

Foire Aux Questions

Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et compétence de GEMAPI

PREAMBULE – ECONOMIE GENERALE DE LA REFORME

I- DEFINITION DE LA COMPETENCE, EXERCICE DE LA COMPETENCE ET RESPONSABILITE

1. Quelles sont les compétences des collectivités et de leurs groupements en matière de politique de l'eau ?
2. Quels sont les contours de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ?
3. L'exercice de la compétence GEMAPI par la collectivité nécessite-t-elle une déclaration d'intérêt général et une autorisation au titre de la loi sur l'eau ?
4. L'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal supprime-t-elle les responsabilités d'entretien du cours d'eau par le propriétaire du cours d'eau (domanial ou non domanial) ? Le propriétaire riverain peut-il continuer à intervenir ? Les collectivités et leur groupement peuvent-ils exercer la compétence de GEMAPI sur le domaine public fluvial ?
5. La création et l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal remet-il en cause l'entretien du domaine public fluvial navigable par l'établissement des voies navigables de France ?
6. L'entretien du cours d'eau par la collectivité ou le groupement compétent en matière de GEMAPI emporte-t-il le partage du droit de pêche ?
7. Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal sur l'action des associations syndicales autorisée en matière d'entretien des cours d'eau ?
8. L'attribution de la compétence GEMAPI au bloc remet-elle en cause l'intervention de l'Etat dans la correction des torrents de montagne ?
9. Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal en matière de responsabilité des collectivités et des élus en cas d'inondation ?
10. Les dispositions précisant les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent prendre en charge le portage de SAGE sont-elles modifiées par la réforme introduite par la loi 2014-58 MAPTAM ? Le bloc de compétence relatif à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations comprend-il le portage du SAGE ?
11. Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal en matière de responsabilité des collectivités et des élus en cas d'inondation ?
12. Les dispositions précisant les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent prendre en charge le portage de SAGE sont-elles modifiées par la réforme introduite par la loi 2014-58 MAPTAM ? Le bloc de compétence relatif à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations comprend-il le portage du SAGE ?
- 13-Quelle est la composition d'un « système de protection contre les inondations » ?
- 14-Quelle est la composition d'un aménagement hydraulique ?
- 15-Comment seront gérés les digues et barrages qui sortent du champ d'application de la police de l'eau à l'entrée en vigueur du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 ?
- 16-Un propriétaire privé peut-il continuer à protéger son terrain en gérant son propre ouvrage de protection ? Les remblais doivent-ils être considérés dans le système d'endiguement et soumis à la loi sur l'eau ? L'arrêté de prescriptions générales du 13 février 2002 sur la rubrique remblais est-il adapté pour encadrer ce type d'ouvrage ?

II- ATTRIBUTIONS DES COMPETENCES GEMAPI AU BLOC COMMUNAL et MODALITES DE TRANSFERT ET DELEGATION DE CES COMPETENCES

17. Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI à l'EPCI-FP quand cette compétence a déjà été préalablement transférée à un syndicat mixte ?
18. Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal quant aux capacités d'intervention des autres niveaux de collectivités : le département et la région peuvent-ils continuer à intervenir ?
19. Quelles sont les modalités de transfert des compétences GEMAPI d'un EPCI à fiscalité propre à un syndicat constitué à l'échelle d'un bassin versant ? Une commune peut-elle transférer tout ou partie des compétences GEMAPI à plusieurs syndicats sur des parties distincte de son territoire ? Un EPCI à fiscalité propre peut-il transférer tout ou partie des compétences GEMAPI à plusieurs syndicats sur des parties distincte de son territoire ? Comment est organisée la participation financière des membres aux dépenses du syndicat mixte pour l'exercice des compétences transférées ? Le transfert de compétence s'accompagne-t-il du transfert de l'ensemble des biens, équipements, et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi que les droits et obligations qui leur sont attachés ? S'accompagne-t-il du transfert de propriété ?
20. Quelles sont les modalités de délégation d'une compétence entre échelon de collectivités et groupements de collectivités ?
21. La commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) peut-elle transférer ou déléguer seulement une partie des compétences du bloc GEMAPI ?
22. Les transferts ou délégations de compétence passent-ils obligatoirement par une révision des statuts des syndicats d'ici le 1^{er} janvier 2018 ?
23. L'exercice de la compétence de GEMAPI est-il subordonné à la reconnaissance de l'intérêt communautaire ?
24. Les communes et les EPCI peuvent-ils pendre la compétence GEMAPI par anticipation avant le 1^{er} janvier 2018 ?

III- RATIONALISATION DE L'INTERCOMMUNALITE : QUELLES STRUCTURES INTERCOMMUNALES POUR L'EXERCICE DES COMPETENCES GEMAPI ?

25. Peut-on contraindre le regroupement d'EPCI à fiscalité propre en syndicat mixte à l'échelle de bassin versant ?
26. Un syndicat mixte peut-il exercer tout ou partie de la compétence de GEMAPI sans être constitué comme EPAGE ou EPTB ?
27. Quelles sont les procédures de création d'un EPAGE ou d'un EPTB ? Un syndicat mixte déjà constitué peut-il être reconnu comme EPAGE (ou EPTB) ?
28. Quels critères prendre en compte pour définir le périmètre d'intervention d'un EPAGE ou d'un EPTB ?
29. Toutes les communes (ou EPCI-FP) compris(es) dans le périmètre d'intervention d'un EPAGE (versus EPTB) doivent-elles (ils) être membres de l'EPAGE (versus EPTB) ?
30. Quelles sont les missions d'un EPTB ?
31. Quelles sont les missions d'un EPAGE ?
32. *Quelles sont les ressources financières d'EPAGE ou d'un EPTB ?*
33. Un EPAGE ou un EPTB peut-il modifier son périmètre, ses membres ou ses missions ?
34. Comment l'EPTB peut-il assurer la cohérence de maîtrise d'ouvrage d'un EPAGE ?
35. Peut-on prévoir une superposition d'EPCI à fiscalité propre, de syndicat mixte, d'EPAGE et d'EPTB exerçant la compétence GEMAPI dévolue au bloc communal ?
36. Une commune ou un EPCI à fiscalité propre peut-il adhérer à deux syndicats mixtes (EPAGE et EPTB par exemple) sur un même territoire ?
37. Un EPAGE peut-il adhérer à un EPTB ?
38. Peut-on contraindre les EPAGE à adhérer aux EPTB ?
39. Peut-il y avoir un ou plusieurs EPAGE sans EPTB ?
40. Un syndicat peut-il être constitué comme EPAGE et comme EPTB ?
41. Une institution interdépartementale peut-elle être reconnue comme EPTB ?
42. Quel doit être le contenu des SDAGE en matière d'exercice de la compétence de GEMAPI ? Le SDAGE doit-il définir les périmètres des futurs EPAGE ou EPTB ?
43. Un EPAGE ou un EPTB peut-il être constitué en dehors des territoires identifiés par les SDAGE ?
44. Les structures identifiées par la loi MAPTAM, EPAGE et EPTB, sont-elles légitimes pour porter et mettre en œuvre les SAGE ?

IV- FINANCEMENT DE LA COMPETENCE

45. Quel est le mécanisme de la taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ?
46. La compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peut-elle être financée sur le budget général ?
47. Est-il possible de financer des opérations de gestion des eaux pluviales sur la base du produit de la taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ?
48. Le syndicat mixte peut-il lever la taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ?
49. La commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) doit-elle apporter une contribution financière au syndicat mixte auquel il a transféré tout ou partie de la compétence GEMAPI ?
50. Des subventions peuvent-elles être octroyées par des membres adhérents à leur syndicat mixte, et inversement ?
51. Les financements des agences de l'eau sont-ils remis en cause ?
52. Les règles d'autofinancement par les collectivités sont-elles remises en cause pour l'exercice des compétences de GEMAPI ?
53. Est-il possible de prévoir une participation du budget général au financement du budget annexe GEMAPI ?
53. Comment concilier l'annualité de la taxe et le caractère pluriannuel des aménagements prévus dans le cadre de l'exercice des missions de GEMAPI ? Si la dépense prévue n'est pas réalisée l'année n alors que la taxe a été levée, quels sont les mécanismes de report de crédits sur l'année n+1 ?
54. Un EPCI-FP peut-il avoir recours à l'emprunt pour honorer sa contribution financière à un syndicat mixte dont il est membre pour l'exercice de la compétence GEMAPI ?
55. Les collectivités peuvent-elles toujours recouvrer une redevance pour service rendu dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI ?

PROJET SUSCEPTIBLE D'ÉVOLUTIONS - EN COURS DE VALIDATION PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Préambule - Economie générale de la réforme introduite par la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 créant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations

Les textes européens, au premier rang desquels la directive cadre sur l'eau et la directive inondations, fixent des objectifs ambitieux en termes de gestion équilibrée de la ressource en eau. L'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des plans de gestion des risques d'inondations (PGRI), participe à cette gestion intégrée des bassins hydrographiques.

Cette politique souffre néanmoins d'un défaut de structuration de la maîtrise d'ouvrage sur le territoire. Avant l'entrée en vigueur de la réforme issue de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations étaient en effet des compétences facultatives et partagées entre toutes les collectivités et leurs groupements, ce qui ne favorisait pas la nécessaire vision stratégique et partagée à l'échelle d'un bassin versant.

C'est pourquoi le législateur a attribué aux communes une compétence ciblée et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence sera exercée par les communes ou, en lieu et place des communes, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pourront déléguer cette compétence ou adhérer à des groupements de collectivités et, ce faisant, leur transférer ces compétences, assurant ainsi la conception et la réalisation des aménagements à des échelles hydrographiquement cohérentes.

La loi propose un schéma cible, distinguant trois échelles cohérentes pour la gestion de milieux aquatiques et la prévention des inondations :

- le bloc communal, assurant un lien étroit et pérenne entre la politique d'aménagement et les missions relatives à la gestion du milieu aquatique et à la prévention des risques d'inondation ;
- l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), syndicat mixte en charge de la maîtrise d'ouvrage locale pour les compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique ;
- l'établissement public territorial de bassin (EPTB), syndicat mixte en charge de missions de coordination dans le domaine de l'eau et de maîtrise d'ouvrage de projets d'intérêt commun à l'échelle des groupements de bassins versants.

