. Il mentionne les types d'opérations et d'équipements susceptibles d'être financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs et par le produit de la taxe pour la Gemapi. Dans ce même rapport, le Gouvernement indique quelles modifications législatives ou réglementaires il envisage, afin de : préciser la répartition des compétences en la matière entre les collectivités territoriales et leurs groupements ; clarifier l'articulation entre la mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols, le service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines, et la compétence en matière d'assainissement ; améliorer le financement des opérations et équipements concourant à la prévention des inondations par la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement. [Retour au texte](#)

## Décryptage

Chapô 484 c. espaces compris  
Texte 16 642

4/01/2017

Joël Graindorge  
Directeur général des services techniques

## Gemapi : la loi parue fin 2017 répond à de nombreuses attentes

Après beaucoup de débats intenses, la nouvelle loi assouplissant la mise en œuvre de la compétence Gemapi vient d'être publiée. Actions prolongées pour les départements et régions, responsabilité limitée à l'entretien des ouvrages avant autorisation, possibilité pour un syndicat mixte ouvert d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert, plus de restriction aux délégations de compétence, sécabilité des missions confirmée, des clarifications attendues sur les missions ... Décryptage.

### Une loi applicable dès la prise de compétence

Il fallait faire vite car à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la compétence Gemapi (gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations) était affectée aux communes avec transfert immédiat aux EPCI (établissement public de coopération intercommunale) à fiscalité propre. La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (NOR:INTX1730876L) (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036339387&dateTexte=&categorieLien=id>) a donc été publiée la veille de l'échéance ... le 31 décembre 2017.

### La prise en compte des remontées du terrain

Cette loi était très attendue et fortement demandée par les collectivités locales car, si certains territoires étaient bien structurés pour exercer la compétence, la plupart étaient insuffisamment préparés et ils émettaient un certain nombre de critiques sur le dispositif, compte tenu du contexte et du travail important à engager. Le gouvernement avait donc annoncé une initiative législative pour assouplir les conditions de création et de transfert de la compétence Gemapi. MM. Marc Fesneau et Richard Ferrand, présidents des groupes Mouvement démocrate et apparentés et La République En Marche, ont alors souhaité concrétiser, par une proposition de loi conjointe, cette volonté du Gouvernement. Si le texte n'est pas long, il faut souligner que l'élaboration de la loi est le résultat d'un travail important fait par les parlementaires mais aussi le gouvernement. Comme le souligne le Cabinet Landot dans son blog, « *On a pu constater au fil des amendements une forte volonté du législateur et du gouvernement de s'appuyer sur les remontées de terrain pour rendre les mécanismes plus opérationnels et plus adaptés aux difficultés rencontrées sur les territoires.* »

### Les départements et régions partiellement compétents

Comme indiqué, la compétence était affectée uniquement aux communes et surtout aux EPCI à fiscalité propre. Une période transitoire était toutefois inscrite dans la loi Maptam : les départements et les régions, ainsi que leurs établissements et groupements étaient habilités à intervenir jusqu'à la fin de cette période transitoire au 1<sup>er</sup> janvier 2020. C'est l'article 1<sup>er</sup> de la nouvelle loi : par dérogation au principe d'affectation aux communes et EPCI, les départements et les régions qui assurent l'une des missions Gemapi **à la date du 1er janvier 2018** peuvent, s'ils le souhaitent, en poursuivre l'exercice au delà du 1<sup>er</sup> janvier 2020. C'était effectivement important car les départements ont une vocation en matière de solidarité territoriale qui trouve à s'exprimer pour l'exercice de la compétence notamment sur le littoral ou en rives de grands fleuves (comme l'Isère et le Rhône). Le constat est d'ailleurs évident: ils sont nombreux à s'y être investis (animation, expertise, maîtrise d'ouvrage, financement) avec une

structuration efficace. Leur permettre de continuer à intervenir en matière de Gemapi (au delà d'un simple financement) répond en ce sens à de nombreuses attentes exprimées par les collectivités du territoire.

Soulignons à ce sujet que le projet initial réservait cette possibilité aux seuls départements. C'est un nouvel amendement qui a permis son extension aux régions. En effet, certaines régions sont historiquement propriétaires et gestionnaires d'ouvrages hydrauliques structurants comme la Région Grand Est qui a récupéré depuis 2010, par transfert de l'Etat, des ouvrages hydrauliques (digues et barrages) de l'III domaniale. Par ailleurs, au vu de leur chef de filât en matière de biodiversité, d'aménagement du territoire et à la mise en œuvre des futurs SRADDET, les régions ont de fait vocation à intervenir dans le domaine de la GEMAPI.

Concernant le financement par les régions, le texte prévoit un dispositif particulier : même si elles n'exercent pas et/ou ne poursuivent pas des missions Gemapi, elles pourront apporter un financement aux communes, aux EPCI à fiscalité propre et aux syndicats mixtes pour leurs projets relevant des missions Gemapi ... s'ils présentent un intérêt régional.

## Une convention pour éviter les doublons

Mais dans tous les cas, il s'agit bien de poursuivre (si c'est souhaité) les missions existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et en aucun cas d'exercer des missions nouvelles. La loi émet toutefois une réserve qui est logique et nécessaire car il faut clarifier les rôles de chacun et exclure les doublons ! Le département et/ou la région devront donc conclure une convention avec chaque commune ou chaque EPCI à fiscalité propre concerné. « Cette convention, **conclue pour une durée de cinq ans**, détermine notamment les missions exercées, respectivement, par le département ou la région, d'une part, par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre, d'autre part, ainsi que la coordination de leurs actions et les modalités de financement de ces missions. » Le fait que la loi pose le principe d'une durée de 5 ans pour la convention ne traduit pas que cette disposition est limitée dans le temps. Cette convention peut évidemment être renouvelée si toutes les parties le souhaitent.

## Les ouvrages de l'État : une question en débat

Par ailleurs, si la loi du 30 décembre 2017 n'évoque pas cette même possibilité pour les ouvrages de l'État ou de l'un de ses établissements publics (une poursuite possible des missions au delà de l'échéance de 2024), elle laisse une porte ouverte sur des évolutions en ce domaine. Elle impose en effet dans son article 3 que, dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remette au Parlement « *un rapport d'évaluation des conséquences, pour la gestion des fleuves, des zones côtières et des digues domaniales ainsi que dans les zones de montagne* », *du transfert de la Gemapi aux EPCI à fiscalité propre. Sur la base d'un bilan, il doit notamment étudier « les évolutions institutionnelles et financières possibles de cette gestion ».*

Là encore, notamment pour les grands fleuves (exemple de la Loire) ou le littoral, l'État a structuré son action avec des moyens techniques et financiers qu'il n'est pas simple de reprendre à une échelle locale. De plus, l'exposé des motifs du projet de loi indiquait que la gestion des grands fleuves relève d'un enjeu de nature nationale dont la loi devrait tenir compte ! Enfin, "*La gestion des fleuves nécessite une continuité entre les organismes, notamment quand un barrage protège un centre urbain en aval. Or, la gestion par les EPCI introduit une discontinuité* » explique Elodie Jacquier-Laforge, députée de l'Isère et rapporteure du texte lors de sa présentation. A noter que la loi demande dans ce même article une évaluation de ce transfert de compétence pour les territoires ultramarins confrontés à des phénomènes spécifiques (comme les ouragans). Or, cette spécificité n'avait pas été prise en compte dans la loi Maptam.

## Une responsabilité qui pose question

Autre sujet d'inquiétude des élus, la responsabilité liée à cette prise de compétence, notamment en ce qui concerne les ouvrages mis à disposition. La responsabilité du Maire ou Président ne pourra pas être engagée pour des dommages que les ouvrages ne peuvent prévenir. En clair, si l'ouvrage est

conçu pour résister/contenir une crue cinquantennale, les dommages dus à une crue centennale n'impliqueront pas la responsabilité du gestionnaire ... Mais cette responsabilité n'est engagée que lors de la délivrance par le préfet de l'acte d'autorisation du système de protection, que celui-ci traduise une nouvelle autorisation ou une mise en conformité. Mais évidemment, cette période « floue » pendant laquelle la collectivité est compétente sans voir sa responsabilité engagée (attente du « tampon » du préfet pour la mise en conformité de son système d'endiguement) posait des difficultés et suscitaient des craintes de la part des élus concernés.

## **Pas de responsabilité si l'entretien est effectué !**

C'est pourquoi les élus ont « fait pression » pour qu'un amendement au projet de loi Fesneau-Ferrand vienne clarifier cette responsabilité et réaménager le calendrier de mise en exercice plein de la compétence GEMAPI sans remettre en cause sa trajectoire. C'est chose faite avec cette nouvelle loi : l'article L. 562-8-1 du CE est complété : lorsqu'une commune ou un EPCI à fiscalité propre s'est vu mettre à disposition un ouvrage (digues, aménagement hydraulique ou autre) , si un sinistre survient avant l'expiration du délai maximal pour déposer le dossier de demande d'autorisation fixé par le décret du 12 mai 2015, à l'échéance duquel l'ouvrage n'est plus constitutif d'une digue ou est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions (fin 2019 pour les ouvrages de classe A et B ou fin 2021 pour ceux de classe C), la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que celui-ci n'a pas permis de prévenir, dès lors que ces dommages ne sont **pas imputables à un défaut d'entretien** de l'ouvrage par le gestionnaire pendant cette période transitoire. En clair, le gestionnaire ne peut être poursuivi jusqu'à l'obtention de l'arrêté d'autorisation ... si l'origine du dommage ne résulte pas d'un défaut d'entretien de sa part pendant cette période transitoire. Le fait que le texte indique que cette responsabilité est celle du « gestionnaire de l'ouvrage » implique qu'en cas de transfert à un syndicat, c'est ce dernier qui assume cette responsabilité limitée à l'entretien.

## **Un SMO peut en cacher un autre**

L'article 2 de la loi a fait l'objet de beaucoup de débats. En effet, un SMO (syndicat mixte ouvert) ne peut adhérer à un autre SMO. Par exemple, un département ne peut pas adhérer à un EPAGE (ou un syndicat de droit commun) et à un EPTB, même lorsque l'EPAGE (ou le syndicat) est adhérent de l'EPTB. Il peut aussi s'agir d'un parc naturel régional (PNR), gérant une zone humide, voulant pouvoir être EPAGE et adhérer ensuite à un EPTB (alors que les PNR doivent, en droit, être des SMO). Il peut s'agir de syndicats des eaux structurés en SMO et ayant une carte de compétence GEMAPI (et soucieux, eux-aussi, pour d'évidentes raisons logiques, d'être EPAGE puis d'adhérer à un EPTB).

Passons sur les débats, les amendements, sous-amendements et contre-amendements sur ce sujet qui a uni des élus de toutes tendances politiques. Et signalons que l'Etat a, au final, proposé une solution de compromis qui a le mérite de satisfaire à peu près tous les acteurs tout en verrouillant fortement le système : les syndicats mixtes ouverts (SMO) pourront adhérer — seulement en matière de GEMAPI et avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin — à un autre SMO jusqu'au 31 décembre 2019. A partir de 2020, cette faculté ne sera possible ensuite qu'entre un EPAGE et un EPTB.

## **Des transferts par anticipation**

L'article 4 introduit deux évolutions dans les modalités de transfert et délégation.

Tout d'abord, un EPCI à fiscalité propre peut délibérer (il faudrait mieux dire « pouvait ») avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, sans avoir la compétence, pour transférer tout ou partie des missions à **un syndicat de communes ou à un syndicat mixte**, sur tout ou partie de son territoire, ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire. Dans ce cas, la délibération prend effet à **la date effective du transfert de compétence au syndicat**. Cette disposition, d'après le Cabinet Landot, rappelle simplement l'état du droit pour éviter les blocages de terrain. Au terme d'une jurisprudence ancienne et constante, « *une autorité administrative peut prendre un acte par anticipation alors même que ladite autorité administrative n'a pas encore compétence dans ce domaine à la condition que l'acte pris ait une entrée en vigueur différée à un jour où ladite autorité administrative aura compétence* ». Mais ce Cabinet soulève une autre question sur cet article qui permet l'adhésion d'EPCI à fiscalité propres à **des syndicats de communes** ; en effet, certains services préfectoraux contestent avec

force la possibilité pour des communautés d'adhérer à des syndicats de communes pour faire alors des syndicats mixtes ...

## La délégation possible jusqu'en 2020

La seconde évolution proposée par l'article 4 concerne la délégation de compétence. Celle-ci n'était possible que **vers un Epage ou un EPTB**. Le problème soulevé sur le terrain est que la labellisation des syndicats existants risquait d'être rare à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Dans le même temps, certains EPCI souhaitaient recourir à la délégation vers des syndicats efficaces et pertinents déjà présents sur leur territoire et en instance de labellisation. Un amendement nouveau a donc été intégré : il permet pour les EPCI et les EPTB cette délégation aux syndicats non labellisés (syndicat de communes ou syndicat mixte) **jusqu'au 31 décembre 2019**. Au delà, la règle actuelle reprendra ses droits.

## La sécabilité des missions officialisée

Autre important sujet de débat ... sur le terrain : il est admis pour les services de l'État que chacun des 4 items (1°, 2°, 5° et 8°) de l'article L. 211-7 du CE constituant la compétence Gemapi peuvent faire l'objet d'un transfert ou d'une délégation aux Epages ou d'un transfert aux syndicats mixtes. Mais déjà, certaines services poussent plutôt à un transfert total ... Dans tous les cas, la sécabilité à l'intérieur des « items » de la GEMAPI est considérée comme interdite aujourd'hui par la DGCL et la DGPR. ... alors qu'en fait la loi le permet ! Dans ce contexte, les collectivités ont demandé que cette sécabilité « interne » à chaque mission (item) soit explicitement inscrite dans cette nouvelle loi. C'est chose faite avec les articles 4 et 5 : transfert ou délégation de l'ensemble des missions (**les 4 items**) relevant de cette compétence, ou **certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement**. Le texte confirme aussi que celle-ci peut être « *réalisée au profit d'un tel syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de ce territoire* ».

Cette mesure permet par exemple de dissocier, au sein du 5°, la « défense contre les inondations » de la « défense contre la mer », et /ou la surveillance de l'hydrologie des cours d'eau des actions opérationnelles, et de dissocier au sein du 2°, certains plans d'eau des obligations d'entretien de la collectivité (en l'absence de définition claire de ce qu'est un plan d'eau) etc ...

## Quelques modifications mineures mais importantes

Avec l'article 6, il s'agit d'inclure dans l'item 12° de l'article L. 211-7 du CE, « la prévention des inondations » et ainsi couvrir l'ensemble des enjeux : « L'animation et la concertation dans les domaines de la prévention du risque d'inondation, de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques ». Cela permet aux entités exerçant ce 12° (notamment les syndicats, EPAGE ou EPTB) d'être les porteurs légitimes des PAPI, contrats territoriaux etc ...

Dans le même esprit, l'article 8 modifie l'article L. 3232-1-1 du CGCT pour intégrer l'ensemble des missions GEMAPI dans les domaines de l'assistance technique dite « de solidarité » des départements qui, en matière de GEMAPI, n'était aujourd'hui possible que pour « la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques ».

## Enfin des clarifications réclamées depuis longtemps !

Concernant les missions en général et les ouvrages en particulier, il n'est pas toujours simples de distinguer les rôles de chacun. Rappelons que l'inondation par ruissellement ne relève pas de la compétence Gemapi mais un ouvrage de rétention peut servir à retenir les eaux pluviales et diminuer à la fois le risque inondation par ruissellement et le risque de débordement d'un cours d'eau.

