

Préfecture

Secrétariat Général

Direction des Libertés Publiques et des
Collectivités Locales

Service des Relations avec les Collectivités
Locales

Bureau du Contrôle de Légalité et de
l'Intercommunalité

Auch, le 3 juin 2015

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)

Afin de remédier à l'éclatement des responsabilités entre collectivités territoriales en matière d'entretien des cours d'eau et de défense contre les inondations, la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 attribue, à compter du 1^{er} janvier 2016, une nouvelles compétence obligatoire aux communautés de communes et d'agglomération relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

En outre, elle organise un dispositif global donnant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents les moyens d'action juridiques, financiers et institutionnels, pour assurer leur nouvelle compétence.

I – La création d'une compétence du bloc communal de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations »

Au 1^{er} janvier 2016, est créée une nouvelle compétence obligatoire et exclusive de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » confiée obligatoirement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (sous réserve, le projet de loi Notre pourrait reporter de 2 ans). Ce transfert ne nécessite aucune démarche particulière.

Cette compétence peut néanmoins être exercée de manière anticipée. Une procédure de transfert volontaire de compétences doit alors être mise en œuvre : délibération du conseil communautaire approuvant la prise de compétence et chacune des communes du territoire concerné doit délibérer pour approuver la prise de compétence GEMAPI et son transfert à la communauté de communes. A l'issue de la procédure de transfert de compétence, si les conditions de majorité qualifiée sont acquises, un arrêté préfectoral actera le transfert de compétence et la communauté de communes ou d'agglomération sera dotée d'une compétence GEMAPI.

Pour les communautés de communes, la compétence GEMAPI est subordonnée à la reconnaissance de son intérêt communautaire qui devra être défini par délibération de l'organe délibérant de la communauté de communes, à la majorité des deux tiers de ses membres, dans un délai de deux ans à compter du transfert de compétence. A défaut de définition dans ce délai, l'ensemble de la compétence sera exercée par la communauté de communes (sous réserve, le projet de loi Notre pourrait supprimer l'intérêt communautaire).

Pour les communautés d'agglomération, la compétence GEMAPI n'est pas assortie d'un intérêt communautaire et leur sera entièrement transférée, sans partage possible par la définition d'un intérêt communautaire.

La compétence GEMAPI comprend les 4 missions obligatoires suivantes (article L 211-7 I 1° 2° 5° 8° du code de l'environnement) :

- aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ; l'obligation d'entretien des cours d'eau des propriétaires riverains, définie à l'article L 215-14 du code de l'environnement, n'est pas remise en cause. La collectivité intervient en cas de carence de ceux-ci ou pour tout autre motif d'intérêt général ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides (zones potentielles d'expansion de crue).

Les EPCI à FP auront la possibilité s'ils le souhaitent de compléter cette compétence par d'autres missions (voir article L 211-7 I du code de l'environnement).

II – Le financement de la compétence

La compétence peut être financée par les ressources non affectées du budget général et/ou par une contribution fiscale additionnelle facultative, intitulée « taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations », affectée à un budget annexe spécial GEMAPI.

Il s'agit d'une taxe additionnelle aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, dont le montant est fixé librement par la collectivité dans la limite du plafond de 40 € par habitant et qui remplace la procédure préexistante de « redevance pour service rendu ».

III – Une responsabilité clarifiée

La création de la compétence GEMAPI n'emporte **pas de conséquence en matière de propriété des cours d'eau**, et des droits d'usage et obligations afférents :

- le propriétaire riverain est toujours responsable de l'entretien des **cours d'eau**,
- de la même façon, l'Etat reste responsable de l'entretien de son **domaine public fluvial**.

La collectivité n'intervient qu'en cas de défaillance des propriétaires riverains, d'urgence ou d'intérêt général : le propriétaire riverain reste le premier responsable de l'entretien des cours d'eau.

Elle n'implique pas d'alourdissement de la responsabilité des élus locaux (communes et EPCI-FP) en cas d'inondation puisque au titre de la jurisprudence, **les collectivités sont déjà responsables en cas d'inondation**, pour n'avoir pas exercé les compétences de police générale (prévention et distribution des secours notamment).

Enfin, l'alinéa 2 de l'article L. 562-8-1 du Code de l'environnement dispose que la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires.

La responsabilité de la commune ou de l'intercommunalité, gestionnaire de l'ouvrage, est liée par une obligation de moyen et non de résultats.

III – L'exercice de la compétence, articulation entre les différentes structures syndicales

La loi distingue plusieurs types de structures pour un exercice cohérent et pertinent de la compétence :

1 - **la CC ou CA**, auquel la loi attribue la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et qui peut la redéleguer à un syndicat mixte.