Pour encourager le regroupement des collectivités à des échelles hydrographiquement cohérentes, et ne pas déstabiliser les structures intercommunales existantes, les SDAGE identifient les bassins, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre des EPTB et EPAGE.

Pour l'exercice de cette compétence, le mécanisme préexistant de « redevance pour service rendu » est remplacé par une taxe facultative, plafonnée et affectée. Cette taxe ne peut être levée qu'en cas d'exercice de la compétence par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre. Les financements actuels par les Agences de l'Eau et le Fonds Barnier ne sont pas remis en cause.

Ces dispositions entrent en vigueur au 1er janvier 2018. Une mission d'appui doit être constituée sous l'autorité du Préfet Coordonnateur de Bassin dans l'intervalle pour accompagner la réforme. Par ailleurs, les structures assurant des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, à la date de publication de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, continuent à exercer les compétences qui s'y rattachent jusqu'au transfert de celles-ci aux EPCI à fiscalité propre, et au plus tard jusqu'au 1er janvier 2020.

Le présent guide apporte des réponses aux questions fréquemment posées par les services de l'Etat et les collectivités dans l'application de la réforme. Il a vocation à être régulièrement mis à jour à la publication des textes d'application.

I- DEFINITION DE LA COMPETENCE, EXERCICE DE LA COMPETENCE ET RESPONSABILITE

1. Quelles sont les compétences des collectivités et de leurs groupements en matière de politique de l'eau ?



Constat :

La loi MAPTAM a attribué la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à la commune. Cette disposition interroge sur les autres compétences des collectivités en matière de politique de l'eau.



Réponse :

Dans le domaine de l'eau, certaines compétences sont attribuées exclusivement à un échelon de collectivité (1). Les élus, essentiellement le maire, peuvent par ailleurs intervenir en exerçant leurs pouvoirs de police (2). Enfin, le législateur laisse subsister la possibilité pour toute collectivité ou groupement de collectivités, d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence dans le domaine de l'eau (3).

1- Interventions sur le fondement d'une compétence attribuée par la loi à un échelon de collectivités

Les communes et les EPCI-FP

- Les compétences « eau potable » et « assainissement »

Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées (articles L.2224-7-1 et L.2224-8 du CGCT). La loi organise néanmoins des transferts de ces compétences aux EPCI à fiscalité propre.

- L'eau potable est :
 - une compétence obligatoire des métropoles, de la métropole de Lyon, et des communautés urbaines ;
 - une compétence optionnelle des communautés d'agglomération jusqu'au 1er janvier 2020 puis une compétence obligatoire des communautés d'agglomération à compter de cette date ;
 - une compétence optionnelle des communautés de communes à compter du 31 décembre 2017 et une compétence obligatoire à compter du 1er janvier 2020.
- L'assainissement est :
 - une compétence obligatoire des métropoles, de la métropole de Lyon et des communautés urbaines ;
 - une compétence optionnelle des communautés d'agglomération jusqu'au 1er janvier 2020 puis une compétence obligatoire des communautés d'agglomération à compter de cette date ;
 - une compétence optionnelle des communautés de communes qui peuvent choisir de l'exercer en tout ou partie jusqu'au 31 décembre 2017 puis intégralement à compter de cette date et jusqu'au 1er janvier 2020. A compter du 1er janvier 2020, l'assainissement devient une compétence obligatoire des communautés de communes ;
 - une compétence optionnelle des communautés de communes éligibles à la DGF bonifiée jusqu'au 1er janvier 2020, puis une compétence obligatoire à compter de cette date ;

La gestion des eaux pluviales constitue un service public administratif facultatif relevant des communes. Lorsque le réseau est unitaire ou dès lors que la compétence assainissement est

transférée de manière globale, l'EPCI à fiscalité propre titulaire de la compétence assainissement exerce également la gestion des eaux pluviales (CE, 4 décembre 2013, n°349614).

-
- *La compétence de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »*
C'est une compétence obligatoire des communes, avec transfert obligatoire aux EPCI à fiscalité propre, à compter du 1^{er} janvier 2018.

C'est une compétence obligatoire de la métropole de Lyon.

Le Département est consulté sur les plans, programmes et projets ayant un impact sur l'eau. Il est représenté dans les commissions ad-hoc (en particulier au sein du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques qui rend des avis sur les installations, ouvrages, travaux, aménagements relevant de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques).

Le département est par ailleurs compétent pour :

- déterminer et mener une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public d'espaces naturels sensibles (article L.142-1 du code de l'urbanisme), souvent liée à la gestion des zones humides ;
- la gestion de l'eau, en application de sa compétence d'appui au développement des territoires ruraux, essentiellement pour soutenir les efforts des communes afin d'améliorer la collecte et le traitement des eaux usées ou financer les contrats de rivières (l'aide à l'équipement rural des communes en application de l'article L.3232-1 et la mise à disposition des communes et des EPCI à fiscalité propre d'une assistance technique en application de l'article L.3232-1-1 du CGCT) ;
- la contribution au budget du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

La Région intervient dans l'élaboration de politiques protectrices de l'environnement, et notamment de planification et d'investissement. Son intervention dans le domaine de l'eau est surtout liée au développement durable du territoire :

- Elaboration du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADT) ;
- La région co-élabore par ailleurs avec l'Etat le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et est à l'initiative de la création de parcs naturels régionaux et des réserves naturelles régionales ;
- Gestion des fonds européens.

Au titre du I^{er} de l'article L.211-7 du code de l'environnement, lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion cohérente des différents sous-bassins hydrographiques de la région, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, par décret, à sa demande et après avis de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

Des possibilités de transferts et délégations

Les collectivités peuvent s'associer en groupement, auquel elles transfèrent tout ou partie de leurs compétences, selon des modalités définies dans le statut du groupement.

Une collectivité territoriale peut par ailleurs, par voie de convention, déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées sont alors exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

2 – Interventions sous le fondement des pouvoirs de police du maire

En vertu de son pouvoir de police générale, le maire est chargé de la prévention des risques naturels, ce qui comprend les inondations, et de la distribution des secours. Le maire peut le cas échéant faire procéder d'office à des travaux d'entretien en cours d'eau en cas d'aggravation des risques d'inondation.

Le maire exerce également certains pouvoirs de police spéciale en matière d'environnement (dont la police du raccordement des eaux usées, la police des mares insalubres et la police de la conservation des cours d'eau non domaniaux, sous l'autorité du préfet).

3 – Interventions pour motifs d'intérêt général

En application du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement, les collectivités ou leur groupement peuvent entreprendre 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 (SAGE), s'il existe, et visant :

- L'approvisionnement en eau ;
- La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- La lutte contre la pollution ;
- La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et 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.

Les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal

La loi MAPTAM a attribué la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » au bloc communal. Cela n'obère pas les possibilités d'intervention des autres niveaux de collectivités dans le domaine de l'eau, en application des autres compétences qui leur sont dévolues.

Ces missions facultatives et partagées, interrogent les parties prenantes, justement parce qu'elles ne sont pas attribuées de façon exclusive à un échelon de collectivités.



Référence :

Code général des collectivités territoriales et site du ministère de l'intérieur <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/structures-territoriales>

Code de l'environnement, article L.211-7.

4. Quels sont les contours de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ?



Constat :

La loi crée un bloc de compétences comprenant les missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Quels sont les contours de cette compétence ? La compétence GEMAPI se limite-t-elle à la prévention et protection contre les inondations ? La gestion du trait de côte relève-t-il de la compétence GEMAPI ? Tout aménagement de bassin relève-t-il nécessairement de l'exercice de la compétence GEMAPI ? La gestion d'un ouvrage hydraulique relève-t-elle nécessairement de la compétence GEMAPI ? Que recouvre l'entretien des cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau ? Quelles sont les missions relatives à l'entretien des milieux aquatiques ?



Réponse :

La compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » est composée des missions visées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement, c'est à dire toute étude, exécution et exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations visant :

- l'aménagement de bassin hydrographique ou d'une fraction de bassin hydrographique ;

Cette mission comprend les aménagements visant à préserver, réguler ou restaurer les caractères hydrologiques ou géomorphologiques des cours d'eau.

Illustrations :

- la définition et la gestion d'aménagements hydrauliques au sens de l'article R.562-18 du code de l'environnement (rétention, ralentissement et ressuyages des crues ; barrages de protection ; casiers de stockage des crues etc...) ;
- la création ou la restauration des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement (le cas échéant avec mise en place de servitude au sens du 1° du I de l'article L.211-12 du code de l'environnement) ;
- la création ou la restauration de zones de mobilité d'un cours d'eau (le cas échéant avec mise en place de servitude au sens du 2° du I de l'article L.211-12 du code de l'environnement).
-
- l'entretien de 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 ;

En cas de carence du propriétaire (responsable de l'entretien du cours d'eau), par mesure d'urgence ou pour des motifs d'intérêt général, la collectivité ou le groupement compétent en matière de GEMAPI peut intervenir dans le cadre d'un programme pluriannuel d'entretien (I de l'article L.215-15 du code de l'environnement).

Illustrations : L'entretien régulier du cours d'eau ou canal a pour objet de le maintenir 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. Il consiste en l'enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, et l'élagage ou recépage de la végétation des rives (L.214-14, R215-2 du code de l'environnement.). L'arrêté de prescription du 30 mai 2008 est applicable aux opérations d'entretien des cours d'eau et canaux soumis à la police de l'eau (rubrique 3.2.1.0 de la nomenclature annexée à l'article R.214.1 du code de l'environnement). L'entretien d'un plan d'eau a pour objet de contribuer au bon état ou bon potentiel des eaux, et passe par la réalisation de vidanges régulières, l'entretien des ouvrages hydrauliques du plan d'eau (à savoir, le nettoyage des ouvrages de vidange et de surverse, le colmatage des éventuelles fuites sur la digue) ou encore le faucardage de la végétation. Les arrêtés du 27 août 1999 fixent les prescriptions générales de création, d'entretien et en

particulier de vidanges des plans d'eau soumis à la police de l'eau (rubriques 3.2.3.0 et 3.2.4.0 de la nomenclature annexée à l'article R.214.1 du code de l'environnement).

- *La réalisation de travaux hydrauliques d'aménagement et de rectification du lit d'un torrent de montagne.*
- la défense contre les inondations et contre la mer ;

Cette mission comprend la création, la gestion, la régularisation d'ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer.