Dans ce contexte, l'article 7 de la loi de décembre 2017 impose que, dans un délai de deux mois à compter de son entrée en vigueur, le Gouvernement remette au Parlement **un rapport sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations**.

Au delà du fait de préciser quels sont les opérations et les ouvrages susceptibles d'être financés par le

fonds Barnier et la taxe Gemapi, ce rapport est essentiel car il doit clarifier :

- la répartition de ces compétences entre les collectivités,
- l'articulation entre les missions de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols (article L. 211-7 du CE), le service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines et la compétence assainissement ; un sujet qui a fait couler beaucoup d'encre ces derniers temps et qui ne peut se limiter à des circulaires ministérielles expliquant que les eaux pluviales et l'assainissement sont indissociables.

## ENVIRONNEMENT

## L'exercice de la compétence Gemapi

Depuis le 1er janvier, les intercos peuvent partager la compétence Gemapi avec les départements et les régions.

Les métropoles, communautés urbaines ou communautés d'agglomération ou de communes sont en principe compétentes pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) depuis le 1er janvier 2018.

### 01. Missions

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre exercent quatre missions dans le cadre de la Gemapi : l'aménagement des bassins versants ; l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau ; la défense contre les inondations et contre la mer ; la protection et la restauration des sites, écosystèmes aquatiques et zones humides. Au titre de la prévention des inondations, elles surveillent, entretiennent et réhabilitent les digues qui sont à réorganiser en système d'endiguement. Elles créent et gèrent des aménagements hydrauliques aux fins de stockage provisoire des eaux de crue dans des réservoirs prévus à cet effet (code de l'environnement, code env., art. L. 211-7, R.562-13, R.562-18).

### 02. Moyens

Les autorités locales compétentes pour prévenir les inondations peuvent reprendre en gestion les digues ou ouvrages de même nature susceptibles d'être utiles pour un exercice efficace et à moindre coût de la compétence Gemapi. Elles peuvent instaurer des servitudes sur les ter-

rains d'assiette d'anciennes digues privées en vue de leur utilisation dans le cadre du système d'endiguement qu'elles ont à décider. Les intercommunalités peuvent se regrouper au sein d'un établissement public territorial de bassin (EPTB), syndicat mixte de coordination à l'échelle d'un grand bassin versant, ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) à une échelle plus restreinte correspondant à un petit bassin versant. Elles peuvent leur déléguer, ou à un syndicat mixte de droit commun jusqu'au 31 décembre 2019, tout ou partie de la Gemapi. Un Epage peut adhérer à un EPTB (code env., art. L. 211-7, L.213-12, L.566-12-1, L.56612-2 ; la loi du 30 décembre 2017, art. 4).

### 03. Responsabilité

L'intercommunalité gestionnaire ne peut être tenue pour responsable de dommages que l'ouvrage a échoué à prévenir si les obligations légales et réglementaires applicables à sa conception, son exploitation et son entretien ont été respectées. L'exonération de responsabilité du gestionnaire d'une digue ou d'un ouvrage de protection, mis à sa disposition gratuitement dans le cadre de la réglementation Gemapi, est toutefois subordonnée à leur inclusion, autorisée par arrêté préfectoral, à un système d'endiguement ou à un aménagement hydraulique. Cette mise en conformité intervient avant le 31 décembre 2019 pour les digues et les

barrages de classe A ou B et avant le 31 décembre 2021 pour ceux de classe C. Avant l'expiration de ces délais, la responsabilité de l'EPCI ne peut être retenue qu'en cas de faute, c'est-à-dire seulement si les dommages sont imputables à un défaut d'entretien de l'ouvrage par le gestionnaire au cours de la période considérée (code env., art. L. 566-12-1, L.562-8-1, R.562-14, R.562-19).

### 04. Convention

Les départements et régions, membres de syndicat mixte ou financeurs d'opérations portant sur le grand cycle de l'eau au 1er janvier 2018, peuvent se maintenir dans un projet relevant exclusivement de la compétence Gemapi jusqu'au 31 décembre 2019 sans conditions. Après cette date, ils y participent s'ils signent une convention pour une durée de cinq ans avec les communes ou EPCI à fiscalité propre concernés. Celle-ci précise les missions exercées, respectivement, par le département ou la région, d'une part, par la commune ou l'EPCI, d'autre part, ainsi que la coordination de leurs actions et les modalités de financement de ces missions. Les départements peuvent en outre fournir une assistance technique pour prévenir les inondations à des EPCI qui en sont dépourvus. Les régions peuvent financer des projets Gemapi présentant un intérêt régional (loi « Maptam » du 27 janvier 2014, art. 59 ; code général des collectivités terri-

toriales, CGCT, art. L.1111-10 , L.3232-1-1 ).

#### 05. Financement

Le taux minimal de participation du maître d'ouvrage aux actions de la Gemapi est de 20 %. Les projets sont éligibles aux crédits européens, aux fonds de prévention des risques na-

turels majeurs et aux aides de l'agence de l'eau. Les EPCI peuvent instaurer une taxe spécifique Gemapi. Son montant total doit correspondre aux dépenses envisagées sans pouvoir excéder un plafond de 40 euros multiplié par le nombre d'habitants dans le territoire où la taxe est décidée. Elle est répartie de façon proportionnelle entre les redevables

de la taxe d'habitation, de la taxe foncière ainsi que de la cotisation foncière des entreprises. L'EPCI peut prévoir une planification, précise et pluriannuelle, des dépenses strictement liées à l'exercice de la compétence ( CGCT, art. L. 1111-10 ; code général des impôts, art. 1530 bis ). ■

*par Nathalie Levray*

#### ENCADRÉS DE L'ARTICLE

---

---

### RÉFÉRENCE

Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la Gemapi.



## Les nouveautés de la loi GEMAPI

10/01/2018



Le texte permet notamment aux régions et aux départements de maintenir leurs actions en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de prévention des inondations et prévoit la possibilité d'un découpage de chacune des missions composant la GEMAPI.

C'est une des lois du quinquennat qui aura été adoptée en un temps record. Déposée au Parlement en octobre 2017 (v. notre actualité "Les départements résistent à la compétence GEMAPI" du 25 octobre 2017), elle a été adoptée en première lecture à l'Assemblée Nationale le 30 novembre (v. notre actualité "Compétence Gemapi : ce que la proposition de loi pourrait changer" du 13 décembre 2017), puis au Sénat le 18 décembre (v. notre actualité "Proposition de loi GEMAPI : le Sénat complète le texte" du 21 décembre 2017), et a fait l'objet d'une commission mixte paritaire le 19 décembre (v. notre actualité "Proposition de loi GEMAPI : la CMP adopte le texte" du 22 décembre 2017) permettant l'adoption du texte, en termes identiques, par les deux chambres les 20 et 21 décembre. Enfin, elle a été publiée au *JO* du 31 décembre.

**Poursuite des missions de GEMAPI par les départements et**

## les régions après 2020

La loi apporte une exception de taille au principe de remise des compétences GEMAPI par les départements et régions aux communes et EPCI, qui devait intervenir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

En effet, par dérogation à ce principe, la loi prévoit que les départements et régions assurant une ou plusieurs des missions de la compétence GEMAPI à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2018 peuvent poursuivre leurs engagements en la matière, pour ceux qui le souhaitent, au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2020, date limite à laquelle ils devaient transférer leurs compétences aux EPCI. Une convention doit être conclue entre le département ou la région avec chaque commune/EPCI concerné(e). Cette convention, conclue pour une durée de 5 ans, précise notamment les missions exercées par le département/région ou la commune/EPCI, ainsi que la coordination de leurs actions et les modalités de financement de ces missions (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, art. 59, I, mod.).

## Sécabilité des missions de la GEMAPI

Si les textes permettaient le transfert ou la délégation de compétence intégrale d'une ou de plusieurs des quatre missions de la compétence GEMAPI, ils paraissent en revanche peu explicites pour permettre un découpage plus fin à l'intérieur d'une même mission (par exemple séparer la défense contre les inondations de la défense contre la mer). Les services de l'Etat avaient en outre une lecture très stricte des textes qui selon eux interdisaient tout transfert partiel d'un bloc.

La compétence GEMAPI englobe les missions suivantes (C. envir., art. L. 211-7, I, 1°, 2°, 5° et 8° et I bis) :

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

La loi clarifie les choses et prévoit désormais la possibilité d'un transfert ou d'une délégation, soit de l'ensemble des quatre missions de la GEMAPI, soit de certaines d'entre elles, totalement ou partiellement, à un syndicat mixte ou à un syndicat de communes (CGCT, art. L. 5211-61), à un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou à un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) (C. envir., art. L. 213-12).

## Élargissement des bénéficiaires des transferts et délégations

La loi GEMAPI de 2017 élargit la liste des bénéficiaires des transferts et délégations totaux/partiels de la compétence GEMAPI, aux syndicats de communes et aux syndicats

mixtes, que le syndicat soit situé sur tout ou partie de l'EPCI, ou que plusieurs syndicats soient situés chacun sur des parties distinctes du territoire de l'EPCI ou de l'établissement public territorial (EPT) (CGCT, art. L. 5211-61). Auparavant, les textes ne prévoyaient qu'une délégation/transfert au profit des seuls EPTB et EPAGE (C. envir., art. L. 213-12, V et R. 213-49, IV).

## **Assouplissement du régime transitoire**

La loi GEMAPI repousse la date de prise en compte des collectivités exerçant la compétence GEMAPI. En effet, les collectivités (autres que communes et EPCI) pouvaient justifier de l'exercice de cette compétence dès lors que celle-ci était exercée au 28 janvier 2014, date de publication de la loi "Métropole". La loi GEMAPI repousse ce délai au 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce qui permet d'inclure les collectivités qui ont exercé cette compétence entre ces deux dates (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, art. 59, I, mod.).

La loi prévoit également qu'un EPCI n'exerçant pas la compétence GEMAPI pouvait décider par délibération prise avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 de la transférer à un syndicat, la délibération prenant effet à la date effective du transfert de compétence (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, art. 59, IV bis). Par ailleurs, un EPT ou un EPCI peut déléguer sa compétence GEMAPI, en tout ou partie, à un syndicat mixte ou un syndicat de communes, sur tout ou partie de son territoire, avant le 31 décembre 2019 (L. n° 2017-1838, 30 déc. 2017, art. 4, III : JO, 31 déc.).

Elle prévoit aussi que, par exception, qu'un syndicat mixte ouvert (SMO) exerçant des missions relevant de la GEMAPI puisse adhérer à un autre SMO, jusqu'au 31 décembre 2019 et avec l'accord du préfet coordinateur de bassin. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, cette faculté sera réservée aux EPAGE souhaitant adhérer à des EPPTB (C. envir., art. L. 211-7, I *quater*).

Enfin, en cas de mise à disposition de digues à la commune ou l'EPCI, la loi permet l'engagement de la responsabilité de l'EPCI compétent, mais uniquement en ce qui concerne les dommages causés par un défaut d'entretien de digues transférées à l'EPCI et ce jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021 ou 2023 selon les cas.

## **Une réflexion sur l'extension de la GEMAPI aux eaux pluviales et de ruissellement**

Si le Sénat avait proposé d'étendre la compétence (et la taxe) GEMAPI à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et la lutte contre l'érosion des sols, cette solution n'a finalement pas été retenue par le texte final, compte tenu de la complexité de sa mise en place et de ses implications financières. Toutefois, cette proposition est remplacée par un rapport rendu avant mars 2018 qui devra (L., art. 5 bis) :

- préciser la répartition des compétences en la matière entre les collectivités territoriales et leurs groupements ;

- clarifier l'articulation entre la mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion, le service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines et la compétence en matière d'assainissement ;
- améliorer le financement des opérations et équipements concourant à la prévention des inondations par la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement.

## **Autres dispositions**

### **► Des nouvelles missions pour les régions**

L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique est élargie à la prévention des inondations (C. envir., art. L. 211-7, I, 12°). On rappellera que les régions peuvent exercer cette mission lorsque l'état des eaux de surface ou souterraines présente des enjeux environnementaux et sanitaires justifiant une gestion coordonnée (C. envir., art. L. 211-7, I ter).

Remarque : la Bretagne s'est ainsi vue reconnaître par décret une telle mission (v. notre actualité "La Bretagne, première région à bénéficier d'une compétence expresse en matière d'eau" du 11 mai 2017).

La région peut également contribuer au financement de projets de GEMAPI lorsque ceux-ci présentent un intérêt régional, et lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune, un EPCI ou un syndicat mixte (CGCT, art. L. 1111-10). Une disposition analogue avait été supprimée par la loi "NOTRe" ; elle est rétabli moyennant quelques précisions par la nouvelle loi.

### **► Extension des missions des départements en matière de prévention des inondations**

La loi étend à la prévention des inondations l'assistance technique mise à disposition par les départements aux communes et EPCI ne disposant pas des moyens techniques suffisants pour exercer leurs compétences (CGCT, art. L. 3232-1-1). Les missions d'assistance technique étaient limitées jusqu'ici à l'assainissement, la protection de la ressource en eau, la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, la voirie, l'aménagement et l'habitat.

### **► Rapport sur le bilan de la GEMAPI pour certains milieux spécifiques**

Le Gouvernement doit remettre un rapport d'évaluation au Parlement concernant les conséquences du transfert de la compétence GEMAPI pour la gestion des fleuves, des zones côtières et des digues domaniales ainsi que dans les zones de montagne. Ce rapport devra notamment étudier les évolutions institutionnelles et financières possibles de cette gestion. Un bilan des transferts est également prévu pour l'outre-mer (L., art. 3).

## **Instauration de la taxe GEMAPI : retouches de la LFR 2017**

La loi de finances rectificatives (LFR) pour 2017 prévoit qu'un EPCI qui a pris la compétence GEMAPI à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 peut instaurer la taxe GEMAPI par délibération prise avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017. Cependant et par exception, ces mêmes EPCI peuvent prendre la délibération jusqu'au 15 février 2018. Ces dispositions s'appliquent pour les impositions dues au titre de 2018 portant sur les revenus de 2017 (L. fin. rect. 2017 n° 2017-1775, art. 53 : JO, 29 déc.).

### **Études concernées**

- Travaux des collectivités locales en matière d'eau
- Établissements publics territoriaux de bassin et agences de l'eau
- Redevances et aides en matière d'eau
- Risque inondation

✍️ Olivier CIZEL, Code permanent Environnement et nuisances

---

**Source URL:** <http://environnement.actuel-hse.fr/content/les-nouveautes-de-la-loi-gemapi-0>

## LA GEMAPI ENFIN À FLOT

**Après plusieurs reports et des assouplissements de dernière minute, la loi sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) entre enfin en vigueur. Rappel des principales dispositions.**

Publiée en 2014, repoussée à 2016, puis 2018, et enfin avec des aménagements de dernière minute : la loi Gemapi<sup>①</sup> sur la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations entre enfin en vigueur avec sa publication au journal officiel le 31 décembre 2017. Depuis son vote en 2014, le transfert des compétences en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) inquiète les collectivités. Pour rappel, cette loi transfère l'aménagement d'un bassin, l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, d'un canal, d'un lac, la protection contre les inondations d'un cours d'eau ou de la mer, la protection et la restauration de milieux aquatiques aux établissements publics de coopération intercommunales (EPCI-FP) - alors que ces opérations relevaient jusque-là de plusieurs échelons territoriaux. Et pour financer leurs actions, les intercommunalités peuvent instaurer une nouvelle taxe, plafonnée à 40 euros par an et par habitant.