Pour mémoire, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire (alinéa 2 de l'article 5211-61 du CGCT).

2 – **les EPAGES** (Etablissements Publics d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) et **les EPTB** (Etablissements Publics Territoriaux de Bassin) : article L 213-12 du code de l'environnement dont les modalités d'application vont être fixées par décret en Conseil d'Etat

	EPAGE	EPTB
Procédure de création	Le périmètre d'intervention est arrêté par le Préfet Coordonnateur de Bassin dans les conditions prévues aux articles L.212-12 du code de l'environnement. L'arrêté précise la liste des collectivités et EPCI-FP intéressés. Le Préfet de département autorise sa création après accord des organes délibérants des collectivités et EPCI-FP intéressés à la majorité qualifiée.	
Missions	<u>Echelle d'un bassin versant</u> 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	<u>Echelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques</u> en vue de faciliter 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. Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des EPAGE.
Nature juridique	Syndicat mixte fermé ou ouvert (articles L 5711-1 à 5721-9 du CGCT)	Syndicat mixte fermé ou ouvert (articles L 5711-1 à 5721-9 du CGCT)
Composition	Groupement de collectivités territoriales	Groupement de collectivités territoriales
Modalités d'exercice des missions	Par transfert ou par délégation de tout ou partie des missions relevant de la compétence GEMAPI	Par transfert ou par délégation de tout ou partie des missions relevant de la compétence GEMAPI
Ressources	- Contribution des membres - Subventions - Prêts	- Contribution des membres - Subventions - Prêts - A sa demande, sommes perçues par l'agence de l'eau

A noter que l'attribution exclusive de la compétence au bloc communal interdit aux autres échelons d'exercer cette compétence.

Cependant, l'article 59 de la loi MATPAM crée une période transitoire qui permet aux personnes morales de droit public exerçant à la date de publication de la loi une des missions de la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » de continuer à intervenir jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

Afin d'accompagner la prise de cette compétence, chaque préfet coordonnateur de bassin a mis en place une mission d'appui technique composée de représentants de l'Etat et de ses établissements publics, de collectivités territoriales et de leurs groupements.

Par arrêté du 25 novembre 2014, le préfet de la région Midi-Pyrénées, préfet coordonnateur du bassin Adour Garonne a mis en place cette mission.

IV- Objectifs et état de la réflexion locale

La DREAL Midi-Pyrénées (service du préfet coordonnateur de bassin) et l'agence de l'eau Adour Garonne, ont présenté à l'ensemble des structures syndicales du bassin et des différents acteurs institutionnels (conseils départementaux, institution Adour, ...), la compétence GEMAPI et les enjeux de la réforme lors d'une journée technique à Agen le 10 octobre 2014.

Dans le prolongement de cette journée, 2 réunions locales d'échanges ont été organisées avec les partenaires locaux (DDT, CATER du conseil départemental, institution Adour, Agence de l'eau et préfecture), services d'appuis aux collectivités compétentes.

A la suite de ces 2 réunions, un échange avec les techniciens de rivière de tous les syndicats gersois compétents en matière de rivière a été organisé par le CATER en lien avec la DDT.

L'objectif de ces 1ere réunions était de définir une doctrine locale partagée au vu de la « feuille de route » du préfet coordonnateur de bassin constituée de propositions pour une mise en œuvre cohérente de la réforme et une mise en œuvre réussie notamment :

- promouvoir un exercice de la compétence GEMAPI par une structure unique sur un territoire donné pour renforcer la gestion intégrée et solidaire du bassin versant ;
- préciser l'échelle du bassin hydrographique pour examiner les démarche de regroupement intercommunaux à opérer ;
- et intégrer les réflexions locales dans les futurs SDCI.

Des réunions locales, l'ensemble des participants s'est accordé pour considérer que l'échelle cohérente pour envisager les regroupements est celle des bassins versants des différents cours d'eau traversant le département (unités de gestion hydrographiques).

D'autre part, dans la mesure où les EPCI à FP ont des périmètres qui s'étendent sur plusieurs bassins versants et que le département est déjà bien maillé par des syndicats de rivières, la structure unique en charge de l'exercice de la compétence GEMAPI serait le syndicat existant qu'il conviendrait de faire évoluer tant du point de vue de ses compétences (à caler sur GEMAPI), de ses membres (CC et CA dès qu'elles seront compétentes) et de son périmètre (à caler sur le bassin versant souvent interdépartemental).

C'est cette stratégie locale qu'il convient de présenter désormais aux syndicats de rivières et CC et CA afin de la partager et de s'entendre sur un calendrier et une méthode permettant de s'articuler avec les échéances fixées par la loi et l'élaboration du SDCI.