Tout ouvrage hydraulique ne relève pas nécessairement de la compétence GEMAPI. Certains ouvrages hydrauliques ont été réalisés pour protéger contre les inondations (du ressort du 5° alinéa) mais concourent également à la sécurité civile (du ressort du 9° alinéa) et requiert de la collectivité maître d'ouvrage une exploitation, un entretien ou un aménagement (relevant du 10° alinéa). A contrario, il existe des barrages "anti-feux" (plans d'eau servant de réserve anti-incendie) qui sont du ressort de la sécurité incendie (9° alinéa) mais pas du ressort de la défense contre les inondations (5° alinéa) et ne relève donc pas de la compétence GEMAPI. L'important n'est donc pas de classer une digue ou un barrage dans l'un des alinéas de l'article L.211-7 du code de l'environnement mais d'identifier la fonction exercée par la collectivité locale et pour laquelle elle réalise ou gère un ouvrage.

Illustrations :

- *la définition et la gestion de système d'endiguement au sens de l'article R.562-13 du code de l'environnement) ;*
- *la mise en place de servitude pour les ouvrages de protection (L.566-12-2 du code de l'environnement) ; les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la défense contre la mer (techniques dites souples avec une approche plus environnementale, et techniques dites dures qui ont la caractéristique de figer le trait de côte).*

• la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines :

Cette mission comprend :

- le rattrapage d'entretien au sens du II de l'article L.215-15 du code de l'environnement ;
- la restauration hydromorphologique des cours d'eau et plans d'eau au sens de l'annexe V de l'arrêté du 25 janvier 2010, intégrant des interventions visant le rétablissement de leurs caractéristiques hydrologiques (dynamique des débits, connexion aux eaux souterraines) et morphologiques (variation de la profondeur et de la largeur de la rivière, caractéristiques du substrat du lit, structure et état de la zone riparienne) ainsi qu'à la continuité écologique des cours d'eau (migration des organismes aquatiques et transport de sédiments en particulier sur les cours d'eau classés au titre de l'article L.214-17 du code de l'environnement) ;
- la protection des zones humides et la restauration de zones humides dégradées au regard au regard de leur intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant (épuration, expansion de crue, soutien d'étiage), de leur valeur touristique, paysagère, cynégétique ou écologique

Illustrations : Actions en matière de restauration de la continuité écologique, de transport sédimentaire, de restauration morphologique ou de renaturation de cours d'eau, de restauration de bras morts, de gestion et d'entretien de zones humides (par à travers la mise en œuvre plan d'action en faveur d'une zone humide d'intérêt environnemental particulier au titre du 4° du I de l'article L.211-3 du code de l'environnement, ou la définition de servitudes sur un zone humide stratégique pour la gestion de l'eau en application du 3° du II de l'article L.211-12 du code de l'environnement).

Article L.211-7, I du code de l'environnement

Les collectivités territoriales et leurs groupements (...) peuvent mettre en œuvre les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant :

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° L'approvisionnement en eau ;
 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
 6° La lutte contre la pollution ;
 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
 12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et 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.

Les missions définies aux 1°, 2°, 5°, 8° ne sont précisées ni dans les textes réglementaires ni dans la jurisprudence.

La définition des contours de ces missions s'appuie d'abord sur un raisonnement par a contrario : les 3°, 4°, 6°, 7°, 9°, 10°, 11° et 12° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement ne sont pas compris dans le bloc de compétence GEMAPI. Ce constat n'empêche pas un groupement de collectivités compétent en matière de GEMAPI de prendre également d'autres compétences qui seraient complémentaires à l'exercice de la GEMAPI, notamment en matière de maîtrise des eaux pluviales urbaines, de gouvernance locale et de gestion des ouvrages hydrauliques.

En tout état de cause, la compétence GEMAPI ne se limite pas à la prévention et à la protection contre les inondations.

Certes, les débats parlementaires, lors de l'examen des amendements sur la compétence GEMAPI, se sont focalisés sur les phénomènes catastrophiques d'inondations. A ce titre, les parlementaires ont d'ailleurs estimé que l'entretien et la restauration des milieux aquatiques sont complémentaires des actions de prévention et de protection contre les inondations. En effet, l'action d'entretien des cours d'eau, qui est nécessaire pour l'atteinte du bon état des eaux au titre de la directive cadre sur l'eau, a en particulier pour objet de maintenir le cours d'eau dans son profil d'équilibre et de permettre l'écoulement naturel des eaux. De même, la restauration et l'entretien de milieux humides connexes aux cours d'eau sont essentiels pour maintenir des zones d'expansion des crues.

Néanmoins, les missions visées par les 1°, 2°, 5°, 8° sont en réalité plus larges. En particulier, l'entretien des plans d'eau privés ou la restauration de la continuité écologique sont compris dans les contours de la compétence GEMAPI sans contribuer nécessairement à la prévention des inondations. La collectivité compétente en matière de GEMAPI peut entreprendre une action d'entretien du cours d'eau indépendamment de tout effet sur la lutte contre les inondations.



Référence :

Code de l'environnement : article L.211-7.

Amendement parlementaire à l'origine des dispositions de la loi 2014-56 créant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations :

http://www.senat.fr/amendements/2012-2013/581/Amdt_628.html

5 L'exercice de la compétence GEMAPI par la collectivité nécessite-t-elle une déclaration d'intérêt général et une autorisation au titre de la loi sur l'eau ?



Constat :

La loi attribue une compétence obligatoire de gestion milieux aquatiques et de prévention des inondations au bloc communal. Les communes et EPCI à fiscalité propre doivent-ils déposer une déclaration d'intérêt général voire un dossier de police de l'eau, pour exercer les missions relatives à la gestion des milieux aquatiques ?



Réponse :

Les collectivités compétentes ne pourront intervenir pour assurer la gestion des milieux aquatiques qu'à l'issue d'une procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) telle que prévue à l'article L.211-7 du code de l'environnement, et dans les conditions prévues aux articles L.151-36 à L.151-40 du code rural et de la pêche maritime.

Par ailleurs, les opérations d'entretien groupé des cours d'eau sont soumises au régime de la police de l'eau, l'autorisation ou la déclaration étant accordée par le préfet pour une durée minimale de 5 ans (article L.214-15 du code de l'environnement).

L'article R.214-44 du code de l'environnement prévoit des dispenses de procédure d'autorisation et de déclaration en cas de danger grave et présentant un caractère d'urgence, à condition que le préfet en soit immédiatement informé. Celui-ci détermine, en tant que de besoin, les moyens de surveillance et d'intervention en cas d'incident ou d'accident dont doit disposer le maître d'ouvrage ainsi que les mesures conservatoires nécessaires à la préservation des intérêts mentionnés à l'article L.211-1 du code de l'environnement. Un compte rendu lui est adressé à l'issue des travaux.

De manière générale, la compétence GEMAPI ne dispense pas du respect des procédures d'autorisation et de déclaration au titre des différentes législations.



Référence :

Code de l'environnement : articles L.211-7, L.214-1 à L.214-6 et L.214-15.

Code rural et de la pêche maritime : articles L.151-36 et suivants.

6. L'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal supprime-t-elle les responsabilités d'entretien du cours d'eau par le propriétaire du cours d'eau (domanial ou non domanial) ? Le propriétaire riverain peut-il continuer à intervenir ? Les collectivités et leur groupement peuvent-ils exercer la compétence de GEMAPI sur le domaine public fluvial ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue la compétence de GEMAPI au bloc communal. Or il s'agit d'une responsabilité du propriétaire riverain. Ces dispositions suppriment-elles les droits et obligations des propriétaires riverains, en matière d'entretien du cours d'eau ? L'exercice de cette compétence est-elle limitée au cours d'eau non domaniaux ? Les collectivités peuvent-elle intervenir sur les cours d'eau domaniaux ?



Réponse :

- **Le propriétaire riverain reste responsable de l'entretien de son cours d'eau :**
 - **l'Etat ou la collectivité reste responsable de l'entretien du cours d'eau domanial dont il/elle est propriétaire ;**
 - **Le propriétaire privé riverain reste responsable de l'entretien du cours d'eau non domanial.**

L'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain est une contrepartie du droit d'usage afférant (article 644 du code civil, articles L.215-1 à 6 et L.215-14 du code de l'environnement) et du droit de pêche (article L.432-1 du code de l'environnement).

La création de la compétence des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en matière de « gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations » n'emporte pas de conséquence en matière de propriété des cours d'eau, et ne remet donc pas en cause cette obligation d'entretien.

En d'autres termes, la loi ne modifie pas les droits et devoirs du propriétaire riverain, qu'il s'agisse de l'Etat, d'une collectivité ou d'un particulier. Le propriétaire d'un cours d'eau est tenu d'entretenir celui-ci, en application des dispositions législatives susmentionnées.

De même, une association syndicale, constituée par un groupement de propriétaires pour satisfaire les obligations d'entretien de ces propriétaires au titre de l'article L.215-14 du code de l'environnement, pourra continuer à exercer ces missions.

- **Le I bis de l'article L.211-7 du code de l'environnement introduit par la loi 2014-58 attribue une compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » au bloc communal : la compétence est exercée en cas de défaillance du propriétaire riverain en matière d'entretien ou pour un projet d'intérêt général ou d'urgence.**

En d'autres termes, le projet de loi ne modifie pas les droits et devoirs du propriétaire riverain, auquel la collectivité se substitue en cas de défaillance, d'urgence ou d'intérêt général en application de l'article L.211-7 du code de l'environnement :

- Si l'entretien du cours d'eau est correctement réalisé par les propriétaires (ou par une association syndicale qui regroupe ces propriétaires), la collectivité n'a aucun motif pour intervenir ;

- Si, au contraire, l'entretien n'est pas réalisé, accroissant alors en aval les risques d'inondation, la collectivité peut intervenir, via une déclaration d'intérêt général avec enquête publique.
- **Il n'y a aucun obstacle juridique à ce que la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » soit exercée sur les cours d'eau domaniaux en cas de défaillance de la personne publique propriétaire.**

Les textes n'obligent pas les collectivités à conventionner avec l'Etat ou la collectivité propriétaire du cours d'eau (ou son gestionnaire tel que voies navigables de France sur le domaine public fluvial navigable), mais ne l'interdisent pas non plus.

Enfin, rien ne s'oppose à ce que les communes et EPCI-FP compétents se regroupent pour constituer un EPAGE sur le domaine public fluvial, même si la vocation première des EPAGE est "la prévention des inondations et des submersions et la gestion des cours d'eau non domaniaux".