### Responsabilité limitée transitoire

Des mesures votées fin 2017 assouplissent ce transfert. Tout d'abord, les départements et les régions qui assuraient une ou des actions de la Gemapi pourront continuer leur politique Gemapi au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2020, à condition de conclure une convention avec chaque EPCI-FP concerné. Par ailleurs, le texte donne la possibilité à un syndicat mixte ouvert d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert, par dérogation au droit en vigueur, et ce jusqu'au 31 décembre 2019. "A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, la

possibilité est réservée aux Epage<sup>(1)</sup> d'adhérer à un EPTB<sup>(2)</sup>. Cette disposition est destinée à faciliter l'exercice de la compétence Gemapi", note l'exposé des motifs. Les régions pourront aussi participer au financement des projets d'intérêt régional. Le texte introduit également un régime de responsabilité limitée pour les intercommunalités qui se voient confier la compétence Gemapi entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020, alors que la responsabilité est quant à elle transférée le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Concrètement, la responsabilité est liée à la prise effective de la compétence. Poursuivant cette logique, les députés ont ajouté un article prolongeant jusqu'en 2020 la mission d'appui technique des préfets coordonnateurs de bassin au transfert de la compétence Gemapi.

### Deux rapports à venir

Autre point important : l'introduction de la sécabilité des différentes composantes de la compétence Gemapi, ce qui était jusqu'à présent impossible. Cela permet de transférer une partie des compétences de la Gemapi à un Epage ou un EPTB. La question des fleuves, qui relevait jusqu'à présent de l'Etat, est également abordée. "La gestion des fleuves nécessite une continuité entre les organismes, notamment quand un barrage protège un centre urbain en aval. Or, la gestion par les EPCI introduit une discontinuité. C'est pourquoi le texte demande qu'un rapport soit remis par le gouvernement au parlement, dans un délai de six mois à publication de la loi, sur les conséquences du transfert de cette compétence sur



les fleuves. Ce rapport devra notamment étudier les évolutions financières et institutionnelles nécessaires", expliquait Elodie Jacquier-Laforge, députée de l'Isère et rapporteure du texte lors de sa présentation. Cette disposition a été étendue à la zone côtière, aux digues domaniales et aux zones de montagne. Un autre rapport est demandé au gouvernement, dans les deux mois à compter de la publication de la loi, sur la gestion des eaux pluviales et des eaux de ruissellement, qui participent au phénomène d'inondation. Mais ce sujet étant lié à la compétence Assainissement, il nécessitera donc un texte de loi spécifique.

### Albane CANTO

#### Notes :

<sup>(1)</sup> établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux

<sup>(2)</sup> établissement public territorial de bassin



37713

service  
lecteur

## La compétence « GEMAPI » : Les tribulations du législateur en l'absence de définition légale du « grand cycle de l'eau »

La nouvelle compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) a fait couler beaucoup d'encre, et pour cause, celle-ci impacte de façon conséquente la gestion locale de deux objectifs bien distincts : la protection des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Cet article nous éclaire sur les différents aspects de cette compétence et met en évidence les lacunes que le législateur devra impérativement combler.

**D**epuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles exercent obligatoirement une nouvelle compétence de Gestion dans les domaines des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations (GEMAPI). Cette compétence implique de nouvelles responsabilités pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) en matière d'aménagement de bassin hydrographique, d'entretien et d'aménagement de cours d'eau, de canal, de lac ou de plan d'eau, de défense contre les inondations, contre la mer, de protection et de restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Depuis son émergence dans le champ législatif, à la faveur de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), cette compétence a fait l'objet, chaque année, de la part du législateur de plusieurs ajustements.

Cet interventionnisme législatif doit être analysé comme le symptôme de « *malfaçons* » affectant, dès le départ, les fondations mêmes de cette nouvelle compétence. Les modalités de sa création législative, au moyen d'amendements devant le Sénat, ont privé nécessairement les parlementaires du bénéfice d'une étude d'impact. Cette étude préalable à l'adoption de la loi aurait permis de mettre au jour plusieurs freins ou interrogations dont le législateur aurait pu se saisir dès sa conception. Ainsi, les réflexions suivantes auraient pu être discutées : cette compétence rassemble deux finalités qui, si elles concernent principalement un même objet, les cours d'eau, n'en constituent pas moins un « *mariage forcé* » en raison des objectifs techniques diamétralement opposés : la mise en place de système d'endiguement (ouvrages de protection) et l'atteinte du bon état des masses d'eau. Cette dualité d'objectifs a, dès le départ, rendu difficile l'appréhension de cette compétence en ce qu'elle mobilisait des logiques, des administrations et des mécanismes financiers différents. Et, surtout, la compétence GEMAPI a peut-être fait émerger un nouvel acteur territorial, les EPCI-FP qui n'étaient historiquement pas impliqués



**Philippe Marc**, Avocat au Barreau de Toulouse, Docteur en droit Public, membre de l'Académie de l'eau et  
**Caroline Charles**, Avocat au Barreau de Toulouse

sur ce type d'enjeux. Ces derniers se trouvant à devoir assumer l'impopularité de la mise en place d'un nouvel impôt (taxe GEMAPI), certes facultatif, mais qui se révélera sûrement nécessaire au regard de la charge des investissements à réaliser notamment pour assumer les nouvelles obligations en matière de prévention d'inondation (système d'endiguement).

Autre effet induit, non évalué, de cette nouvelle compétence, est la « *politisation* » de la gestion des cours d'eau. Jusqu'alors, la gestion de l'eau et des inondations relevait d'abord de considérations techniques : le soutien d'étiage, la continuité écologique, la restauration des poissons migrateurs, la préservation des zones humides, les submersions marines... La technicité des sujets traités avait permis d'obtenir des consensus de travail entre plusieurs collectivités territoriales, quelle que fut la couleur politique des exécutifs en place. Sous l'impulsion des agences de l'eau, les collectivités territoriales étaient parvenues à s'organiser au sein de syndicats mixtes ou intercommunaux pour œuvrer, dans l'intérêt général, à l'échelle des bassins versants.

Désormais, au sein de ces instances, la question de l'exercice de cette compétence et celle des responsabilités associées constituent un enjeu politique de premier ordre qui fait craindre pour les logiques de solidarité et de bassin versant. Sur un certain nombre de territoires, des tensions se sont déjà manifestées entre EPCI-FP et syndicats de bassin versant au sujet notamment du mécanisme de représentation-substitution imposé à tous les EPCI-FP, depuis 2016. Les débats sont conséquemment vifs autour des questions relatives à la représentativité des EPCI-FP au sein des comités syndicaux, aux contributions statutaires... et à la définition des contours matériels de la compétence GEMAPI et des responsabilités associées.

Un des écueils de cette nouvelle compétence, qui est apparu en creux à l'occasion des débats parlementaires, est l'absence de définition légale de ce que le Conseil d'État a qualifié, en 2010, de « *grand cycle de l'eau* »<sup>1</sup>. Si les missions relevant de la

1. CE, Rapport public, « L'eau et son droit », *Documentation Française*, 2010, p. 121.

GEMAPI participent de ce cycle, pour autant la caractérisation et la définition des autres missions susceptibles de s'y rattacher en termes de compétences n'ont jamais été réalisées au plan légal. Le recours aux missions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement ne constitue jamais qu'un pis-aller. Ainsi, les missions relatives à la gestion qualitative et quantitative, ou encore à la biodiversité, ne sont pas encore normées comme peuvent l'être par exemple les missions du « petit cycle de l'eau ». Ce dernier renvoyant à toutes les missions relatives aux compétences « eau potable », « assainissement » et « eaux pluviales urbaines », définies dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). Le « grand cycle de l'eau » constitue donc une inconnue législative qui est de nature à perturber, dans une certaine mesure, la mise en œuvre de la compétence GEMAPI.

La genèse de cette compétence permet de mieux comprendre ses fragilités intrinsèques et la nécessité impérative pour le législateur d'y apporter des réponses pérennes (I). Cette compétence s'inscrit dans un ordonnancement juridique et institutionnel dont toutes les « interférences » n'ont pas été analysées dans leur détail notamment au regard des obligations des propriétaires, des maires et des préfets (II). Dans l'attente d'une normalisation législative du « grand cycle de l'eau », la compétence GEMAPI doit être comprise en tenant compte, à la fois, de ses finalités, de ses missions et des obligations associées (III).

## I. GENÈSE ET ADAPTATIONS LÉGISLATIVES DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

Depuis 2014, le législateur a tenté par des apports ponctuels et limités de réajuster une compétence qui, dans sa double finalité, n'était pas initialement prévue, ni attendue. L'irruption de cette compétence au cours des débats parlementaires a pu donner le sentiment qu'il s'agissait d'un « cavalier législatif », considérant que les dispositions relatives à la GEMAPI étaient dépourvues de tout lien avec le projet de loi MAPTAM. Sans aller jusqu'à parler de « cavalier législatif », il est toutefois permis d'observer que le projet de loi ne visait initialement que « la gestion des milieux aquatiques en application de l'article L. 211-7 du code de l'environnement ».

La conception de cette première version de la compétence est sans doute à rechercher du côté du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui dans un rapport, daté d'octobre 2013<sup>2</sup> envisageait deux scénarios possibles d'optimisation de la gouvernance du « grand cycle de l'eau » : « Scénario 1 : l'État s'implique plus directement avec ses opérateurs dans la mise en œuvre des SDAGE-PDM. Les animateurs de bassins versants pourraient être recrutés par les agences de l'eau. Les agences pourraient se substituer à des maîtrises d'ouvrage absentes ou défaillantes. Les instances de planification et de concertation seraient maintenues : comités de bassin, CLE... Cette hypothèse est difficilement compatible avec la politique actuelle d'enca-

*drement strict des moyens humains de l'État et de ses opérateurs (redéploiements nécessaires, haute priorité donnée à l'animation et à l'action territoriale) ». « Scénario 2 : Une compétence obligatoire est conférée par la loi à un échelon de collectivités locales, en pratique des EPCI à fiscalité propre, ceux-ci étant encouragés à se regrouper à l'échelle de sous-bassins versants (celui du SAGE quand il existe), au sein de syndicats mixtes, d'EPTB ou d'EPAGE. Ceci paraît pertinent pour la gestion des milieux aquatiques, de l'hydromorphologie, mais ne l'est peut-être pas pour la résorption des pollutions diffuses agricoles qui a un lien fort avec le service de production d'eau potable ».*

« Avant la compétence GEMAPI, les collectivités territoriales et leurs groupements ne pouvaient intervenir qu'en se fondant sur leur clause de compétence générale. »

La dimension relative à la prévention des inondations n'interviendra qu'à la suite des premiers débats parlementaires devant le Sénat.

Cette adjonction est donc le résultat d'amendements qui avaient pour objet de remédier notamment au constat d'absence de compétence décentralisée dans le domaine de la prévention des inondations,

comme l'avait d'ailleurs relevé, en 1995, le Conseil d'État à l'occasion d'une décision juridictionnelle<sup>3</sup>. Il notait en effet qu'aucun texte ne donnait compétence aux communes pour mettre en valeur et exploiter un cours d'eau. Autrement dit, avant la compétence GEMAPI, les collectivités territoriales et leurs groupements ne pouvaient intervenir qu'en se fondant sur leur clause de compétence générale.

En raison des conditions qui ont présidé à sa création, cette nouvelle compétence est assortie d'un certain nombre d'interrogations que le sénateur de la Savoie, André Vairetto, dans la séance du 7 octobre 2013, n'a pas manqué de résumer, en regrettant le caractère trop général des réponses apportées aux questions soulevées : « Créer une compétence obligatoire sur des domaines aussi vastes et aux contours aussi flous doit s'accompagner d'une grande prudence. Ce dispositif opère en effet un désengagement de l'État, laissant aux seules collectivités locales la charge considérable de la gestion des risques d'inondation, alors que les enjeux – départementaux, nationaux et internationaux – dépassent très largement le cadre du territoire et que la gestion du domaine public fluvial est souvent altérée par des aménagements hydrauliques d'importance nationale [...] Pour être lisible, le projet de loi se doit d'apporter des réponses aux questions suivantes : quels sont les objectifs et les niveaux d'exigence liés aux nouvelles compétences ? Quels sont les prestations et les résultats attendus et quelles sont les responsabilités associées ? Ces compétences sont-elles assorties d'une obligation de résultat, et si oui laquelle ? [...] Les compétences obligatoires portent sur des domaines très vastes qui dépassent largement le seul cadre de l'entretien des cours d'eau non domaniaux et de la gestion des ouvrages hydrauliques de protection existants. [...] Par ailleurs, comment les nouvelles obligations des collectivités s'insèrent-elles dans le corpus juridique préexistant ? Que deviennent, dans le nouveau dispositif, les associations syndicales autorisées de propriétaires ayant pour objet l'entretien des cours d'eau ? Que deviennent les obligations des propriétaires riverains des cours d'eau en matière d'entretien de

2. CGEDD, « Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des Schémas directeurs d'aménagement des eaux », Ministère de l'Écologie, octobre 2013, n° 008844-01, p. 54.

3. CE, 13 juillet 1995, *District de l'Agglomération de Montpellier*, n° 140435.

*ceux-ci, dispositions contenues anciennement dans le code rural et aujourd'hui dans le code de l'environnement ? Que deviennent les dispositions de la loi de 1807, qui sont le socle de notre actuel dispositif juridique quant aux obligations des propriétaires en matière de protection contre les risques hydrauliques, qu'il s'agisse de l'érosion ou des inondations ? [...]*».

Certaines de ces interrogations trouveront sûrement leurs réponses dans les contentieux à venir qui ne manqueront pas de se nouer. En attendant les premières décisions des tribunaux et des cours, le législateur a donc essayé de remédier aux imperfections constatées par des lois successives :

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a repoussé la date impérative de son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018, au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2016 prévu initialement. La loi a également supprimé la référence à la définition d'un intérêt communautaire pour l'exercice de cette compétence par les communautés de communes qui impliquait potentiellement le maintien des communes dans l'exercice de cette compétence. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a généralisé à tous les EPCI-FP le principe de représentation-substitution par dérogation au mécanisme de droit commun de retrait des EPCI-FP des syndicats de communes ou des syndicats mixtes. Depuis cette date, quel que soit l'EPCI-FP, il se trouve substitué aux communes membres d'un syndicat dès lors que son périmètre est totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat. Enfin en 2017, deux nouvelles lois ont été votées avec pour objectifs de préciser les modalités d'exercice de la compétence GEMAPI.

La loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a clôturé un débat, pour le moins byzantin, ouvert par une note de juin 2017 produite par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) sur la possibilité pour les EPCI-FP qui n'avaient pas opté pour un exercice anticipé de la compétence de délibérer avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017 relativement au principe et/ou au produit de la future taxe GEMAPI. L'article 53 de la loi de finances rectificative valide donc les délibérations prises avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017 en application de l'article 1530 bis (I et II) du code général des impôts (CGI). Ces délibérations sont considérées comme applicables à compter des impositions dues au titre de 2018. Pour les EPCI-FP qui n'auraient pas délibéré avant la date du 1<sup>er</sup> octobre 2017, le législateur prévoit une échéance pour délibérer sur le produit attendu de cette taxe, le 15 février 2018.

La loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations<sup>4</sup> a introduit plusieurs tempéraments ou adaptations :

4. Cette loi est issue d'une proposition de loi n° 123 déposée par le député Marc Fesneau visant à répondre aux fortes demandes exprimées par les élus locaux, préoccupés par la mise en œuvre prochaine de cette nouvelle compétence, en clarifiant notamment la répartition des rôles entre les différents acteurs. Elle a fait l'objet d'une procédure accélérée impliquant une seule lecture devant l'Assemblée Nationale et le Sénat.