- **Vous noterez que la compétence GEMAPI ne se limite pas au simple « entretien régulier des cours d'eau ».**

L'exercice de la compétence de « gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations » va au-delà du simple entretien régulier du cours d'eau : il s'agit aussi de l'entretien des ouvrages de protection contre les inondations (5° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement), de l'aménagement des zones d'expansion des crues et de restauration des milieux humides associés (8° du I de l'article L. 211-7 du même code).



Référence :

Code de l'environnement : articles L.215-14 et L.432-1.

Code civil : article 644.

7. La création et l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal remet-il en cause l'entretien du domaine public fluvial navigable par l'établissement des voies navigables de France ?



Constat :

L'établissement des voies navigables de France (VNF) assure l'entretien des voies navigables et de leurs dépendances. Une collectivité ou un groupement compétent en matière de GEMAPI peut-il s'y substituer ? Et dans l'affirmative, est-ce nécessairement via une convention avec VNF ? Corolairement, un EPAGE peut-il se constituer sur le domaine public fluvial (DPF) navigable ?



Réponse :

En application de l'article L. 2124-11 et L. 2124-12 du Code général de la propriété des personnes publiques, 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.

Néanmoins, l'article L. 4311-1 du code des transports dispose que Voies navigables de France "assure l'entretien des voies navigables ainsi que de leurs dépendances" et "est chargé de la gestion hydraulique des voies qui lui sont confiées en conciliant les usages diversifiés de la ressource aquatique, ainsi qu'en assurant l'entretien et la surveillance des ouvrages et aménagements hydrauliques situés sur le domaine qui lui est confié".

Les parties du DPF confiées à l'établissement public Voie Navigables de France, en application de l'article 1er du décret n°91-796 du 20 août 1991, sont définies dans l'annexe de l'arrêté du 24 janvier 1992.

L'article 9 du décret 2007-1760 du 14 décembre 2007 indique que l'entretien des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances s'effectue selon les fins et dans les conditions prévues par les articles L.215-14 à L.215-15-1 et R.215-2 à R.215-4 du code de l'environnement.

En particulier l'entretien est bien défini à l'article L.215-14 du code de l'environnement qui dispose que "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."

L'article R.215-4 du code de l'environnement prévoit que toute opération d'entretien à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente prévue par l'Etat ou VNF est réalisée selon les modalités du L.215-15. Cela signifie que l'Etat ou VNF sur le DPF, doivent établir un plan de gestion qui devra être au moins déclaré, sinon autorisé, au titre de la police de l'eau. Par contre, l'Etat sur son domaine, ou VNF sur le domaine qui lui a été confié, n'ont pas à procéder à une DIG. Ils ont la compétence pour agir, donc n'ont pas à être habilités par une DIG, et, pour faire participer éventuellement les tiers, l'article L.2124-11 du Code général de la propriété des personnes publiques les habilitent directement à appeler les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent un intérêt, au financement de l'entretien d'un cours d'eau domanial. Cette procédure est amiable. Selon ce même article, c'est seulement à défaut d'accord sur le montant de la participation que le propriétaire du DPF, auquel VNF peut-être assimilé pour l'application de cet article, devra utiliser la procédure de DIG.

La création de la compétence des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en matière de « gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations », au Ibis de l'article L.211-7 du code de l'environnement, n'emporte pas de conséquence en matière de propriété des cours d'eau, et ne remet donc pas en cause cette obligation d'entretien de l'Etat sur les cours domaniaux ou de VNF sur les parties du domaine qui lui sont confiées : la compétence est exercée en cas de défaillance du propriétaire riverain en matière d'entretien ou pour un projet d'intérêt général ou d'urgence.

En d'autres termes, le projet de loi ne modifie pas les droits et devoirs de l'Etat (sur le DPF dont il est propriétaire) ou du gestionnaire VNF (sur le DPF qui lui est confié), auquel la collectivité se substitue en cas de défaillance, d'urgence ou d'intérêt général en application de l'article L.211-7 du code de l'environnement :

- Si l'entretien du cours d'eau est correctement réalisé, la collectivité n'a aucun motif pour intervenir ;
- Si, au contraire, l'entretien n'est pas réalisé, accroissant alors en aval les risques d'inondation, la collectivité peut intervenir, via une déclaration d'intérêt général avec enquête publique. Les textes n'obligent pas les collectivités à conventionner avec VNF à ce titre, mais ne l'interdisent pas non plus.

Enfin, rien ne s'oppose à ce que les communes et EPCI-FP compétents se regroupent pour constituer un EPAGE sur le DPF confié à VNF, même si la vocation première des EPAGE est "la prévention des

inondations et des submersion et la gestion des cours d'eau non domaniaux". Au demeurant, les champs d'intervention de la compétence GEMAPI dépassent le simple entretien du cours d'eau.



Référence :

Articles L. 2124-11 et L. 2124-12 du Code général de la propriété des personnes publiques
Articles L. 215-14 et L. 215-15, R.215-2 à R215-4 du code de l'environnement.
Article L. 4311-1 du code des transports
Décret n°91-796 du 20 août 1991 et arrêté du 24 janvier 1992
Décret 2007-1760 du 14 décembre 2007

8. L'entretien du cours d'eau par la collectivité ou le groupement compétent en matière de GEMAPI emporte-t-il le partage du droit de pêche ?



Constat :

L'article L. 435-5 du code de l'environnement prévoit un partage de l'exercice du droit de pêche « lorsque l'entretien d'un cours d'eau non domanial est financé majoritairement par des fonds publics ». L'entretien du cours d'eau par une collectivité ou un groupement compétent en matière de GEMAPI conduit-il à un tel partage du droit de pêche ?



Réponse :

Les dispositions législatives créant la compétence GEMAPI n'ont pas modifié l'article L. 435-5 du code de l'environnement qui prévoit un partage de l'exercice du droit de pêche " lorsque l'entretien d'un cours d'eau non domanial est financé majoritairement par des fonds publics".

Cet article dispose en effet que : « lorsque l'entretien d'un cours d'eau non domanial est financé majoritairement par des fonds publics, le droit de pêche du propriétaire riverain est exercé, hors les cours attenantes aux habitations et les jardins, gratuitement, pour une durée de cinq ans, par l'association de pêche et de protection du milieu aquatique agréée pour cette section de cours d'eau ou, à défaut, par la fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique. Pendant la période d'exercice gratuit du droit de pêche, le propriétaire conserve le droit d'exercer la pêche pour lui-même, son conjoint, ses ascendants et ses descendants. »

Il appartient donc à la collectivité engageant un programme d'entretien de préciser, dans son dossier de DIG, si les fonds publics engagés pour l'entretien *sensus stricto* représentent plus de 50% des financements d'entretien du cours d'eau non domanial (sans préjudice du financement des autres actions et notamment de la gestion des digues ou la restauration des berges qui entrent aujourd'hui dans le bloc de compétence GEMAPI). Par fonds publics, il faut entendre les financements que la collectivité met en propre, à partir de son budget général (le cas échéant abondé par des subventions publiques) ou de son budget spécial (si cette collectivité a levé la taxe affectée GEMAPI). Si l'entretien d'un cours d'eau non domanial est effectivement financé majoritairement par des fonds publics, le droit de pêche peut être exercé, pour une durée de cinq ans, par l'association de pêche et de protection du milieu aquatique agréée pour cette section de cours d'eau ou, à défaut, par la

fédération départementale ou interdépartementale des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique.

L'article R214-91 du code de l'environnement rappelle d'ailleurs cette circonstance : « Lorsque l'opération porte sur l'entretien d'un cours d'eau non domanial ou d'une section de celui-ci, le dossier de l'enquête publique [de la déclaration d'intérêt général] rappelle les obligations des propriétaires riverains titulaires du droit de pêche fixées par les articles L. 432-1 et L. 433-3, reproduit les dispositions des articles L. 435-5 et R. 435-34 à R. 435-39 et précise la part prise par les fonds publics dans le financement. »

Un arrêt du conseil d'Etat (Conseil d'Etat, jugement du 12 février 2003, requête de l'association des riverains de France, N° 243170) confirme que le décret n°99-1033 du 3 décembre 1999 définit avec une précision suffisante la procédure conduisant à l'attribution, dans le cas d'un financement majoritaire sur fonds publics, d'un droit de pêche à une association ou une fédération de pêche agréée. Ces dispositions réglementaires sont codifiées aux articles R.435-34 à 39 du code de l'environnement.

Il ne s'agit pas d'une atteinte au droit de propriété : si le propriétaire entretient correctement son cours d'eau, en contrepartie du droit d'usage de l'eau et du droit de pêche, la collectivité n'a aucun motif d'intervenir, et le propriétaire riverain n'a pas à partager son droit de pêche. La réforme introduite par la loi MAPTAM ne change pas le droit en vigueur sur ce point.



Référence :

Articles L.435-5 et R.435-34 à 39 du code de l'environnement
Article R.214-91 du code de l'environnement

9. Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal sur l'action des associations syndicales autorisée en matière d'entretien des cours d'eau ?



Constat :

Des associations syndicales peuvent être constituées comme groupements de propriétaires pour l'entretien des cours d'eau (ordonnance n° 2004-632). Leur action est-elle remise en cause par l'attribution de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ?



Réponse :

Les associations syndicales de propriétaires (ASP), qu'elles soient libres (ASL), autorisées (ASA) ou constituées d'office (ASCO), constituent des groupements de propriétaires mettant en œuvre les obligations de leurs membres.

La création de la compétence des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en matière de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » n'emporte pas de conséquence en matière de propriété des cours d'eau, et ne remet donc pas en cause l'obligation d'entretien des propriétaires des cours d'eau, contrepartie de leur droit d'usage de l'eau (article L.215-14 du code de l'environnement) et du droit de pêche (article L.432-1 du code de l'environnement). Or, cette obligation peut être exercée en commun par plusieurs propriétaires, par le biais d'une ASP. Par conséquent, une association syndicale, constituée par un

groupement de propriétaires pour satisfaire leurs obligations d'entretien au titre de l'article L.215-14 du code de l'environnement, continuera à exercer ces missions.

D'ailleurs, le dernier alinéa de l'article 59 de la loi n°2014-58 dispose :

« Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exercent leur compétence prévue au [Ibis de l'article L.211-7 du code de l'environnement](#), dans sa rédaction résultant du [II de l'article 56 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014](#) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 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 1er juillet 2004](#) relative aux associations syndicales de propriétaires. »

Si l'entretien du cours d'eau est correctement réalisé par l'ASP, la collectivité n'a aucun motif pour intervenir et l'ASP perdure. Si au contraire, l'entretien n'est pas réalisé, accroissant alors en aval les risques liés aux crues, la collectivité peut solliciter une déclaration d'intérêt général.



Référence :

Dernier alinéa de l'article 59 de la loi 2014-58.

Ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004.

10. L'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal remet-elle en cause l'intervention de l'Etat dans la correction des torrents de montagne ?



Constat :

Traditionnellement, toute l'action de lutte contre l'effet des torrents en amont des lieux habités est prise en charge par l'Etat depuis la fin du XIX^{ème} siècle au travers de l'action des services de restauration des terrains en montagne. L'attribution de la compétence GEMAPI au bloc remet-elle en cause l'intervention de l'Etat dans la correction des torrents de montagne ?



Réponse :

Les services de restauration des terrains en montagne, issus des lois de 1860 et 1882, ont en particulier pour missions la lutte contre l'érosion et la régularisation du régime des eaux, par la correction torrentielle et le reboisement des bassins versants. Il s'agit aujourd'hui d'un service spécialisé de l'ONF, qui intervient sur les missions :

- de gestion des terrains domaniaux RTM acquis par l'État et des autres forêts domaniales de montagne à enjeux de protection ;
- de connaissance du risque et d'appui technique ;
- d'aide à la mise en œuvre des crédits publics consacrés aux travaux de protection conduits par les collectivités territoriales ;
- de prestations d'expertise et d'ingénierie relevant du secteur concurrentiel, financés par leur donneur d'ordre publics ou privés.

Les dispositions fondant l'intervention de l'État et de l'ONF pour la restauration des travaux de montagne n'ont pas été modifiées par les lois MAPTAM et NOTRe.

Ces dispositions co-existaient déjà avec les possibilités d'intervention des collectivités prévues à l'article L.151-36 du code rural et de la pêche maritime en matière de "défense contre les torrents". La seule modification apportée par la loi MAPTAM consiste à clarifier l'intervention des collectivités : on passe d'une compétence facultative et partagée entre tous les échelons de collectivités (région, département, communes) à une compétence ciblée et obligatoire sur le bloc communal, sans préjudice des responsabilités des propriétaires des terrains ainsi que de l'intervention des associations syndicales ou des compétences dévolues par la loi à l'État ou ses établissements publics.



Référence :

L.211-7 du code de l'environnement

[L.142-7 à 9, ainsi que R142-1 et suivants](#) du code forestier.

11. Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal en matière de responsabilité des collectivités et des élus en cas d'inondation ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations au bloc communal. Ces nouvelles dispositions alourdissent-elles leur responsabilité en cas d'inondation ?



Réponse :

État du droit avant la loi MAPTAM

Au titre de ses pouvoirs de police générale définis à l'article L.2212-2 du CGCT, le maire doit « *prévenir, par des précautions convenables* » et « *faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pouvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* ».

Le maire doit ainsi prendre les précautions nécessaires pour prévenir les risques d'inondation, ce qui comprend notamment le soin d'interdire la réalisation de travaux si cette interdiction est seule de nature à prévenir les inondations (CAA Douai, 9 novembre 2000, req.n°96DA02456), de « prendre des mesures temporaires ou limitées de prévention ou de sauvegarde » en attendant la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation par le préfet (CE, 21 octobre 2009, n°310470), ou de contrôler l'état des digues, même si la commune n'en est pas propriétaire, afin de s'assurer de l'absence de défectuosité (CE, 14 mai 2008, req.n°291440).

Par ailleurs, l'élaboration par le maire d'un plan communal de sauvegarde (PCS), qui « *détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes* », est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (article L.731-3 du code de la sécurité intérieure). (Une autre solution consiste à élaborer

un plan intercommunal de sauvegarde, cosignés par le président de l'EPCI à fiscalité propre et les maires des communes membres).

En cas de carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police, la responsabilité administrative (et donc financière) de la commune peut être engagée pour faute simple du maire dans le cadre de la prévention des risques d'inondations (CE 14 mai 2008, req.n°291440), cette responsabilité pouvant le cas échéant être partagée avec celle du syndicat de rivières compétent (CE, 3 mai 2006, n°261956).

En matière pénale, la responsabilité du maire ne peut être engagée que s'il a commis une « *violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* », ou commis une « *faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité* » qu'il ne pouvait ignorer (article 121-3 du code pénal).

Lorsque l'existence d'un risque naturel ne pouvait être ignorée par le maire, sa responsabilité pénale peut ainsi être engagée pour faute caractérisée dans l'exercice de son pouvoir de police (prévention du risque, alerte et protection des populations), comme l'illustre la jurisprudence en matière d'avalanches (Tribunal correctionnel de Bonneville, 17 juillet 2003) ou en matière d'inondation, avec en particulier le jugement rendu dans l'affaire Xynthia (TGI des Sables-d'Olonne du 12 décembre 2014). Le TGI a jugé que l'ancien maire de la Faute-sur-Mer avait commis des fautes caractérisées exposant autrui à un risque que ce premier ne pouvait ignorer, s'agissant :

- des défauts d'information générale des habitants depuis plusieurs années sur le risque d'inondation,
- du défaut d'information sur le risque d'inondation et sur l'alerte météorologique le jour de la tempête,
- de l'absence d'établissement de diagnostic de vulnérabilité,
- de défauts de plan de secours et de plan communal de sauvegarde.

Ainsi, l'ancien maire de la Faute-sur-Mer a été condamné à 4 ans d'emprisonnement pour les faits de mise en danger d'autrui et d'homicides involontaires par violations manifestement délibérées d'une obligation de sécurité ou de prudence.

Les responsabilités du maire et de la commune peuvent être mises en cause à l'occasion de la survenance d'un événement dommageable pour un tiers, indépendamment de toute « compétence » locale spécifique en la matière.

Les effets de la création de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »

La création de la compétence de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », attribuée à un échelon de collectivités territoriales, le bloc communal, doit mettre un terme à l'émiettement des responsabilités en matière de lutte contre les inondations et permettre ainsi l'émergence d'une politique cohérente de prévention du risque inondation.

La création de cette compétence n'a ni pour objet ni pour effet de créer une nouvelle source de responsabilité pour les élus locaux.

Au contraire, la loi crée un cadre juridique, financier et institutionnel devant faciliter la mise en œuvre des actions de lutte contre les inondations et ainsi limiter les risques pour les élus en créant :

- des procédures spécifiques visant à faire émerger un gestionnaire unique des ouvrages de lutte contre les inondations (mise à disposition des digues, servitudes, etc.) ;
- une ressource financière pérenne, à caractère fiscal ;
- les structures juridiques permettant d'associer les collectivités compétentes sur une circonscription hydrographique cohérente pour l'exercice en commun de tout ou partie de la compétence.

Dans ces conditions, la responsabilité de la prévention des risques d'inondation ne reposera plus sur le seul maire.

L'attribution de la compétence aux EPCI à fiscalité propre et, le cas échéant, aux syndicats de rivière ou de bassin, doit en effet conduire à la mise en œuvre de politiques locales de prévention des crues. Ces politiques se traduiront par des opérations matérielles de construction ou de maintenance d'ouvrages et de d'entretien de berges. L'exercice de cette compétence sera ainsi de fait de nature à dégager la responsabilité des autorités locales.

L'attribution d'une nouvelle compétence aux communes et aux EPCI à fiscalité propre n'alourdit pas leur responsabilité en la matière. Au contraire, les outils juridiques et financiers accompagnant la création cette compétence permettront un exercice efficace de cette dernière de nature, en cas

d'événements climatiques graves, à dégager la responsabilité des collectivités publiques compétentes.

Les gestionnaires d'ouvrages sont en effet liés par une obligation de moyens et non de résultats. L'alinéa 2 de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement, introduit par la loi Grenelle 2 et modifié par la loi MAPTAM, dispose que « *la 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* ». Par exemple, un gestionnaire de digues ne pourra pas être tenu pour responsable de la rupture d'une digue sous l'effet d'une crue « centennale » dès lors que la digue aura été conçue et entretenue pour résister à une crue dont la période de retour est de 50 ans.

L'absence d'évolution sur la question de la responsabilité pénale

En vertu de l'article 121-2 du code pénal, les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Toutefois, l'alinéa 2 du même article précise que « *les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public* ».

Il ressort de l'avis du Conseil d'Etat du 7 octobre 1986 sur le champ d'application et le financement de la gestion déléguée que certains services ne peuvent pas être délégués à des personnes privées en raison de la volonté du législateur ou de leur nature même. La circulaire du ministre de l'intérieur du 7 août 1987 relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux indique que l'exécution des missions qui relèvent de prérogatives de puissance publique ne peut donc pas être déléguée.

La jurisprudence administrative a confirmé cette interprétation :

- les pouvoirs de police ne peuvent pas être délégués (CE, 1er avril 1994, commune de Menton ; CE, 29 décembre 1995, commune d'Ostricourt) ;
- certaines compétences ne peuvent pas être déléguées lorsqu'elles relèvent de la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique : surveillance des élèves (avis CE 7 octobre 1986) ou compétences en matière d'hygiène mentale et infantile (CE, 17 mars 1989, n°50176).

Au regard de sa nature même, la compétence GEMAPI n'est, semble-t-il, pas déléguable à des personnes privées.

Cette compétence vise l'atteinte du bon état écologique des eaux et la lutte contre les inondations dans un objectif de sécurité publique. Son exercice appelle la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique (instauration de servitudes sur des propriétés privées, déclaration d'intérêt général et mise à disposition de digues au profit de la collectivité compétente). Par ailleurs, le dispositif de cette compétence paraît incompatible avec les caractéristiques de la délégation de service public qui mobilise les notions « d'usagers du service », de « risque d'exploitation » et de « rémunération du délégataire substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ». Le service n'est pas quantifiable car il vise à prévenir la réalisation d'un risque et non à fournir une prestation.

Aussi, la responsabilité pénale des personnes morales ne pourra-t-elle pas être engagée et seules les personnes physiques pourront être poursuivies. La création de la compétence GEMAPI n'a pas d'incidence sur ce point précis.