• Les départements et les régions, sous le double effet de la perte de la clause de compétence générale (loi NOTRe) et du caractère exclusif de la compétence GEMAPI à compter de 2020 (loi MAPTAM), risquaient de ne plus pouvoir maintenir leurs politiques en faveur des actions relevant de cette compétence<sup>5</sup>. La loi nouvelle permet à ces collectivités qui intervenaient dans ces domaines de poursuivre leurs actions au-delà de 2020, sous réserve toutefois d'avoir conclu une convention à durée déterminée avec les EPCI-FP concernés ayant pour objet de définir le rôle respectif de chaque partie prenante, ainsi que de déterminer les modalités de coordination et de financement des actions et des opérations. Le Conseil régional et le Conseil départemental seraient fondés à se maintenir ou à intégrer un syndicat mixte dont l'objet pourrait être limité à l'exercice des seules missions de la GEMAPI. Les régions pourront financer des projets d'intérêt régional liés à la compétence GEMAPI et dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par un EPCI-FP ou un syndicat mixte « fermé »<sup>6</sup>. Cette faculté était ouverte jusqu'alors aux seuls départements. Enfin, les départements sont, d'une manière générale, mieux identifiés comme des acteurs de la prévention des inondations par une extension de leur domaine d'intervention au titre de l'assistance technique prévue par l'article L. 3232-1-1 du CGCT. La portée de cette extension est, en réalité, très limitée. En effet, les communes et les EPCI-FP pouvant bénéficier de l'intervention départementale sont les communes considérées comme rurales et les EPCI-FP de moins de 15 000 habitants ; ce seuil pourrait être modifié pour ne pas rendre sans objet cette disposition légale : il pourrait [devoir] passer à 25 000 habitants dans le cadre de la révision des dispositions réglementaires issues du décret n° 2007-1868 du 26 décembre 2007.

• La responsabilité en lien avec cette nouvelle compétence demeure, pour l'instant, une grande inconnue même si la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ségolène Royal, avait osé, en 2015, soutenir le contraire, allant jusqu'à prétendre que la GEMAPI n'alourdirait pas la responsabilité des acteurs locaux<sup>7</sup>. Les inquiétudes formulées et réitérées par les associations nationales des élus locaux (AMF, AdCF...) prouvent que les EPCI-FP sont moins optimistes que la ministre. L'article 220 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE) avait introduit, à la suite d'une décision du tribunal administratif de Nîmes<sup>8</sup>, rendue à l'encontre du syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du Rhône et de la mer (SYMADREM), une clause limitative de responsabilité. Cet article codifié à l'article L. 562-8-1 al. 2 modifié du code de l'environnement prévoit désormais que : « La

5. JO 22 novembre 2016, p. 9628.

6. art. L. 1111-10 CGCT.

7. Instruction du gouvernement du 21 octobre 2015 relative à l'attribution de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

8. TA de Nîmes, 24 mars 2009, n° 0604724 ; cette décision fut annulée : CAA Marseille, 5 novembre 2012, 09MA01880, « GFA de Clairefarine » : « la circonstance que la digue n'ait pas été conçue pour résister à une montée des eaux d'une telle importance ne saurait être regardée comme un vice de conception, assimilable à un défaut d'entretien normal de cette dernière ; qu'ainsi la circonstance que l'ouvrage de protection contre l'expansion des eaux dont le syndicat avait la charge se soit rompu à l'occasion d'une crue qui excédait toutes les hypothèses prises en compte lors de sa conception, hypothèses qui se réfèrent à des inondations survenues en 1840, 1841 et 1843, n'est pas de nature à démontrer que l'entretien de la digue aurait été insuffisant, et non conforme aux règles de l'art ou aux prescriptions légales ou réglementaires existant à l'époque ».

responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées ». La responsabilité du gestionnaire ne peut être exclue que pour autant qu'il justifie d'avoir satisfait à ses obligations notamment de demande d'autorisation des systèmes d'endiguement, au titre de la rubrique 3.2.6.0. de la nomenclature « IOTA », avant le 31 décembre 2019 pour les ouvrages de classe A et B et avant le 31 décembre 2021 pour les ouvrages de classe C. Le législateur prévoit que, dans l'attente de la constitution du dossier de demande d'autorisation, les EPCI-FP pourront bénéficier d'une exemption de responsabilité en cas de sinistre impliquant des ouvrages hydrauliques, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien normal.

- Sur le plan de la gouvernance des bassins versants, le législateur autorise, de façon temporaire, jusqu'au 31 décembre 2019, qu'un syndicat mixte « ouvert » puisse adhérer à un autre syndicat mixte « ouvert ». Cette faculté sera réservée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 aux seuls syndicats mixtes labellisés établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) au sens de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, en vue de leur adhésion à un établissement public territorial de bassin (EPTB)<sup>9</sup>.

- La sécabilité : pour faciliter la mise en œuvre de la compétence au regard notamment des situations observées sur le territoire national, le législateur a précisé les règles en matière de sécabilité de la GEMAPI. La sécabilité concerne d'abord la compétence : les quatre missions peuvent être exercées de façon disjointe. Cette possibilité était déjà autorisée par le texte initial. La sécabilité des missions était, en revanche, prohibée ; chaque mission ne pouvait être transférée que dans sa totalité, comprenant les deux finalités poursuivies par la compétence. La sécabilité des missions est désormais permise même si cette possibilité a été sérieusement contestée au Parlement. Désormais, une même mission peut être transférée partiellement. La sécabilité géographique, quant à elle, était déjà autorisée sur le fondement de l'article L. 5211-61 du CGCT. Elle est désormais précisée et spécifiée pour l'exercice de cette nouvelle compétence.

- La labellisation EPAGE et EPTB des syndicats mixtes constituait la condition légale<sup>10</sup> pour pouvoir se prévaloir du mécanisme de délégation de compétence prévu à l'article L. 1111-8 du CGCT, entre les EPCI à FP et lesdits syndicats mixtes. Le législateur a souhaité de façon provisoire laisser cette possibilité aux syndicats mixtes qui ne bénéficieraient pas d'un de ces deux labels, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2019. La loi valide, enfin, les délibérations prises par anticipation, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 qui avaient pour objet de décider de transférer, tout ou partie, des missions de la compétence GEMAPI à un syndicat mixte.

- La rubrique 12 de l'article L. 211-7 du code de l'environnement relative à l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques est élargie à la prévention du risque d'inondation.

- Le gouvernement doit remettre pour la fin du premier trimestre 2018 un rapport au Parlement destiné à mentionner les types d'opérations et d'équipements susceptibles d'être financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « fonds Barnier ») et par le produit de la taxe GEMAPI. Ce rapport précisera la répartition des compétences en la matière entre les collectivités territoriales et leurs groupements et clarifiera l'articulation entre la mission 4<sup>o</sup> de l'article L. 211-7 du code de l'environnement de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols, le service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines et la compétence en matière d'assainissement. La « petite » loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes adoptée le 30 janvier 2018, en 1<sup>re</sup> lecture, par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée a posé les bases d'une première clarification. La compétence « assainissement » doit recouvrir l'assainissement collectif, l'assainissement non collectif et la gestion des eaux pluviales des aires urbaines au sens de l'article L. 2226-1 du CGCT. Est intégré ainsi dans cette compétence l'assainissement des eaux de ruissellement des zones urbaines ; autrement dit, la compétence « assainissement » englobe tout le flux capté par les réseaux (tuyaux).

La compétence GEMAPI intervient donc dans un domaine déjà organisé juridiquement. Les interfaces avec les obligations des propriétaires et les pouvoirs de police du maire et du préfet n'ont, semble-t-il, pas été envisagées dans leur globalité, faisant apparaître, par endroits, l'absence de « *tuilage* » des dispositions législatives entre-elles.

## II. UNE COMPÉTENCE S'INSCRIVANT DANS UN CADRE JURIDIQUE DÉJÀ ORGANISÉ

La compétence GEMAPI ne dispense pas du respect des procédures d'autorisation et de déclaration au titre des différentes législations ; pas plus qu'elle ne dispense du respect des droits et des obligations des propriétaires des cours d'eau et des autorités de police.

### A. Les obligations du propriétaire

Le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau défini à l'article L. 215-14 du code de l'environnement qui dispose : « *sans préjudice des articles 556 et 557 du Code civil et des chapitres Ier, II, IV, VI et VII du présent titre, le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau. L'entretien régulier a pour objet de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique ou, le cas échéant, à son bon potentiel écologique, notamment par enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par élagage ou recépage de la végétation des rives. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article* ». Cette obligation d'entretien comprend également l'enlèvement des déchets flottants<sup>11</sup>.

9. P. Marc, « Les cours d'eau et le droit », éd. Johanet, Paris, 2006. « La police de l'eau, Réglementer les usages des eaux : un défi permanent », sous la direction d'A. Mergely et F. Mynard, éd. Johanet, Paris, 2017, p. 356. J.L. Gazzaniga, X. Larrouy-Castera, P. Marc, J.P. Ourliac, « Le droit de l'eau », Litec, 3<sup>ème</sup> éd. Paris, 2011, p. 192.

10. C. env., art. L. 213-12.

11. CAA Douai, 30 juillet 2009, n° 08DA01088.

L'article L. 2124-11 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) fixe la même obligation pour les cours d'eau relevant du domaine public fluvial : « *L'entretien, tel que défini aux articles L. 215-14 et L. 215-15 du code de l'environnement, des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances est à la charge de la personne publique propriétaire du domaine public fluvial. Toutefois, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent intérêt peuvent être appelées à contribuer au financement de leur entretien* ».

La note ministérielle du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE<sup>12</sup>) considère qu'il existe bien une obligation d'entretien qui pèse de manière identique sur le propriétaire d'un cours d'eau et sur l'EPCI-FP. Un partage de responsabilité devra donc s'opérer entre eux à la discrétion du juge, à défaut de précisions légales.

Cette compétence GEMAPI ne remet donc pas en cause l'obligation d'entretien du propriétaire du cours d'eau, qu'il soit domanial ou non domanial : « *l'obligation d'entretien du cours d'eau du propriétaire constitue un attribut du droit de propriété et non une compétence susceptible d'être transférée à une structure syndicale* »<sup>13</sup>. L'article 59 de la loi MAP-TAM confirme la superposition des obligations d'entretien en disposant que : « *Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent leur compétence [...], sans préjudice de l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain prévue à l'article L. 215-14 du même code, ni des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires [...]* ».

Pendant, les textes relatifs à la GEMAPI restent silencieux concernant les modalités de déclenchement et de mise en œuvre de la compétence au regard des obligations des propriétaires. Faute de précision, l'article L. 215-16 du code de l'environnement, introduit par la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 trouvera sûrement à s'appliquer. Cette disposition prévoit que : « *si le propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite par l'article L. 215-14, la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse à l'issue d'un délai déterminé dans laquelle sont rappelées les dispositions de l'article L. 435-5, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé. Le maire ou le président du groupement ou du syndicat compétent émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception du montant correspondant aux travaux exécutés. Il est procédé au recouvrement de cette somme au bénéfice de la commune, du groupement ou du syndicat compétent, comme en matière de créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine* ».

Les associations syndicales de propriétaires, qui ont le statut d'établissement public, bénéficient d'un dispositif spécifique de substitution formalisé à l'article 50 du décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires : « *Dans le cas où le préfet constate, après mise en demeure de l'association, que l'importance des ouvrages ou des travaux à réaliser dans l'intérêt public excède les capacités de l'association sans que cela remette en cause de manière définitive sa capacité à réaliser son objet, il peut décider, par arrêté, de substituer en tout ou partie à l'association l'État ou, sur leur demande, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. Cette substitution ne peut intervenir que pour une durée déterminée. Le préfet notifie sa décision à l'association* ».

« Cette compétence GEMAPI ne remet donc pas en cause l'obligation d'entretien du propriétaire du cours d'eau, qu'il soit domanial ou non domanial. »

En matière d'ouvrages de protection, le législateur a pris soin de déterminer les relations à établir entre l'EPCI-FP et l'exploitant ou le propriétaire. L'article L. 566-12-1 du code de l'environnement prévoit en effet une procédure de mise à disposition opérée dans le cadre d'une convention qui devra en préciser les modalités ainsi que la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser et les responsa-

bilités de chacun.

Enfin, l'impact de la compétence GEMAPI sur la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais et plus particulièrement son article 33 n'a jamais été véritablement abordé par le législateur. Cette disposition historique met à la charge des propriétaires intéressés la protection des propriétés riveraines de la mer et des cours d'eau contre l'action naturelle des eaux notamment par la construction de digues<sup>14</sup>. La jurisprudence administrative a, de façon constante, toujours considéré qu'« *en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires les y contraignant, l'État et les communes n'ont pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux. Il ressort au contraire des articles 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807 que cette protection incombe aux propriétaires intéressés* »<sup>15</sup>. Avec l'émergence de la compétence GEMAPI, il sera difficile de soutenir dans les prétoires qu'il n'existe toujours pas d'obligation légale et/ou réglementaire destinée à protéger les riverains. Cette compétence a eu pour effet, sinon d'abroger, du moins de « *neutraliser* » la disposition de la loi de 1807. Cette interprétation demandera à être confirmée par la jurisprudence.

Toujours au sujet de la responsabilité des collectivités publiques, le juge administratif a précisé qu'elle pouvait « *être engagée lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés soit par l'existence ou le mauvais état d'entretien d'ouvrages publics, soit par une faute commise par l'autorité administrative* »<sup>16</sup>. Un maître d'ouvrage est en effet responsable, même en l'absence

12. L'arrêté du 20 janvier 2016 relatif au contenu des SDAGE institue une stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau comme un document d'accompagnement du SDAGE pour sa prochaine mise à jour en 2021. La note ministérielle du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau précise le contexte ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette stratégie et les axes prioritaires pour l'élaboration de cette dernière. Le secrétariat technique de bassin (STB) devait établir pour le 31 décembre 2017, une première version concernant en priorité la compétence GEMAPI et les compétences en matière d'eau potable et d'assainissement.

13. JO Sénat du 25 septembre 2014, page 2183.

14. CAA Lyon, 29 mai 2001, n° 96LY02769, 96LY02770.

15. CE, 9 février 1972, *Société industrielle de tous articles plastiques*, n° 79268 ; arrêt confirmé quelques années plus tard : CE, 2 mars 1984, *syndicat intercommunal de l'Huveaune*, n° 35524 35874. Position réaffirmée régulièrement par la jurisprudence administrative : CAA Marseille, 3 juin 2003, *syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique du bassin de la Berre et du Rieu*, n° 09MA00885.

16. *Ibidem*.



de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers et aux usagers en raison tant de leur existence que de leur fonctionnement.

En matière de cours d'eau, la responsabilité des propriétaires doit être analysée à la lumière de celles du maire et du préfet.

## B. Les obligations du préfet et du maire en matière de risque d'inondation

### 1. Un devoir de contrôle du préfet au titre de ses polices spéciales de l'eau et des cours d'eau

Le préfet détient sur les cours d'eau non domaniaux un pouvoir de police spécial au titre de la conservation des eaux. Il appartient donc au préfet, dans le cadre de ce dispositif législatif, de prendre toutes les dispositions utiles pour s'assurer que les riverains procèdent notamment à l'entretien des cours d'eau<sup>17</sup>.

Par ailleurs, le préfet exerce un contrôle, dans le cadre de son pouvoir de police de l'eau prévu par l'article L. 214-3 du code de l'environnement, sur tout projet relevant de la nomenclature relative aux « installations, ouvrages, travaux, activités » (« IOTA »), annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement. Ainsi, en matière d'exercice de la compétence GEMAPI, une autorisation est désormais exigée pour les systèmes d'endiguements<sup>18</sup> et les aménagements hydrauliques<sup>19</sup> prévus, depuis le décret du 12 mai 2015<sup>20</sup>, à la rubrique 3.2.6.0. de cette nomenclature. Ces deux notions sont articulées autour de celle de « zones protégées » que doivent définir les EPCI-FP ou les collectivités responsables de la compétence GEMAPI. Cette notion de zones protégées constitue la « pierre angulaire » de la mise en place de la compétence GEMAPI pour sa finalité « prévention des inondations ». En effet, la définition des systèmes d'endiguement et d'aménagements hydrauliques doit être précédée de la définition des zones exposées au risque d'inondation (ZERI) ou des zones de submersion marine (ZESM), qui sont les futures zones protégées. Il appartient à l'étude de dangers (EDD) de présenter cette zone sous une forme cartographique appropriée<sup>21</sup>. La place de ces zones dans les futurs plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) reste posée.

En pratique, le système d'endiguement comprend une ou plusieurs digues ainsi que tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention et des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage. Les aménagements hydrauliques recouvrent l'ensemble des ouvrages qui permettent soit de stoc-

ker provisoirement des écoulements provenant d'un bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassin hydrographiques, soit le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer.

Le système d'endiguement est donc soumis à une autorisation préfectorale qui sera délivrée sur la base des documents recensés à l'article D. 181-15-1 IV du code de l'environnement. Les EPCI-FP devront déposer un dossier auprès du service instructeur de l'État pour faire reconnaître les ouvrages hydrauliques du bassin versant soit comme « système d'endiguement », soit comme « aménagements hydrauliques ». Les EPCI à FP devront formuler une demande avant le 31 décembre 2019 pour les ouvrages classés A et B, et avant le 31 décembre 2021 pour les ouvrages classés C.

### 2. Des obligations de prise en compte du risque d'inondation au titre du droit de l'urbanisme<sup>22</sup>

Les systèmes d'endiguement devront être nécessairement autorisés au titre de la loi sur l'eau (IOTA) et devront respecter les prescriptions des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI). Les autorisations « IOTA »<sup>23</sup>, tout comme celles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)<sup>24</sup> ou encore les autorisations de construire<sup>25</sup> devront être conformes aux plans de préventions du risque (PPR) « inondation ». Ces plans constituent des documents d'urbanisme<sup>26</sup> qui, tout en étant qualifiés par la loi de servitudes d'utilité publique<sup>27</sup>, « ont pour objet de définir des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes et ont ainsi pour effet de déterminer des prévisions et règles opposables aux personnes publiques ou privées au titre de la délivrance des autorisations d'urbanisme qu'elles sollicitent »<sup>28</sup>. Le Conseil d'État a, sur la question spécifique des digues, indiqué qu'un PPRI se devait de les prendre en compte en tant que risque potentiel. Les études réalisées par l'État pour établir les PPRI pourront être utilement mobilisées par les EPCI-FP ou leur groupement au moment de la définition des futures zones protégées.

En l'absence de PPRI, les documents d'urbanisme<sup>29</sup> devront prendre en compte les risques d'inondation comme le prévoit

« Il appartient donc au préfet de prendre toutes les dispositions utiles pour s'assurer que les riverains procèdent notamment à l'entretien des cours d'eau. »

17. CAA Marseille, 19 juin 2003, n° 99MA01670.

18. C. env., art. R. 562-13.

19. C. env., art. R. 562-18.

20. Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques.

21. C. env., art. R. 214-116.

22. D. Gillig, « L'urbanisme à l'épreuve du risque inondation », *Construction-Urbanisme*, N°12, décembre 2017, n°88.

23. CAA Nantes, 20 mars 2017, n° 15NT03731.

24. CE, 9 octobre 2017, n° 397199.

25. CE, 7 nov. 2012, n° 337755.

26. CE, 3 décembre 2001, n° 236910, « Le PPR est un document d'urbanisme nonobstant la circonstance que ces plans sont établis en application de dispositions législatives qui n'ont pas été incorporées dans le code de l'urbanisme ». CE, 30 déc. 2011, n° 324310 : Les PPR tiennent lieu de plan d'occupation des sols (POS) ou de plan local d'urbanisme (PLU) au sens des dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme.

27. C. env., art. L. 562-4 : « Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan local d'urbanisme ».

28. CAA Lyon, 13 décembre 2016, SARL Les carrières de Mougins, n° 15LY00367.

29. CAA Marseille, 22 juin 2017 n° 16MA04346 - 16MA04347 : En l'absence de PPRI, une commune peut se référer aux données issues de l'atlas des zones inondables (AZI), et de l'inventaire des zones d'expansion des crues (ZEC) pour évaluer le risque inondation sur son territoire.

l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre notamment (5°) la prévention des risques naturels prévisibles ». La planification urbaine constitue donc une obligation pour les élus locaux de retranscrire dans des documents opposables le risque d'inondation.

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT), en vertu de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme, doivent être compatibles avec (10°) « les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation pris en application de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7 ». Le plan local d'urbanisme (PLU), au moyen de son règlement<sup>30</sup>, peut classer en zone naturelle et forestière (zones N), les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison (5°) notamment de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues. En revanche, ne pourra pas être classé en zone constructible une zone destinée à accueillir un parc d'activités intercommunal non commercial, située dans un champ d'inondation au cœur d'un vaste secteur d'expansion des crues. Le juge administratif a ainsi annulé la délibération approuvant la révision d'un POS en ce qu'il modifiait de manière substantielle le périmètre des champs d'inondation et les conditions d'écoulement des eaux en portant atteinte à la sécurité publique des communes avoisinantes<sup>31</sup>.

« Les autorisations d'urbanisme doivent respecter le PLU dans un rapport de conformité : s'il existe des interdictions de construire, ou des limitations à ce droit, l'autorité compétente a l'obligation d'en tenir compte et de refuser le permis de construire. Il s'agit alors d'une compétence liée »<sup>32</sup>. En l'absence de document d'urbanisme, l'autorité compétente devra se référer aux dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU) définies aux articles R. 111-1 à R. 111-24 du code de l'urbanisme. En matière d'appréciation du risque d'inondation, c'est l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme qui trouve à s'appliquer. Cet article dispose que : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ». Cette disposition permet de refuser ou bien d'assortir l'autorisation d'urbanisme de prescriptions particulières.

L'illégalité de la délivrance du permis de construire est constitutive d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de la commune<sup>33</sup>. La délivrance d'un permis de construire en méconnaissance des PPRI est de nature à entraîner la responsabilité pénale des élus.

30. C. urb. art. R. 151-17.

31. CAA Nancy, 23 mars 2006, n° 04NC00376.

32. C. Cans, I. Diniz, J.M. Pontier, T. Touret, « Traité de droit des risques naturels », Ed. Le Moniteur, Paris, 2014, p. 316.

33. CAA Marseille, 29 octobre 2015, n° 13MA03386.

### 3. Un devoir d'information de la population de la part du maire

La présence d'un PPR oblige le maire à une obligation biennale d'information sur les risques majeurs recensés sur son territoire. L'article L. 125-2 du code de l'environnement prévoit que le maire doit délivrer une information, particulière, sur le risque d'inondation.

Un plan communal de sauvegarde (PCS) est obligatoire dans les communes dotées d'un PPR conformément à l'article L. 731-1 du code de la sécurité intérieure (CSI). Le PCS définit l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles. Il arrête également les mesures d'accompagnement et de soutien de la population, ainsi que leur mise en œuvre.

Au titre de son obligation de prévention, le maire est tenu à l'information de sa population par le biais de plusieurs documents ou actions : le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) qui constitue la déclinaison communale du dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), établi par le préfet. Le DICRIM ne peut se contenter de reprendre uniquement les informations transmises par le préfet. Le juge pénal a eu l'occasion de préciser que le DICRIM devait être l'occasion d'approfondir les informations reçues du préfet, de définir et de prévoir localement les mesures matérielles adéquates en fonction des spécificités du territoire communal<sup>34</sup>.

« Ces mesures comprennent, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque »<sup>35</sup>. Le maire fait connaître au public l'existence du document par un avis affiché à la mairie pendant au moins deux mois. De plus, le maire est tenu d'organiser l'affichage des consignes de sécurité figurant dans le DICRIM et celles éventuellement fixées par les exploitants ou les propriétaires des locaux et terrains répondant à des caractéristiques particulières<sup>36</sup>.

L'information du public s'opère également au moyen de l'inventaire et de l'établissement des repères de crues qui matérialisent le niveau atteint par les plus hautes eaux connues dans les zones exposées au risque d'inondation. Ces repères ont pour objet de contribuer au maintien de la mémoire locale des événements passés. La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent entretient et protège ces repères.<sup>37</sup>

34. CA Poitiers, 4 avr. 2016, n° 16/00199, affaire intéressant la commune de la Faute-sur-Mer.

35. C. env., art. R. 125-11.

36. C. env., art. R. 125-12 et R. 125-14 : « 1° Etablissements recevant du public, au sens de l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitation, lorsque l'effectif du public et du personnel est supérieur à cinquante personnes ; 2° Immeubles destinés à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, agricole ou de service, lorsque le nombre d'occupants est supérieur à cinquante personnes ; 3° Terrains aménagés permanents pour l'accueil des campeurs et le stationnement des caravanes soumis à permis d'aménager en application de l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme, lorsque leur capacité est supérieure soit à cinquante campeurs sous tente, soit à quinze tentes ou caravanes à la fois ; 4° Locaux à usage d'habitation regroupant plus de quinze logements ».

37. C. env. art., L. 563-3.



Ces différentes obligations au titre de l'information des populations constituent des obligations spéciales et particulières susceptibles d'être sanctionnées par le juge pénal (cf. *infra*).

#### 4. Un devoir de prévention du maire

En outre, le maire dispose de son côté d'un pouvoir de police administrative générale en vertu duquel il est, par principe, responsable des désordres se produisant dans sa commune. La compétence GEMAPI n'a pas remis en cause cette organisation juridique. Le maire continue à être considéré comme l'autorité administrative compétente pour intervenir en cas d'atteinte à l'environnement (pollution) et à la sécurité des personnes (inondation, rupture de digue, déséchouage d'un bateau<sup>38</sup>...), en vertu de l'article L. 2212-2 5° du CGCT. Le maire est débiteur d'une obligation de prudence particulière au regard notamment de la vulnérabilité de son territoire au risque d'inondation. Ainsi, il lui appartient de prévenir les conséquences dommageables d'une brèche apparue dans une digue. La cour administrative d'appel de Marseille a ainsi jugé que le maire d'une commune avait commis une faute dans l'exercice de ses pouvoirs de police dès lors qu'il n'avait pas prévenu le sinistre par des précautions convenables. Il est relevé, comme élément supplémentaire pour caractériser la carence du maire que « la commune a[vait] disposé d'un délai conséquent pour constater l'existence de la brèche pratiquée dans la digue par deux riverains et y porter remède »<sup>39</sup>. Le maire est sanctionné en ce qu'il n'a pas pris toutes les dispositions nécessaires pour éviter par exemple la rupture d'une digue ou l'aggravation d'un dommage. Sur ce fondement, le Conseil d'État retient la responsabilité pour faute d'une commune qui avait toléré l'existence illégale d'une décharge, laquelle avait entraîné une réduction des épandages au moment de la crue ainsi qu'un apport de détritiques dans le lit de la rivière<sup>40</sup>.

« Le maire est débiteur d'une obligation de prudence particulière au regard notamment de la vulnérabilité de son territoire au risque d'inondation. »

L'article L. 2212-4 du CGCT confère au maire des pouvoirs importants en cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels. Le maire doit prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances<sup>41</sup> et réaliser les travaux de protection reconnus d'intérêt collectif, à ses frais<sup>42</sup>. « Le coût des travaux incombe alors à la commune, sans préjudice de la possibilité pour elle d'exercer devant le juge civil une action récursoire à l'encontre du propriétaire si elle estime que l'origine des désordres réside dans un manquement de celui-ci à ses obligations »<sup>43</sup>. Lorsque les travaux n'ont pas été réalisés par la commune, le juge admi-

nistratif se réfère alors au coût des travaux vis-à-vis des ressources communales pour apprécier la responsabilité de cette dernière. Les travaux ne devront pas être « hors de proportion avec les ressources communales »<sup>44</sup>. Le préfet du département est informé des mesures de prévention ou de sauvegarde prescrites qui ne peuvent être que des mesures temporaires ou limitées<sup>45</sup>. Les mesures permanentes applicables à un risque prévisible relèveront du dispositif d'expropriation pour cause d'utilité publique prévu par l'article L. 561-1 du code de l'environnement. La seule réserve technique pour mettre en œuvre cette disposition est de démontrer que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

En présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire peut aller jusqu'à ordonner la démolition immédiate d'un immeuble. Cette décision devant s'appuyer toutefois sur des éléments sérieux portés à sa connaissance prouvant qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente qui ne peut être différée<sup>46</sup>. Cette mesure doit être impérativement considérée comme « nécessaire et appropriée » au regard de l'urgence de la situation et de la gravité particulière du péril résultant de l'état de l'immeuble. Cette décision devant être considérée comme étant la seule à garantir la sécurité publique. Le Conseil

d'État a validé la légalité de ce type de mesures en en précisant toutefois le fondement légal : « Les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du CGCT s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure. Ils sont distincts des pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des procédures de péril ou de péril imminent régies par les articles L. 511-1 à L. 511-4 du code de la construction et de l'habitation, auxquels renvoie l'article L. 2213-24 du CGCT, qui doivent être mis en œuvre lorsque le danger provoqué par un immeuble provient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres. Toutefois, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, le maire peut, quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriées »<sup>47</sup>.

La police municipale est assurée par le maire. Il est le premier acteur à devoir intervenir dans la prévention et gestion de crise pour la mise en sécurité de ses administrés (prévention, alerte, évacuation...).

Toutefois, aux termes de l'article L. 2215-1 du CGCT, le préfet peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité

38. CAA Lyon, 7 juillet 2011, n° 10LY00446.

39. CE, 14 mai 2008, *Commune de Pertuis*, n° 291440.

40. CE, 3 mai 2006, *Commune de Bollène*, n° 262046.

41. CE, 6 avril 1998, n° 142845 : « A la suite d'un glissement de terrain qui avait causé des dommages, et dont un arrêté interministériel avait constaté qu'il résultait d'une catastrophe naturelle, le maire a, par arrêté, ordonné au propriétaire du terrain de faire procéder d'urgence aux travaux nécessaires afin de stopper le glissement en cours. Si l'article L. 2212-2 du CGCT n'autorise pas l'autorité municipale à prescrire au propriétaire d'un terrain, en les mettant à sa charge, des travaux de cette nature, l'article L. 2212-4 du même code permet au maire de prescrire de telles mesures, lesquelles toutefois, ayant un intérêt collectif, doivent être exécutées par les soins de la commune et à ses frais ».