Référence :

Code de l'environnement : article L.562-8-1.

Code général des collectivités territoriales : article L.2212-2.

12. Les dispositions précisant les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent prendre en charge le portage de SAGE sont-elles modifiées par la réforme introduite par la loi 2014-58 MAPTAM ? Le bloc de compétence relatif à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations comprend-il le portage du SAGE ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue une compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) au bloc communal.

Or, les collectivités et leur groupement (et pas seulement le bloc communal) sont souvent impliqués dans l'animation et la gouvernance locale dans le domaine de l'eau, en particulier par le portage de schéma d'aménagement et de gestion des eaux au titre des articles L.212-4 et R.212-29 à 33 du code de l'environnement. Ces dispositions sont-elles modifiées par la loi MAPTAM ? En d'autres termes, le bloc de compétence GEMAPI comprend-il le portage des SAGE ?



Réponse :

La compétence de « gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations » attribuée au bloc communal par l'article 56 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 ne comprend pas l'animation de la politique de l'eau au niveau local qui reste une compétence partagée au titre du 12° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement.

La loi MAPTAM n'a pas non plus modifié les dispositions législatives relatives au portage des SAGE.

Les structures de bassin versant, aux premiers rangs desquelles les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), ont vocation à porter les SAGE, en application de la loi MAPTAM.

D'ailleurs, au titre du I de l'article L.213-12 du code de l'environnement modifié par l'article 57 de la loi MAPTAM, les EPTB « contribuent à l'élaboration et au suivi des schémas d'aménagement et de gestion des eaux ». Par ailleurs, le second alinéa du I de l'article L.212-4 du même code dispose que « la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux est assurée par un établissement public territorial de bassin lorsque celui-ci résulte de la procédure de reconnaissance issue de l'[arrêté du 7 février 2005](#) relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin ou lorsque le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux mis en œuvre par cet établissement public territorial de bassin a été délimité après l'adoption de la [loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010](#) portant engagement national pour l'environnement et sous réserve que le périmètre de ce schéma d'aménagement et de gestion des eaux ne soit pas inclus dans le périmètre d'un groupement de collectivités territoriales mais soit compris dans celui de l'établissement public territorial de bassin. »



Référence :

Code de l'environnement : articles L.211-7, L.212-4, L. 213-12 et R.212-29 à 33.

13-Question - Quelle est la composition d'un « système de protection contre les inondations » ?



Constat :

Le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 définit les systèmes d'endiguement qui protègent les territoires des débordements des cours d'eau en crue qui les traversent ou les bordent. Que comprennent-ils ? Qui en fixe la composition et les caractéristiques ?



Réponse

Le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 précise la composition d'un système d'endiguement (article R.562-13 du code de l'environnement) :

« La protection d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine au moyen de

digues est réalisée par un système d'endiguement. Le système d'endiguement est défini par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent eu égard au niveau de protection, au sens de l'article [R. 214-119-1](#), qu'elle ou il détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Ce système 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 ;
- des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage.

Ne sont toutefois pas inclus dans le système d'endiguement les éléments naturels situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système et qui en forment l'appui. »

La composition du système d'endiguement peut donc être assez variée :

- ouvrages conçus dès le départ en tant que digues ;
- autres ouvrages ou infrastructures, à la finalité première diverse (remblai routier, remblai ferroviaire etc.), dont la localisation et les caractéristiques permettent un "recyclage", avec le cas échéant une mission "mixte" (digues et d'infrastructure), en tant que composante du système d'endiguement, moyennant le cas échéant quelques adaptations ;
- dispositifs divers jugés indispensables pour assurer le fonctionnement nominal du système d'endiguement (exemple : station de pompage).

Les systèmes d'endiguement seront rarement créés ex nihilo. Pour nombre de territoires inondables, le système d'endiguement mis en œuvre dans le cadre de la compétence GEMAPI pourra s'appuyer sur des ouvrages qui existent déjà, que ces ouvrages aient été ou non précédemment classés dans le cadre de la loi sur l'eau en tant qu'ouvrage de protection contre les inondations.

C'est la raison pour laquelle il est essentiel que l'autorité compétente pour la prévention des inondations ait la disposition (à défaut de la propriété) de l'ensemble des ouvrages, infrastructures et autres dispositifs préexistants qu'elle souhaite incorporer au système d'endiguement.

En tout état de cause, c'est l'autorité compétente pour la prévention des inondations, et elle seule, qui :

- décide de la consistance du système d'endiguement en application de l'article R.562-13 du code de l'environnement ;
- en vertu de l'article R.562-14-I, demande l'autorisation du système d'endiguement au titre de la loi sur l'eau ;
- en vertu de l'article R.562-12 (5^{ème} alinéa), assure la gestion du système d'endiguement ainsi que le rôle dévolu à "l'exploitant" du système d'endiguement dans le cadre de la réglementation visant à assurer la sécurité des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques (réglementation visant à prévenir le risque d'endommagement des ouvrages constituant le système d'endiguement à l'occasion de travaux effectués sans précaution par des tiers à proximité des ouvrages qui sont partie prenante dudit système d'endiguement) ;
- en vertu de l'article R.562-12 (2^{ème} alinéa), respecte, en tant que gestionnaire du système d'endiguement, la réglementation relative à la sécurité et à la sûreté des ouvrages hydrauliques ;
- assume les responsabilités afférentes à la gestion des digues dans le cadre de l'article L.562-8-1.

Postérieurement (ou concomitamment) à la régularisation initiale du système d'endiguement, c'est encore l'autorité compétente pour la prévention des inondations qui décidera, le cas échéant, de faire des travaux de réhabilitation d'ouvrages ou de construction d'ouvrages complémentaires requérant une autorisation complémentaire dans le cadre de la loi sur l'eau, et qui, à ce titre, assurera la maîtrise d'ouvrage desdits travaux, tout en continuant, bien évidemment, d'être assujettie aux obligations rappelées aux articles R.562-12 et R.562-14.



Référence :

Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

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

14-Question - Quelle est la composition d'un aménagement hydraulique ?



Constat :

Le décret n°2015-526 définit les aménagements hydrauliques qui permettent de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un ou plusieurs bassins versants afin d'éviter des débordements de cours d'eau en crue sur le territoire devant être protégé ou qui permettent, en matière de protection contre les submersions, le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer. Quelle est leur composition ? Qui en fixent la consistance et les caractéristiques ?



Réponse

En application de l'article R. 562-18 du code de l'environnement, un aménagement hydraulique est un ensemble des ouvrages qui permettent soit de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassins hydrographiques, soit le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer.

Cet ensemble comprend les ouvrages conçus en vue de la prévention des inondations ainsi que ceux qui ont été mis à disposition d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à cette fin et sans préjudice des fonctions qui leur sont propres, notamment les barrages.

Cet ensemble d'ouvrages est défini par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (ou le groupement) compétent en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations eu égard au niveau de protection qu'elle ou il détermine, dans l'objectif d'assurer la sécurité des personnes et des biens.



Référence :

Rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature annexée à l'article R.214-1 du code de l'environnement
Article R.562-18 du code de l'environnement

15-Question Comment seront gérés les digues et barrages qui sortent du champ d'application de la police de l'eau à l'entrée en vigueur du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 ?

Le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 modifie le champ des rubriques relatives aux digues (3.2.6.0) et aux barrages (3.2.5.0), ainsi que les seuils de soumission à autorisation ou déclaration, et les classes de ces ouvrages (A, B, C, D) :

Désormais, la rubrique 3.2.6.0 vise les ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions, c'est-à-dire les systèmes d'endiguement et les aménagements hydrauliques.

La rubrique 3.2.5.0 ne vise quant à elle que les barrages de retenue classés (ou ouvrages assimilés).

Les digues de canaux ne sont plus explicitement citées à la rubrique 3.2.5.0 et les rivières canalisées ne sont plus soumises à la rubrique 3.2.6.0 ;

Les seuils de classement des digues et barrages sont relevés, et la classe D est supprimée.

Que deviennent les déclarations et des autorisations régulièrement délivrées pour des ouvrages qui ne relèveront plus à l'avenir des rubriques 3.2.5.0 et 3.2.6.0 ?



Réponse

L'analyse diffère selon qu'il s'agit de barrages (ancienne rubrique 3.2.5.0) ou de digues (ancienne rubrique 3.2.6.0) autorisés. Il conviendra également d'évoquer le cas particulier des digues et barrages précédemment soumis au régime de la déclaration.

S'agissant des demandes d'autorisation des digues et des barrages déposées avant l'entrée en vigueur du décret n°2015-526, l'article 31 du décret n°2015-526 prévoit des mesures transitoires. Ainsi, les dispositions du [code de l'environnement](#) dans leur rédaction antérieure à la date de publication du décret et les textes pris pour leur mise en œuvre restent applicables.

Pour les barrages déjà autorisés avant l'entrée en vigueur du décret 2015-526, ce décret organise une caducité des prescriptions relatives à la prévention des inondations et des submersions précédemment applicables à ces barrages s'ils ne sont pas intégrés à un aménagement hydraulique. En application du III de l'art. R. 562-19 du code de l'environnement, la demande d'autorisation d'un aménagement hydraulique comportant un ou plusieurs barrages établis antérieurement à la date d'entrée en vigueur du [décret n° 2015-526 du 12 mai 2015](#) doit en effet être déposée au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque ces barrages relèvent de la classe A ou de la classe B et au plus tard le 31 décembre 2021 lorsqu'ils relèvent de la classe C. A défaut, à compter respectivement du 1er janvier 2021 et du 1er janvier 2023, le barrage est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions. Autrement dit, un barrage régulièrement autorisé qui sortirait de la rubrique 3.2.5.0 au bénéfice de la nouvelle nomenclature verra son autorisation et les mesures prises sur son fondement tombées à l'occasion de sa demande de renouvellement d'autorisation ou, au plus tard, au 1^{er} janvier 2021 ou au 1^{er} janvier 2023 selon les cas définis plus haut.

Par contre, le barrage pourra continuer à relever de la loi sur l'eau au titre d'autres rubriques de la nomenclature : dans ce cas, les actes d'origine qui les concernent (arrêté d'autorisation, prescriptions générales) leur demeurent applicables jusqu'à modification ou renouvellement de l'acte primitif.