42. CE, 11 juillet 2014, *Copropriété Les Hauts de Riffroids*, n° 360835.

43. CE, 29 janvier 2014, *Commune de Nouméa*, n° 355599.

44. CE, 16 juin 1989, *Association «Le ski alpin murois»*, n° 59616 ; CAA Bordeaux, 3 février 2005, n° 01BX00069.

45. CE, 29 octobre 2009, n° 310470.

46. CE, 31 août 2009, *Commune de Crégols*, n° 296458.

47. CE, 10 octobre 2005, *Commune de Badinières*, n° 259205.

publiques. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

## 5. Des obligations de prudence ou de sécurité pénalement sanctionnables

Le juge pénal a rappelé, à l'occasion du procès « Xynthia »<sup>48</sup>, que le maire d'une commune pouvait être poursuivi pénalement pour homicide involontaire (art. L. 221-6 c. pén.) et/ou mise en danger des habitants de la commune (art. L. 223-1 c. pén.).

La responsabilité pénale des élus s'apprécie au regard de plusieurs textes : les alinéas 3 et 4 de l'article L. 121-3 du code pénal relatif à l'élément intentionnel des infractions : « [...] Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. / Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ».

« Le juge pénal a rappelé que le maire d'une commune pouvait être poursuivi pénalement pour homicide involontaire et/ou mise en danger des habitants de la commune. »

L'article L. 2123-34 du CGCT fixe le cadre en précisant que : « le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

Dans l'hypothèse de poursuites à l'encontre d'élus pour homicide involontaire, il faudra que soient établis un comportement fautif et un lien de causalité avec le dommage. « Lorsque la personne poursuivie est une personne physique et que le lien de causalité entre la faute qu'elle a commise et le dommage n'est qu'indirect, il faut en outre que le comportement fautif présente un certain degré de gravité. [...] Le lien de causalité est indirect, lorsque, sans être à l'origine immédiate du dommage, la personne poursuivie a soit créé ou contribué à créer par son action imprudente la situation qui a permis la réalisation du dommage, en l'espèce le décès, soit négligé de prendre les mesures permettant de l'éviter »<sup>49</sup>.

Dans cette hypothèse, la personne ne sera condamnée pénalement que si elle a commis une faute qualifiée consistant, soit dans la violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit dans une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer.

Les carences du maire sont susceptibles d'être regardées comme des fautes qualifiées lorsqu'elles concernent le défaut d'information biennale de la population de la commune, alors qu'il existait un PPRi, sur les caractéristiques du risque d'inondation, sur les mesures de prévention des risques, les modalités de l'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque ; le défaut d'établissement du DICRIM (l'omission du DICRIM constitue une violation d'une obligation particulière de sécurité liée à

l'information et la protection du public exposé à un risque naturel majeur d'inondation) ; le défaut d'information de la population des risques réels et sérieux d'inondation et de l'alerte météorologique dont le maire avait été informé ; le défaut d'établissement de plan de secours pour la commune, l'absence de plan communal de sauvegarde (PCS). En revanche, les dispositions fondant le pouvoir de police administrative général du maire, les articles L. 2122-2 et L. 2122-4 du CGCT, n'ont pas pu servir de fondement à la violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité. Au regard du risque pénal, il sera important de bien définir les obligations attachées à cette nouvelle compétence.

## III. LA NÉCESSAIRE DÉTERMINATION DE LA COMPÉTENCE SELON SES FINALITÉS, SES MISSIONS ET SES OBLIGATIONS

Pour ériger cette nouvelle compétence, le législateur s'est appuyé sur deux codes : le CGCT et le code de l'environnement. Si la compétence est inscrite dans les articles du CGCT<sup>50</sup> relatifs aux compétences des EPCI-FP, la définition des missions s'opère en revanche par un renvoi à l'article L. 211-7 du code de l'environnement<sup>51</sup>. Sur les douze rubriques que comporte cet article, le législateur en a retenu quatre.

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Ce mode opératoire a conduit « la pratique » à instrumentaliser les huit autres rubriques qualifiées, en l'absence de normalisa-

48. C. Cans, J.M. Pontier, T. Touret, « Xynthia, ou l'incurie fautive d'un maire obstiné », AJDA n°7/2015, 2 mars 2015, p. 379 et suiv.

49. CA Poitiers, 4 avr. 2016, n° 16/00199 ; l'arrêt rendu par la chambre des appels correctionnels de Poitiers comporte 140 pages.

50. L'article L. 5214-16 du CGCT pour les communautés de communes ; l'article L. 5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération ; l'article L. 5215-20 du CGCT pour les communautés urbaines ; l'article L. 5217-2 du CGCT applicable pour les métropoles de droit commun.

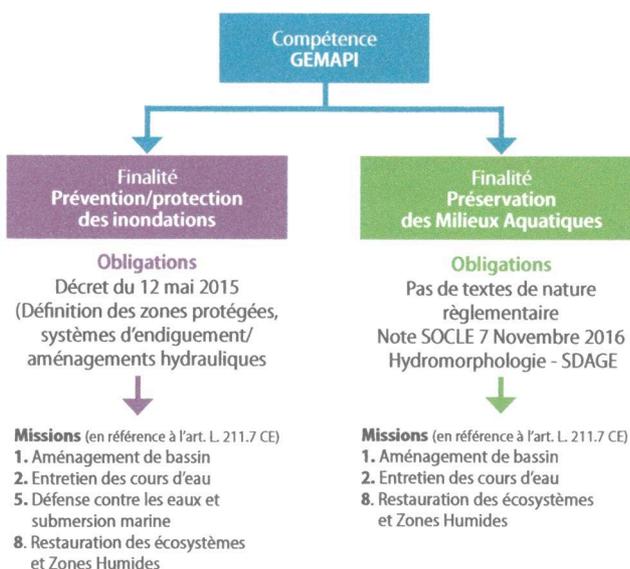
51. Cette méthode semble avoir été inspirée d'un rapport de l'ARPE PACA intitulé « la gestion des cours d'eau, une organisation existante à adapter aux enjeux actuels », 2012.

tion du « grand cycle de l'eau », de « Hors-GEMAPI ». Ainsi a-t-on vu prospérer des analyses consistant à exclure du champ de la compétence des missions au motif qu'elles figuraient dans l'une des huit autres missions restantes. Les débats se sont principalement cristallisés autour des missions relatives à la gestion du ruissellement des eaux pluviales et à l'animation, inscrites respectivement aux rubriques 4° et 12° de l'article L. 211-7. Il est permis d'affirmer que cette extrapolation n'a jamais été voulue par le législateur. Il ne fait pas de doute que la conception de cette compétence est à l'origine de ces démarches interprétatives.

La vraie difficulté pratique a été donc de s'accorder sur ce que recouvrait le terme même de compétence. L'Inspection générale de l'administration (IGA) avait justement relevé cette complexité, dans un rapport de mai 2017 : « Le terme de compétence est plus ambigu qu'il ne semble au premier abord, il est faussement clair »<sup>52</sup>. Pour une collectivité territoriale, être titulaire d'une compétence consiste en la capacité, « d'initier un projet, d'en assurer la maîtrise d'ouvrage, de déterminer librement les modalités de sa réalisation et d'en contrôler l'avancement. Au nombre des modalités de réalisation d'un projet peut figurer l'attribution de subventions »<sup>53</sup>. La maîtrise d'ouvrage est contenue dans la notion de compétence, de même que l'animation, la concertation et la coordination.

Cet éclairage était insuffisant pour aborder plus précisément les contours de cette nouvelle compétence. Pour y remédier, il a fallu privilégier une définition mettant davantage en exergue les composantes structurelles de la compétence, à savoir les finalités (objectifs), les missions et les obligations.

### La GEMAPI : 1 compétence, 2 finalités, 4 missions et des obligations partiellement définies sur le plan légal et réglementaire



52. B. Acar, P. Reix, « Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale », I.G.A., n°16119-R, mai 2017.

53. Extrait circulaire n° 66 / 2012 du 18 juillet 2012 sur les financements croisés. Toutefois, une réponse ministérielle du 10 février 2009 précise que « L'attribution de subventions n'étant pas en elle-même constitutive d'une compétence, elle doit s'appuyer sur une compétence statutaire ».

Ainsi, il a été suggéré d'envisager la compétence GEMAPI, à l'aune :

**De ses finalités** : il s'agit des objectifs recherchés par le législateur et le pouvoir réglementaire. Si cette compétence est unique, ses finalités en revanche sont duales : la prévention/protection contre le risque d'inondation, d'une part, et la préservation des milieux aquatiques, d'autre part.

**De ses missions** : il s'agit des domaines d'intervention de la collectivité compétente, des « compétences techniques » nécessaires pour parvenir aux objectifs fixés. Les missions 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement caractérisent la « sphère d'action » attachée désormais à l'exercice de la compétence GEMAPI.

**De ses obligations** : les obligations en lien avec la finalité « prévention/protection des inondations » sont principalement définies par le décret du 12 mai 2015<sup>54</sup> qui prévoit le dépôt d'un dossier « loi sur l'eau » pour faire autoriser la ou les côtes de protection associées aux systèmes d'endiguements. Par ailleurs, il est précisé que « la nouvelle compétence GEMAPI a été créée par le législateur pour renforcer progressivement des digues qui ont été très souvent laissées longtemps dans un certain état d'abandon du fait du morcellement des responsabilités »<sup>55</sup>. Il ressort d'une réponse ministérielle du 1<sup>er</sup> septembre 2016 que cette finalité recouvre également « les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes notamment par des techniques dites "souples" mobilisant les milieux naturels, ainsi que des techniques dites "dures" qui contribuent à fixer le trait de côte ou ralentir son évolution » et « la gestion de tous les ouvrages naturels ou artificiels de défense contre la mer destinés à sauvegarder les territoires des effets des submersions marines ou des reculs du trait de côte »<sup>56</sup>. Les relations entre les nouveaux zonages issues des obligations réglementaires avec les documents d'urbanisme (SCOT, PLUi) devront être définies. La détermination de la responsabilité d'un maire par rapport à celle d'un EPCI-FP s'appréciera au regard des obligations respectives. Une interface entre ces deux autorités publiques est prévue dans le cadre de l'étude de dangers qui doit indiquer notamment « les dangers encourus par les personnes en cas de crues ou submersions dépassant le niveau de protection assuré ainsi que les moyens du gestionnaire pour anticiper ces événements et, lorsque ceux-ci surviennent, alerter les autorités compétentes pour intervenir et les informer pour contribuer à l'efficacité de leur intervention »<sup>57</sup>. Par ailleurs, il est de la responsabilité de l'EPCI-FP d'établir « un document décrivant l'organisation mise en place pour assurer l'exploitation de l'ouvrage, son entretien et sa surveillance en toutes

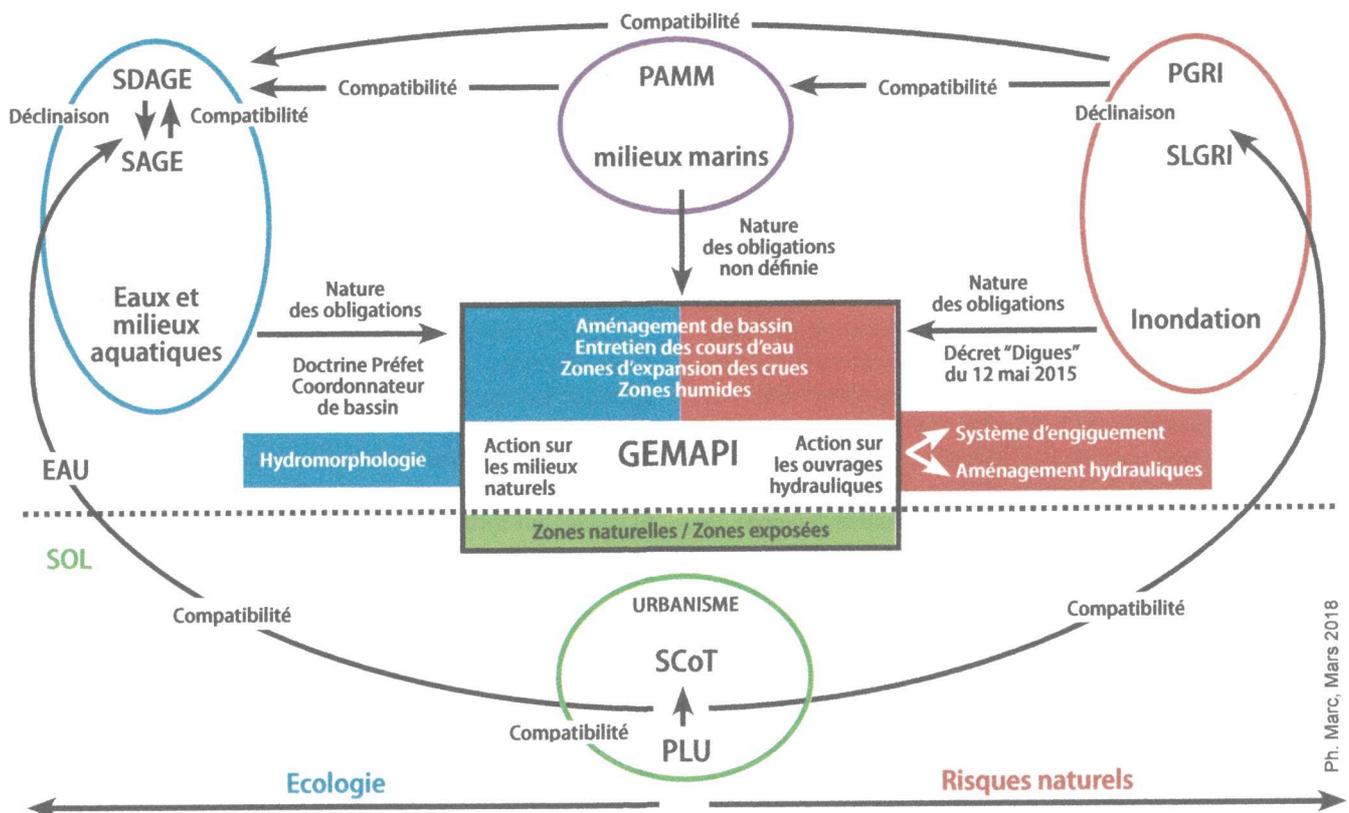
54. Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques. Ce décret a pour objet de fixer « le cadre selon lequel les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en vertu de la loi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) établissent et gèrent les ouvrages de prévention des risques, en particulier les digues ». Et de préciser que « la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations est le gestionnaire de l'ouvrage au sens de l'article L. 562-8-1 et de la présente section et l'exploitant de l'ouvrage au sens de l'article R. 554-7 ».

55. Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la GEMAPI et du décret digues, 13 avril 2016.

56. JO Sénat du 1<sup>er</sup> septembre 2016, page 3739.

57. C. env., art. R. 214-116.

Milieux aquatiques et risques inondation : deux finalités de la GEMAPI à apprécier au regard des obligations associées



Ph. Marc, Mars 2018

SDAGE/SAGE = Schéma (Directeur) d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
 PAMM = Plan d'Action pour le Milieu Marin  
 GEMAPI = Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des inondations  
 CE = Code de l'Environnement

PGRi = Plan de Gestion du Risque Inondation  
 SLGRI = Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation  
 SCoT = Schéma de Cohérence Territoriale  
 PLU = Plan local d'Urbanisme  
 CU = Code de l'Urbanisme

circonstances, notamment les vérifications et visites techniques approfondies, le dispositif d'auscultation, les moyens d'information et d'alerte de la survenance de crues et de tempêtes conformes aux prescriptions fixées par l'arrêté préfectoral autorisant l'ouvrage et, le cas échéant, les arrêtés complémentaires »<sup>58</sup>.

Les obligations en lien avec la finalité « préservation des milieux aquatiques » ne ressortent pas de texte à portée réglementaire comme pour la finalité « prévention des inondations ». Le schéma ci-dessus tente de rendre compte du « dimorphisme » réglementaire affectant la caractérisation des obligations de la compétence GEMAPI. En l'absence de décret, une note ministérielle du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) et des « doctrines » de bassins ont établi que la compétence GEMAPI justifierait des actions relatives avec le bon état des masses d'eau, et plus particulièrement la gestion du compartiment « hydromorphologie ». Cette référence est directement issue du SDAGE dans sa version « directive cadre sur l'eau » (DCE)<sup>59</sup>, impliquant, dans une certaine mesure, une obligation de résultat partagée avec l'État d'atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau. Ce potentiel rattachement de la GEMAPI au SDAGE

« Cette nouvelle compétence constitue une première étape dans, à la fois, la décentralisation et la normalisation du « grand cycle de l'eau » »

mériterait d'être mieux explicité notamment au regard de la nouvelle responsabilité financière prévue par l'article 112 de la loi NOTRe. En effet, cette disposition permet la participation des collectivités territoriales au paiement des amendes communautaires<sup>60</sup> lorsque ce manquement est constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée (CGCT, art. L. 1611-10).

Au terme de cette réflexion sur la compétence GEMAPI, il peut être valablement admis que cette nouvelle compétence constitue une première étape dans, à la fois, la décentralisation et la normalisation du « grand cycle de l'eau ». Toutefois, dans un souci de sécurité juridique et d'efficacité des politiques publiques, le « monde de l'eau » gagnerait beaucoup à ce que le législateur s'engage dans une définition complète de ce cycle, en faisant émerger, dans le cadre de la loi, des compétences complémentaires en vue de répondre aux objectifs environnementaux communautaires comme le bon état des masses d'eau

58. C. env., art. R. 214-122.

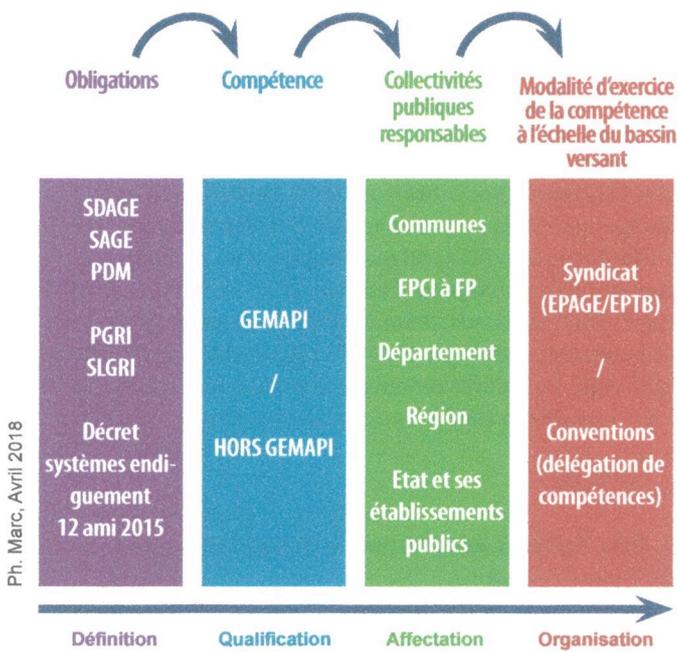
59. Avec 3 échéances impératives 2015/2021/2027.

60. La condamnation peut résider en une somme forfaitaire (dont le minimum est de 10 millions d'euros pour la France) et/ou à des astreintes journalières (qui peuvent aller de quelques dizaines à quelques centaines de milliers d'euros par jour). A noter que la somme forfaitaire peut se cumuler avec l'astreinte (CJCE 12 juillet 2005, *Commission/France*, C-304/02, affaire dite des « poissons sous taille »).

sur le plan qualitatif et quantitatif. La question de l'opportunité de la décentralisation territoriale de ces missions reste posée, de la même façon que celle de leur financement. En attendant cette détermination par la loi, des démarches méthodologiques, sous la forme de schéma d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE)<sup>61</sup>, se sont développées sur les territoires (en région PACA principalement avec pour maîtres d'œuvre, par exemple, le syndicat mixte pour les inondations, l'aménagement et la gestion de l'eau (SMIAGE) Maralpin et le syndicat mixte de l'Argens (SMA)) pour cadrer, autant que faire se peut, la mise en œuvre de la compétence GEMAPI et des missions qualifiées, faute d'appellation légale, de « hors-GEMAPI ». Cet exercice qu'implique l'écriture d'un SOCLE repose sur l'établissement d'une nomenclature technique de l'ensemble des actions et opérations à mener sur les bassins versants, en identifiant pour chacune d'entre-elles, les finalités, les objectifs, les missions concernées et les acteurs susceptibles d'en être responsables. Les étapes de ce processus sont schématiquement représentées ci-dessous : définition des obligations, qualification des compétences nécessaires, attribution aux collectivités de rattachement et enfin détermination des modalités d'exercice de la compétence ou des missions en fonction de l'échelle de gestion.

P.M. et C.C.

**Gouvernance de l'eau à l'échelle d'un Bassin Versant**  
**Schéma d'Organisation des Compétences Locales**  
**de l'Eau (SOCLE)**



<sup>61</sup>. Cette démarche a été exposée pour la première fois, à Nîmes, le 21 novembre 2014, à l'occasion d'une réunion publique organisée, conjointement, par le préfet et le conseil départemental du Gard sur le thème de la compétence GEMAPI.

## Pour une gestion intégrée, les intercos aux commandes des deux cycles de l'eau

### Gestion de l'eau

Premier volet de notre nouveau dossier d'actualité sur la gestion de l'eau. Dans ce domaine, le petit cycle « domestique » et le grand cycle « naturel » sont deux mondes que l'on a longtemps séparés. Aujourd'hui, l'heure est à l'émergence d'une gestion intercommunale intégrée de l'eau. Mais celle-ci ne se fera pas sans heurts, car acquisition de compétences transversales et recherche d'un nouveau modèle économique sont deux vastes chantiers.

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, l'homme a mis en place un vaste système pour capter la ressource en eau, la rendre potable, la distribuer dans les habitations, puis collecter cette eau une fois salie, la traiter et la restituer suffisamment propre au milieu. Ce cycle, totalement artificiel, est appelé le petit cycle de l'eau. Par opposition, le grand cycle correspond au mouvement perpétuel de l'eau dans la nature : évaporation, précipitations, ruissellement, infiltration dans le sol ou retour dans les rivières, puis à la mer. Historiquement, l'approche du petit cycle a toujours été axée sur la technique et les tuyaux ; celle du grand cycle était abordée sous l'angle de la biodiversité. Or il y a en réalité une grande porosité entre les deux : rejet de l'eau dans le milieu, évolution des techniques vers des solutions plus naturelles, problématiques d'imperméabilisation des sols et de retenue d'eau à la parcelle, notion de

rôle de l'eau et de la nature en ville, transition d'un modèle consistant à endiguer les rivières vers une stratégie préventive des inondations redonnant de l'espace à l'eau (méandres, zones d'expansion)... Autant d'aspects qui démontrent la pertinence à décroiser les deux cycles et, au-delà, à les mettre en lien avec l'urbanisme, l'aménagement, les politiques foncières et la maîtrise du ruissellement.

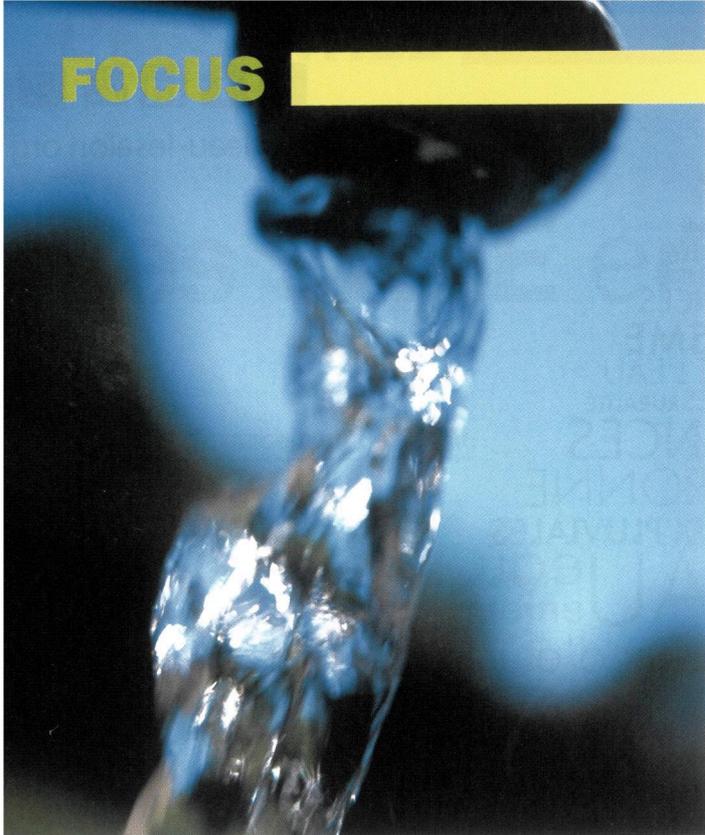
#### **L'impact des lois « Notre » et « Maptam »**

C'est ce qui a présidé au big bang territorial des lois « Notre » et « Maptam », même s'il traduit aussi un autre mouvement historique, celui du désengagement de l'Etat sur des missions régaliennes et d'un transfert de charges colossal. En attribuant aux collectivités la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi), la loi « Maptam » leur a donné un rôle majeur dans la gestion du grand cycle

de l'eau. Parallèlement, la loi « Notre » prévoit de mettre dans les mêmes mains la gestion du petit cycle. Confier toutes ces missions au seul échelon intercommunal permet, par exemple, de faire le lien entre les ouvrages d'assainissement et la protection des zones humides afin d'en améliorer le traitement. La redistribution des rôles qui est en marche soulève beaucoup d'enjeux de transversalité, car même exercées par une seule structure, les compétences restent opérées en silo. L'articulation des politiques devra être mise au coeur du sujet, dès qu'on aura surmonté les obstacles de la transition. Sans parler des financements, car la facture d'eau du consommateur et la taxe Gemapi ne peuvent pas supporter l'ensemble de la politique de l'eau : le modèle économique doit être profondément repensé. ■

*par F. Nedey*





© DR

■ EAU ET ASSAINISSEMENT

# Les communes bénéficient d'un délai pour transférer leurs compétences

**Le 30 janvier dernier, l'Assemblée nationale a adopté la proposition de loi sur le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, qui prévoit un possible délai supplémentaire de six ans avant le transfert automatique des compétences.**

« **I**l s'agit d'assouplir les dispositions de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, la loi Notre, relatives au transfert obligatoire de ces compétences à l'échelon intercommunal en 2020 », a indiqué la rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, Émilie Chalas (LREM – Isère), le 30 janvier dernier à l'is-

sue de l'adoption en première lecture de la proposition de loi sur le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Le texte amendé précise que le transfert des compétences eau et assainissement peut s'effectuer indépendamment l'un de l'autre. Par ailleurs, alors que la loi Notre du 7 août 2015 planifie le transfert

Le transfert des compétences eau et assainissement peut s'effectuer indépendamment l'un de l'autre.

obligatoire dès 2020 de la compétence eau et assainissement des communes vers les communautés de communes, cette proposition de loi leur accorde le droit de s'opposer au transfert automatique, et ainsi de le différer.

« **Ce texte prévoit une possibilité pour les communes de s'opposer au transfert de compétences** [les

Corrélateur et détecteur électroacoustique combinés pour la recherche de fuites

## SeCorrPhon AC 200

Professionnel – flexible – intelligent

**NOUVEAU**



deux, ou seulement l'une d'elles], dès lors que 25 % d'entre elles, représentant au moins 20 % de la population, s'expriment en ce sens [avant le 1<sup>er</sup> juillet 2019] », précise le groupe LREM de l'Assemblée dans un communiqué. Un aménagement rédigé pour laisser le temps aux collectivités de « trouver des solutions organisationnelles adaptées aux territoires ». Le cas échéant, le transfert s'effectuera par conséquent en 2026 à la place de 2020. Une façon de « prolonger la période transitoire prévue par la loi Notre ».

Émilie Chalas a toutefois souligné que « ce droit d'opposition ne doit pas conduire les communes à renoncer à préparer un projet de mutualisation de leurs moyens au sein de l'intercommunalité ». Enfin, la rapporteure a conclu sur le « maintien des syndicats ne comptant pas plus de deux EPCI – au lieu de trois » : « La stabilité des coopérations territoriales existantes sera donc assurée, qu'elles regroupent des communautés de communes ou des communautés d'agglomération », estime-t-elle.

**Ce vote de l'Assemblée a été très mal accueilli**, notamment par l'Association des

maires ruraux de France (AMRF). Pour cette organisation qui réunit environ 10 000 maires de communes françaises de moins de 3 500 habitants, ce texte se situe « entre enfumage et mépris confirmé pour la liberté communale ».

**L'AMRF écrit dans un communiqué** publié le 31 janvier, que « la faculté d'opposition ne serait que temporaire avec cette modeste avancée qui consiste, plutôt que de faire confiance aux élus, à hypocritement proposer aux communes de s'opposer à un transfert automatique qui viendra quoiqu'il arrive en 2026 ». L'association estime que la mise en œuvre de ces compétences dépend de la géologie, de la topographie et des contraintes naturelles des territoires.

L'AMRF demande donc à ce que « l'échelon d'exercice de ces compétences soit laissé à l'appréciation des communes, dans l'intérêt des habitants et d'un prix raisonnable de l'eau ». Une coopération intercommunale forcée risquerait, selon l'association, de « désorganiser, renchérir ou ralentir l'action de proximité que mènent quotidiennement les élus locaux ».

Eva Gomez



- Toutes les fonctionnalités et micros d'un **AQUAPHON® A 200**.
- Émetteurs ultra portables.
- Firmware sophistiqué permettant à l'utilisateur des tirs de corrélation automatisés.
- Grand écran tactile couleur.
- Aide à l'évaluation de la qualité du pic de corrélation.



SEWERIN | 17, rue Ampère-BP 211 | F-67727 HOERDT CEDEX  
Tél. +33 (0)3 88 68 15 15 | Fax. +33 (0)3 88 68 11 77 | [www.sewerin.com](http://www.sewerin.com)

RLWA-BI 05002192017

## Contre les inondations, la renaturation des cours d'eau prouve son efficacité

### Prévention des risques

Prévue par la directive-cadre sur l'eau, la renaturation des cours d'eau permet une recolonisation de la faune et de la flore. La capacité de rétention des crues est augmentée. Les syndicats d'aménagement hydrauliques, qui ont une vision à l'échelle du bassin versant, agissent en faveur des villes et villages qui subissent des débordements. Les agences de l'eau sont les interlocuteurs privilégiés pour les études et le financement. Education et conviction sont nécessaires auprès des riverains et propriétaires.

« L'aménagement écologique n'est pas incompatible avec la protection des habitations. Au contraire, les seules qui n'ont pas été touchées par les crues de juin 2016 sont celles protégées par les aménagements », indique Jérôme Rozanski, chef du service « milieux naturels » du Siahvy (34 communes, 276 500 hab., Essonne et Yvelines). Pas de débordement non plus début 2018.

En revanche, sur le bassin de la Mé-rantaise (affluent de l'Yvette), le Siahvy a décidé d'agir après quatre inondations importantes subies en dix ans à Gif-sur-Yvette, dans l'Essonne. Le premier projet, déposé en 2007, ayant été retoqué car purement hydraulique, un second plus ambitieux est lancé en 2009. Il vise la restauration de la continuité écologique du cours d'eau - davantage conforme avec la directive-cadre sur l'eau de 2000 - et obtient le feu vert ainsi qu'un financement à 80 % par l'agence de l'eau Seine Normandie des 4,5 millions d'euros nécessaires (avec le département de l'Essonne et la région Ile-de-France).