Pour les digues déjà autorisées avant l'entrée en vigueur du décret n°2015-526, le décret n°2015-526 du 12 mai 2015 organise la caducité des "anciennes digues", qui ne sont pas reprises dans un système d'endiguement alors qu'elles étaient assujetties avant le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 aux règles de sécurité et de sûreté des ouvrages hydrauliques instaurées par le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007.

En application du IV de l'article Art. R. 562-14 du code de l'environnement, « la demande d'autorisation d'un système d'endiguement comportant une ou plusieurs digues établies antérieurement à la date de publication du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 est déposée au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque ces digues relèvent de la classe A ou de la classe B et au plus tard le 31 décembre 2021 lorsqu'elles relèvent de la classe C, telles que ces classes sont définies par l'article R. 214-113. A défaut, à compter respectivement du 1^{er} janvier 2021 et du 1^{er} janvier 2023, l'ouvrage n'est plus constitutif d'une digue au sens du I de l'article L. 566-12-1 et l'autorisation dont il bénéficiait le cas échéant à ce titre est réputée caduque ». Autrement dit, une digue régulièrement autorisée qui sortirait de la rubrique 3.2.6.0 au bénéfice de la nouvelle nomenclature verra son autorisation et les mesures prises sur son fondement tombées à l'occasion de sa demande de renouvellement d'autorisation ou, au plus tard, au 1^{er} janvier 2021 ou au 1^{er} janvier 2023 selon les cas définis plus haut.

Le cas échéant, cet ouvrage continuera de relever de la loi sur l'eau au titre d'autres rubriques de la nomenclature que la rubrique 3.2.6.0.

Lorsqu'une ancienne digue a cessé d'être considérée comme telle, les règles de responsabilité civile sont celles du droit commun fixées par le code civil.

Lorsque "dès le départ" une autorité compétente pour la prévention des inondations décide de ne pas reprendre une ancienne digue dans le cadre d'un système d'endiguement, il lui est loisible, plutôt que d'attendre que les échéances de l'article R.562-14-IV soient forcloses, de déclasser l'ouvrage de sa fonction initiale.

Les digues protégeant des installations nucléaires de base (INB) ou des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et à ce titre considérées comme des éléments accessoires à ces installations, continueront d'être régies par les textes correspondants.

S'agissant des ouvrages soumis au régime de la déclaration au titre de la nomenclature en vigueur avant le 12 mai 2015, le décret n°2015-526 n'a pas prévu pas de mesures transitoires. C'est le cas pour les demandes de déclaration déposées avant l'entrée en vigueur du décret comme pour les ouvrages déjà régulièrement déclarés à cette date.

Dès lors, les nouvelles dispositions réglementaires issues du décret leurs sont immédiatement applicables, sans préjudice de la soumission de ces ouvrages à une autre rubrique de la nomenclature IOTA.

Il en ressort de là que les digues et barrages régulièrement déclarés au titre des anciennes rubriques 3.2.5.0 et 3.2.6.0. ne sont plus désormais soumis au régime de la déclaration, mais ils devront néanmoins continuer à veiller au respect des exigences posées en la matière par le code de l'environnement.



Référence :
Décret 20125-526

16-Question. Un propriétaire privé peut-il continuer à protéger son terrain en gérant son propre ouvrage de protection ? Les remblais doivent-ils être considérés dans le système d'endiguement et soumis à la loi sur l'eau ? L'arrêté de prescriptions générales du 13 février 2002 sur la rubrique remblais est-il adapté pour encadrer ce type d'ouvrage ?



Constat :

Les particuliers peuvent-ils continuer à protéger leur parcelle en construisant et gérant des ouvrages de protection privés (loi du 16 sept 1807 relative au dessèchement des marais, arrêt de la CAA de Marseille n°09MA00885 du 3 juin 2013¹) ?

Comment ces ouvrages de protection privés sont-ils instruits au titre de la police de l'eau ? Ils ne peuvent en effet être assimilés à des systèmes d'endiguement et aménagements hydrauliques régis par la rubrique 3.2.5.0 (qui sont nécessairement gérés par des collectivités ou groupements compétents en matière de GEMAPI) ?

La rubrique 3.2.2.0 de la nomenclature IOTA sur les remblais leur est-elle applicable ? L'AM de prescriptions générales du 13 février 2002 sur la rubrique remblais n'apparaît pas adapté en l'état pour encadrer ce type d'ouvrage. En effet ce dernier prévoit dans son article 4 : "Afin qu'ils ne constituent pas de danger pour la sécurité publique, ils ne doivent en aucun cas engendrer une surélévation de la ligne d'eau en amont de leur implantation susceptible d'entraîner leur rupture. Ils ne devront ni faire office de barrage ni de digue, sauf à être conçus, entretenus et surveillés comme tels. Ils relèveraient dans ce cas de la rubrique 3.2.5.0 ou 3.2.6.0."

Réponse

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) a attribué obligatoirement la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention contre les inondations au bloc communal.

Les règles de sécurité et de sûreté des ouvrages hydrauliques, fixées dans le décret 2007-1735 et modifiées par le décret 2015-526 (décret digues), s'appliquent exclusivement aux rubriques 3.2.6.0 (systèmes de protection) et 3.2.5.0. (Barrages de retenue).

¹

« l'état et les collectivités territoriales 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 ; qu'il ressort au contraire des dispositions précitées que cette protection incombe aux propriétaires intéressés »

Les particuliers peuvent effectivement continuer à protéger leur parcelle en construisant et gérant des ouvrages de protection privés (loi du 16 sept 1807 relative au dessèchement des marais, arrêt de la CAA de Marseille n°09MA00885 du 3 juin 2013²). Les propriétaires peuvent se regrouper en ASA pour construire et gérer collectivement de tels ouvrages.

Ces ouvrages peuvent être soumis à la police de l'eau, notamment lorsqu'ils constituent des remblais dans le lit majeur de cours d'eau (rubrique 3.2.2.0). Conformément à l'arrêté de prescription du 13 février 2002, vous veillerez à ce qu'ils respectent le principe de transparence hydraulique, le cas échéant par des compensations de déblais par des remblais.

En revanche, ces ouvrages ne seront pas constitutifs d'un ouvrage de protection, sauf s'ils ont été intégrés à un système géré par une autorité compétente en matière de GEMAPI conformément aux termes de la rubrique 3.2.6.0. Au demeurant, une ancienne digue privée peut être intégrée à un système d'endiguement à la demande d'une autorité compétente pour la prévention des inondations, par exemple par l'instauration d'une servitude L.566-12-2. Dans le cas contraire, si l'ancienne « digue privée » n'est pas réemployée dans ce cadre, en vertu de l'article L.562-8-1 et de l'article R.562-14, l'ouvrage perdra sa qualité de digue.



Référence :

Loi 16 septembre 1807
Loi 2014-58
Décret 20125-526
AM du 13 février 2002.

² « L'état et les collectivités territoriales 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 (...) cette protection incombe aux propriétaires intéressés »

II- ATTRIBUTIONS DES COMPETENCES GEMAPI AU BLOC COMMUNAL et MODALITES DE TRANSFERT ET DELEGATION DE CES COMPETENCES

17. Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI à l'EPCI-FP quand cette compétence a déjà été préalablement transférée à un syndicat mixte ?



Constat :

La loi métropole attribue aux communes une compétence obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, avec transfert automatique aux EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres. Or, il est fréquent que la commune ait déjà transféré cette compétence à des syndicats de communes ou à des syndicats mixtes.



Réponse :

Selon les cas, l'attribution de la compétence GEMAPI et son transfert à un EPCI-FP, emporte :

- soit le retrait des communes du syndicat pour la compétence,
- soit la substitution des communes par l'EPCI à fiscalité propre au sein du syndicat ;
- soit la dissolution du syndicat.

- **Si le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre (communauté de communes, d'agglomération ou urbaine, métropole) est identique à celui du syndicat préexistant :** l'EPCI à fiscalité propre est substitué de plein droit au syndicat pour la totalité des compétences exercées par le syndicat (articles L.5214-21, L.5216-6, L.5215-21 et I de l'article L.5217-7 du CGCT). Le syndicat est dissous. .

Syndicat → EPCI-FP

- **Si le syndicat préexistant est inclus en totalité dans le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre :** l'EPCI à fiscalité propre est substitué de plein droit au syndicat pour les compétences qu'il exerce. Le syndicat est dissous s'il n'exerce pas d'autres compétences. Dans le cas contraire, le syndicat demeure pour les seules compétences qui n'ont pas été transférées à l'EPCI à fiscalité propre (articles L.5214-21, L.5214-22, L.5216-6 et L.5215-21 du CGCT). Il procède alors à une mise en conformité de ses statuts pour exclure de son champ de compétences les compétences transférées à la communauté.

EPCI-FP

Syndicat

- **L'EPCI-FP est inclus en totalité dans le syndicat ou chevauche le périmètre du syndicat : il faut distinguer deux cas.**



- o Pour les Communautés de communes : la CC est substituée, pour la compétence GEMAPI
 - Les délégués communautaires siègent au comité syndical en lieu et place des conseillers municipaux. La communauté est représentée au sein de ce syndicat par un nombre de délégués égal au nombre de délégués dont disposaient les communes avant la substitution. Les syndicats mixtes ouverts peuvent prévoir, dans leurs statuts, d'autres modalités de représentation de la communauté substituée (articles L.5711-3 et L. 5721-2 CGCT).
 - La substitution ne modifie pas les attributions du syndicat ni son périmètre d'intervention. La substitution est automatique (elle ne nécessite pas la mise en œuvre d'une procédure d'adhésion propre) mais nécessite une modification des statuts du syndicat. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1.
- Pour les CA, CU, métropoles : en l'absence de dispositions spécifiques applicables en l'état, les communes membres sont retirées du syndicat pour la compétence GEMAPI.
 - La création, la transformation, ou l'exercice d'une nouvelle compétence par l'EPCI à fiscalité propre emporte retrait des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre du syndicat concerné pour les compétences obligatoires, dont la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (articles L.5217-7, L.5215-22 et L.5216-7 du CGCT).
 - Le syndicat préexistant doit procéder à une mise en conformité de ses statuts actant la réduction de périmètre et (ou) de compétences. Si le syndicat comprend des communes extérieures à l'EPCI à fiscalité propre, il pourra continuer à exercer ses compétences pour le compte de ses autres communes membres, son périmètre d'intervention étant alors réduit. Si le syndicat ne compte qu'une commune membre par suite du retrait de ses communes incluses dans le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre, il disparaît, conformément aux articles R.5212-17 et R.5721-2 du CGCT.
 - L'EPCI à fiscalité propre peut par la suite adhérer à un ou plusieurs syndicats, et ce faisant leur transférer tout ou partie de la compétence GEMAPI.