Sur la Mé-rantaise, les aménagements se sont, en effet, accumulés au fil des siècles, notamment pour la meunerie. Les travaux, menés de 2013 à 2015, ont consisté à lui rendre sa sinuosité historique, en créant des banquettes en techniques végétales, après destruction des canaux et effa-

cement de six ouvrages hydrauliques. Ces travaux, à la fois paysagers, hydrauliques et d'ingénierie écologique ont permis d'augmenter de 9 % la capacité de rétention des crues, en passant d'un cours de 2,5 à 10,5 mètres de large.

#### En ville aussi

Les résultats des travaux effectués par le SIAVB (14 communes, 215 100 hab., Yvelines et Essonne) sont plus impressionnants encore. Le SIAVB a ainsi augmenté d'un tiers la capacité de rétention des crues (+ 69 000 mètres cubes). « Des bassins de plans d'eau permanents s'étaient installés en raison des seuils et s'eutrophisaient les uns les autres. Nous avons supprimé ces seuils pour gagner en volume en cas de crue. En deux ans, la rivière a recréé son lit au milieu du bassin et des zones humides fonctionnelles se réinstallent », rapporte Hervé Cardinal, directeur des services techniques du SIAVB. Ces travaux n'ont coûté qu'une dizaine de milliers d'euros, sans commune mesure avec les millions qu'aurait nécessité le creusement d'un réservoir.

Ces solutions, basées sur la nature, sont aussi applicables en ville, en rétablissant des méandres, plutôt que de garder les canaux rectilignes. Tel est le projet en cours du syndicat, à Jouy-en-Josas (Yvelines). Mais ce type de chantiers, sur une zone protégée, devient de plus en plus long et réclame des trésors de négociations

pour obtenir les autorisations des propriétaires privés, des architectes des Bâtiments de France ou de l'administration.

Paradoxalement, ces dernières cumulent les difficultés, avec des études d'impact supplémentaires, se déroulant sur quatre saisons. En outre, les missions des parcs naturels comportent des objectifs de préservation contradictoires, à la fois de la faune et de la flore mais aussi du patrimoine bâti : l'instruction d'un dossier, censée prendre dix mois, peut demander de trois à six ans !

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de convaincre des propriétaires privés, leur attachement au paysage, à un jardin familial, allonge les délais. Le Siahvy a dû arrondir les angles entre administrations et propriétaires. Avec l'appui de l'agence de l'eau, il a abouti à une démarche participative et un programme d'entretien par les propriétaires.

Globalement, la sensibilisation à la biodiversité du grand public reste faible, et la circulation piscicole est peu mobilisatrice par rapport à l'ampleur des travaux que nécessite le remaniement du lit d'une rivière. A la suite d'une enquête publique sur le projet de restauration de l'Aulne, « le coût de 250 000 euros a été estimé trop cher, alors qu'un rond point représente 1 million ! », déplore Virginie Pastor, chargée d'études au parc

naturel régional de la haute vallée de Chevreuse.

### **La solidarité fonctionne**

L'argument de la protection des biens contre les inondations est plus convaincant que l'approche écologique. Y compris par solidarité de la part des propriétaires de l'aval pour protéger les habitants de l'amont, dans le cas de la vallée de l'Yvette. L'approche paysagère et la création

de promenades et d'espaces récréatifs sont gages de succès, comme la remise à l'air libre de la Bièvre.

En outre, une renaturation d'un cours d'eau est synonyme de moins d'entretien, c'est ce qu'a constaté le Siahvy sur le déversoir de la Mérantaise, où il ne passe presque plus, alors que la structure nécessitait 45 minutes de curage hebdomadaire.

Signe que les mentalités des riverains évoluent, après travaux, sur les bords de la Bièvre, « les personnes ne veulent plus que l'on coupe », note Hervé Cardinal, alors que le fauchage des bassins est trois fois moindre avec la gestion différenciée. ■

*par Hélène Huteau*

### Pour aller plus loin

Redon renforce sa maîtrise foncière pour endiguer les inondations

Comment la lutte contre les crues s'organise et profite à la biodiversité

Quels sont les moyens mis en oeuvre pour l'entretien des cours d'eau sur le territoire ?

Comment régler les problèmes liés aux cartographies des cours d'eau en cours d'élaboration dans les forêts ?

### Chiffres clés

90 km de cours d'eau seront ouverts à la reconquête de la biodiversité dans le fleuve côtier de la Sélune (Manche) par la déconstruction des barrages EDF de Vezins (2018) et de La Roche-Qui-Boit (2019). L'agence de l'eau Seine Normandie et le syndicat mixte du bassin de la Sélune assureront la renaturation.

### Encadre manuel 1

#### **Un projet de microcentrale hydraulique menace la survie du saumon sauvage Franck Noël-Baron, maire**

[Chanteuges (Haute-Loire) 455 hab.] Le projet paraît incongru : implanter une microcentrale électrique, et dévier ainsi l'eau de la Desges, un kilomètre en amont du Conservatoire national du saumon sauvage. Cette espèce migratrice a presque disparu des rivières européennes. Or le conservatoire parvient à grand-peine à faire remonter les populations, depuis dix-sept ans, en raison de trop nombreux barrages. EDF s'apprête à investir 20 millions d'euros pour abaisser celui de Poutès, à dix kilomètres en amont, sur l'Allier.

Le président de la communauté de communes des rives du haut Allier (59 communes, 18 200 hab.), Gérard Beaud, a décidé d'investir 1 million dans une microcentrale, dont la pertinence économique est remise en cause, vu sa faible puissance et le débit déclinant de la rivière. Le maire de Chanteuges, Franck Noël-Baron, a déposé un recours, après le début des travaux l'an dernier, sans concertation ni étude d'impact.

Assisté par le cabinet Huglo Lepage avocats, il a le soutien d'ONG et de riverains pour contester le droit fondé en titre, un droit féodal, sur lequel s'appuie la loi d'autoconsommation, du 25 février 2017, pour exempter d'autorisation et d'évaluation les nouvelles microcentrales construites sur d'anciens moulins. « Une dizaine de projets de ce type sur la Loire seraient dans les tuyaux », prévient Franck Noël-Baron. L'affaire a pris une ampleur nationale depuis la parution de tribunes dans la presse.

**Contact** : mairie, 04.71.74.02.87.



## La Gemapi cherche toujours à gagner en visibilité

### Gestion de l'eau

Le 3ème article de ce dossier s'intéresse à la nouveauté en matière de grand cycle de l'eau. C'est évidemment l'entrée en vigueur, depuis le 1er janvier 2018, de la fameuse compétence « gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations », la Gemapi, pour les collectivités territoriales.

Apparue à la faveur d'un amendement à la loi « Maptam » du 27 janvier 2014, la Gemapi ne cesse de susciter des remous depuis son instauration. Le chemin parcouru est déjà long, et son dernier rebondissement est l'adoption de la loi « Fesneau » du 30 décembre 2017 qui facilite certains aspects de sa mise en oeuvre. Mais le parcours restant à faire est toujours pavé d'embûches. La loi « Fesneau » a permis de sortir des impasses fréquemment rencontrées sur le terrain. Notamment, en confirmant la « sécabilité » de la compétence.

Son principe ? Un EPCI à fiscalité propre peut transférer à un syndicat tout ou partie de ces missions, sur tout ou partie de son territoire. Du point de vue organisationnel, cette loi apporte des facilités très attendues. Elle lève aussi les interdictions qui empêchaient, au-delà de 2020, les départements et régions de continuer à assurer des missions relevant de la Gemapi, d'apporter une assistance technique aux EPCI gestionnaires ou de les soutenir financièrement.

#### Ligne de démarcation

« Les départements qui le souhaitent pourront ainsi maintenir au-delà de 2020 les actions Gemapi exercées au 1er janvier 2018 (propriété, maîtrise d'ouvrage de digues...), dans le cadre d'une convention, souligne Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France. L'échelle départementale permet de mutualiser une expertise dans un domaine très technique. Cependant, le

caractère facultatif de cette disposition est très important, dans la mesure où certains départements ne souhaitent plus exercer des actions du ressort de la Gemapi. »

Ils sont d'ailleurs nombreux dans ce cas. Comme le précise Yann Landot, avocat au cabinet Landot et associés, « la loi Fesneau ne change donc pas la ligne de démarcation » : ceux qui sont désengagés le resteront. De plus, elle ne rétablit pas la clause de compétence générale. « Pour continuer à intervenir sur la Gemapi, les départements auront intérêt à justifier leur maintien par d'autres biais (solidarité territoriale, espaces naturels sensibles, etc.) » ajoute l'avocat-conseil.

#### Deux rapports importants

Le dernier point très important de la loi « Fesneau » a trait aux deux rapports gouvernementaux qui doivent être présentés devant le Parlement. Celui sur la mise en oeuvre de la Gemapi et ses conséquences pour la gestion des fleuves, des zones côtières, des digues domaniales ainsi que les zones de montagne et les territoires ultramarins, doit être rendu fin juin 2018.

Les collectivités espèrent qu'il sera l'occasion d'une évaluation financière de la charge transférée, qui n'a jamais été faite, et qu'il permettra de remettre sur la table la question des digues domaniales. Il faut souligner qu'il n'y a, pour l'instant, toujours pas le moindre signe de préparation des conventions devant définir

l'étendue du concours de l'Etat sur ces ouvrages, et, en particulier, les moyens qu'il déploiera pour les remettre en état d'ici à 2024.

L'autre rapport, qui devait être produit fin février 2018, concerne la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations. Un volet qui n'est pas inscrit, actuellement, dans la Gemapi, mais qui a des incidences directes.

Concrètement, dans les territoires, après cette loi, les structurations qui avaient été reportées à cause de l'opposition des services de l'Etat avancent. « On a fini de passer la première couche », résume Yann Landot. Les préoccupations sont en train d'évoluer. Elles étaient axées sur l'organisation territoriale, un volet qui nécessitera encore du temps pour se stabiliser. Mais elles se déplacent sur la difficulté de délimiter la compétence, en définissant ce qui est dans et hors de la Gemapi.

De plus, les frontières n'ont pas été clarifiées entre ce qui relève des obligations d'entretien des riverains et celles des autorités « gemapiennes », sur le rôle de celles-ci en cas de crise par rapport aux missions assurées par l'Etat, par la commune, sur l'articulation avec les missions de police du maire, etc. Au plan juridique, il y a encore beaucoup à faire.

#### Le casse-tête des digues

Et au plan technique, bien plus encore. En effet, si l'entrée en vigueur de la compétence a été reportée de

deux ans par rapport à l'échéance initiale (1er janvier 2018, au lieu du 1er janvier 2016), en revanche, les échéances du décret « digues » n'ont pas bougé. Or l'ampleur de la tâche est colossale. Les gestionnaires « Gemapi » doivent déposer auprès de l'Etat le dossier d'autorisation administrative, selon les catégories de digues, avant le 31 décembre 2019 ou le 31 décembre 2021.

A cette occasion, ils devront déclarer les systèmes d'endiguement qu'ils prennent en charge, définir la zone protégée correspondante et s'engager sur un niveau de protection

(comme une crue centennale). Ils auront fort à faire pour boucler, en deux à quatre ans, tous les documents techniques et réglementaires très lourds qui sont nécessaires. Finalement, la compétence a été prise, un peu par défaut, au 1er janvier, « mais avec un manque de visibilité criant, notamment sur les besoins financiers », observe Stéphane Baudry, du cabinet Calia conseil.

Évaluer les charges à venir est un exercice compliqué. Les programmes de travaux se dessinent à peine et sont loin d'être chiffrés. Les budgets actuels sont généralement transi-

toires. Or, les collectivités ont besoin d'anticiper les montants financiers, notamment pour mettre en place la taxe Gemapi. Elles se trouvent donc dans une situation inconfortable.

On en revient toujours au même point : la question du financement des chantiers de la Gemapi, qui reste un immense point d'interrogation. Tout comme celle des responsabilités qu'elle emporte, d'ailleurs.

■

*par F. Nedey*

### Pour aller plus loin

**Gemapi : ce que contient la loi, point par point**

**Gemapi : comment se préparer pour le 1er janvier 2018 ?**

**Financement de la Gemapi par la taxe, attention aux effets induits**

### Chiffres clés

**Agenda événements :**

**Journée d'étude « Gemapi »**

Tirez parti de la période transitoire 2018-2020

26 juin 2018 - Paris

### Note 1

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

### Note 2

Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques.

### Encadre manuel 1

**Une organisation territoriale légitimée Val de Garonne agglomération (Lot-et-Garonne) 43 communes & 62 000 hab.**

Sur ce territoire exposé aux débordements de la Garonne, 21 communes sont soumises à l'aléa inondation, dont 7 sont totalement sous les eaux dès la crue trentennale. L'agglomération a pris la compétence Gemapi dès septembre 2015, et s'est aussitôt attachée à revoir l'organisation en place. Désormais, elle exerce en direct, sur l'axe longeant la Garonne, les missions relevant des alinéas 5 et 1 de l'article L.211-7 : la défense contre les inondations et l'aménagement du bassin pour le réessuyage des crues (c'est-à-dire le retrait de l'eau, via la gestion des fossés par exemple). « Les anciens syndicats de digues ont été dissous, mais nous avons conservé la connaissance et l'expertise acquises et travaillons toujours avec leurs anciens

présidents », souligne Daniel Benquet, président de la communauté d'agglomération.

Les 80 kilomètres de digues que géraient ces syndicats intercommunaux, ainsi qu'une commune, ont été transférés à l'agglo. « Dans le programme d'action de prévention des inondations (Papi) qui est en préparation, 700 000 euros d'études liées aux systèmes d'endiguement sont prévus », indique Florent Craipeau, chargé de mission « Gemapi ».

Sur l'axe Garonne, la gestion des milieux aquatiques (alinéas 2 et 8) et, sur tout le reste du territoire, la totalité de la compétence (alinéas 1, 2, 5 et 8) sont transférées à des syndicats de rivières restructurés. La loi « Fesneau », en autorisant la sécabilité géographique et thématique des items, légitime ce type d'organisation que certains services de l'Etat refusaient, en vertu d'une position doctrinaire.

**Contact** : Florent Craipeau, chargé de mission « Gemapi », [fcraipeau@vg-agglo.com](mailto:fcraipeau@vg-agglo.com)

## Encadre manuel 2

**« Notre département restera engagé au-delà de 2020 » Lionel Quillet, vice-président du CD de la Charente-Maritime**

« La Charente-Maritime, c'est 463 km de côte, et 50 % du littoral de la Nouvelle Aquitaine. Après le choc de la tempête Xynthia [février 2010, ndlr], le conseil départemental (CD) est devenu maître d'ouvrage (MO) principal du plan digues [des protections littorales de ce département, inscrit dans le Plan national de prévention des submersions marines, lancé en 2011 après Xynthia, ndlr], financé dans le cadre des huit programmes d'actions de prévention des inondations (Papi). Nous orchestrons le plus gros chantier de renforcement des protections littorales de France. Jusqu'en 2020, 150 millions d'euros sont consacrés à des travaux d'urgence sur digues existantes pour protéger d'un événement similaire ou supérieur (Xynthia + 20 cm). Entre 2021 et 2030, le plan digues prévoit 150 millions d'euros supplémentaires. Après 2020, le CD continuera de financer les Papi, sera MO de projets avec les EPCI qui le souhaiteront, et poursuivra le travail sur l'érosion et le trait de côte. »