Référence :

Pour mémoire, les règles de superposition des groupements de collectivités obéissent à certains principes :

- une commune ne peut adhérer à plus d'un EPCI à fiscalité propre (article L.5210-2 du CGCT) ;

- une commune ne peut pas transférer à un EPCI une compétence qu'elle a déjà transférée à un autre EPCI sur le même territoire (Conseil d'Etat, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier).

18. Quelles sont les conséquences de l'attribution de la compétence GEMAPI au bloc communal quant aux capacités d'intervention des autres niveaux de collectivités : le département et la région peuvent-ils continuer à intervenir ?



Constat :

La loi attribue la compétence de GEMAPI au bloc communal. Or, il est fréquent que les départements et les régions se soient saisis de ces compétences : pourront-ils continuer à intervenir ?



Réponse :

La loi MAPTAM crée une compétence exclusive au profit des communes et des EPCI à FP à compter du 1^{er} janvier 2018, voire par anticipation s'ils le souhaitent.

Les départements et les régions ne pourront plus agir, dans les domaines de cette compétence, sur le fondement de leur clause de compétence générale (Conseil d'Etat, 29 juin 2011, Commune de Mons-en-Baroeul : « le conseil municipal [est habilité] à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire »), laquelle a été de surcroît supprimée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Toutefois, la disposition transitoire du 1^{er} de l'article 59 de la loi n°2014-58 maintient les possibilités d'action, jusqu'au 1^{er} janvier 2020, de toute personne morale de droit public assurant l'une des missions constituant la compétence GEMAPI à la date de la publication de la loi (ex. : syndicats, départements, régions).

Par conséquent, les départements et les régions ne pourront plus, en principe, juridiquement ou financièrement intervenir dans le champ de la compétence GEMAPI, à l'issue de la période transitoire prévue à l'article 59 de la loi MAPTAM, soit le 1er janvier 2020.

L'attribution de subventions constitue bien une modalité de réalisation d'un projet. Elle est donc réservée au titulaire de la compétence, lorsqu'elle est exclusive.

Toutefois, il n'est pas exclu qu'à l'issue de la période transitoire et la mise en place généralisée de la compétence, les départements et les régions puissent, s'ils le souhaitent, participer au financement de l'exercice de la compétence GEMAPI, sur la base d'un fondement juridique qui leur est propre. Il pourrait s'agir, par exemple, de la compétence des départements d'appui au développement des territoires ruraux, de la compétence de solidarité territoriale des départements introduite à l'article 94 de la loi NOTRe, ou de la compétence portant sur l'aménagement du territoire pour les régions.

Sur la base de ces compétences propres, les départements et les régions pourraient apporter leur aide financière sans nécessairement adhérer au syndicat compétent en matière de GEMAPI.



Référence :

Code de l'environnement : article L.211-7.

Arrêt « Commune de Mons-en-Baroeul » du Conseil d'Etat en date du 29 juin 2001.

19. Quelles sont les modalités de transfert des compétences GEMAPI d'un EPCI à fiscalité propre à un syndicat constitué à l'échelle d'un bassin versant ? Une commune peut-elle transférer tout ou partie des compétences GEMAPI à plusieurs syndicats sur des parties distincte de son territoire ? Un EPCI à fiscalité propre peut-il transférer tout ou partie des compétences GEMAPI à plusieurs syndicats sur des parties distincte de son territoire ? Comment est organisée la participation financière des membres aux dépenses du syndicat mixte pour l'exercice des compétences transférées ? Le transfert de compétence s'accompagne-t-il du transfert de l'ensemble des biens, équipements, et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi que les droits et obligations qui leur sont attachés ? S'accompagne-t-il du transfert de propriété ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations au bloc communal. Or, l'échelle pertinente pour l'exercice de ces compétences est le bassin versant. Quelles sont alors les modalités de transfert de ces compétences de l'EPCI à fiscalité propre à des syndicats mixtes constitués à l'échelle de bassin versant ?



Réponse :

La loi MAPTAM attribue la compétence de GEMAPI au bloc communal. Les communes et EPCI à fiscalité propre peuvent bien entendu adhérer à des groupements de collectivités (syndicat de rivière, établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau, établissement public territorial de bassin par exemple), et ce faisant, **leur transférer tout ou partie de la compétence** de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations », permettant ainsi d'assurer les aménagements nécessaires à des échelles hydrographiquement cohérentes.

Il peut s'agir :

- de syndicats mixtes de droit commun ;

- **Les syndicats mixtes fermés (communes et EPCI)** sont régis par les dispositions prévues par l'article L.5711-1, L.5711-2 et L.5711-3 du CGCT. La loi renvoie, pour leur fonctionnement, à l'ensemble des règles applicables aux syndicats intercommunaux (règles générales : articles L. 5211-1 à L. 5211-60 et règles particulières : articles [L. 5212-1](#) à [L. 5212-34](#) du CGCT).

- **Les syndicats mixtes ouverts (communes, EPCI et autres collectivités)**, soumis aux articles L.5721-2 et suivants du CGCT, définissent librement dans leurs statuts les règles de fonctionnement. Leur création n'est possible qu'à l'unanimité et leur composition varie selon les cas. Cela renforce

l'importance de l'engagement de chacun des adhérents, aucun n'étant contraint ni forcé. S'agissant du fonctionnement, il existe peu de dispositions sur les syndicats mixtes ouverts dans le CGCT, d'où l'importance des statuts. C'est la loi des parties qui s'applique.

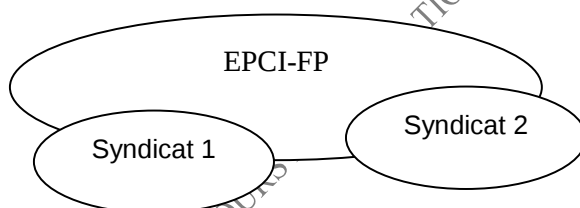
- d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), qui assurent, au niveau d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux ;

- d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), qui peuvent 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 contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Ils assurent la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des EPAGE.

Les transferts de compétences réalisés par les communes ou les EPCI à fiscalité propre compétents détermineront le champ d'intervention de ces syndicats mixtes, dans le respect de leurs objets déterminés par la loi.

Le transfert de la compétence à plusieurs syndicats :

En matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, 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 L.5211-61 du CGCT).



En revanche, une commune qui transfère une compétence à un syndicat ne peut pas le faire pour une partie seulement de son territoire. Le transfert s'opère pour l'intégralité de son territoire. La dérogation prévue à l'alinéa 2 de l'article L. 5211-61 du CGCT ne s'applique qu'à l'égard des EPCI à FP.

Conséquences du transfert de compétence :

Le syndicat mixte formé est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes ou aux EPCI FP qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes ou les EPCI à fiscalité propre n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune ou l'EPCI à fiscalité propre qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution (article L. 5211-5).

Par l'application combinée des articles L. 5211-5 et L. 5711-1 du CGCT, le transfert des compétences entraîne de plein droit la mise à la disposition du syndicat bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et du syndicat bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. Pour l'établissement de ce procès-verbal, les parties peuvent recourir aux conseils d'experts dont la rémunération est supportée pour moitié par la collectivité bénéficiaire du transfert et pour moitié par la collectivité antérieurement compétente. A défaut d'accord, les parties peuvent recourir à l'arbitrage du

président de la chambre régionale des comptes compétente. Cet arbitrage est rendu dans les deux mois (trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1).

Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. En contrepartie, le groupement bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire et possède tous pouvoirs de gestion (article L. 1321-2). La mise à disposition n'entraîne pas le transfert de propriété sauf cas particulier prévu par la loi (cas particulier des zones d'activités économiques, des zones d'activités concertées et des communautés urbaines) : demeurant propriétaire, la collectivité qui remet le bien a vocation à le récupérer quand il sera désaffecté.

L'adhésion à un syndicat mixte comporte des conséquences financières pour la participation des membres aux dépenses du syndicat mixte :

- S'agissant des syndicats mixtes fermés, l'article L.5711-1 du CGCT rappelle que les dispositions concernant les syndicats de communes s'appliquent. Le comité du syndicat mixte a donc compétence pour déterminer la contribution des membres associés en fonction des critères déterminés dans les statuts. La contribution des membres associés est obligatoire pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service, telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée.
- S'agissant des syndicats mixtes fermés où les membres adhèrent pour une partie seulement des compétences exercées par ce syndicat (« à la carte »), chaque membre supporte obligatoirement dans les conditions fixées par les statuts, les dépenses correspondant aux compétences transférées ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale du syndicat mixte (article L.5212-16 du CGCT).
- S'agissant des syndicats mixtes ouverts, ce sont les statuts qui déterminent les modalités de participation des membres adhérents lors de la création.



Référence :

Code général des collectivités territoriales : articles L.1321-1 à 6, L.5711-1, L.5711-2 et L.5711-3.

20. Quelles sont les modalités de délégation d'une compétence entre échelon de collectivités et groupements de collectivités ?



Constat :

Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Cette délégation est-elle également possible au profit des syndicats mixtes, et en particulier des EPTB et des EPAGE ? Quelle est la procédure de délégation ? Quel est son intérêt par rapport à un transfert ?



Réponse :

La commune ou l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » peut décider de transférer tout ou partie des missions relevant de cette compétence ou de la/les déléguer à un EPAGE ou à un EPTB.

En application des articles L.1111-8 et R.1111-1 du CGCT, une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. La loi MAPTAM 2014-58 a étendu la possibilité de délégation de tout ou partie des missions relevant de la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de

prévention des inondations » au profit des EPAGE et des EPTB, en application du V de l'article L.213-12 du code de l'environnement.

La délégation de compétence peut être réalisée au profit des EPAGE et des EPTB et non au profit de syndicats mixtes de droit commun.

Les compétences déléguées sont par ailleurs exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. L'autorité délégataire est substituée à l'autorité délégante dans tous ses droits et obligations relatifs à l'objet de la délégation pendant la durée de celle-ci. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et les modalités de renouvellement. La convention prévoit le cas échéant les modalités de sa résiliation anticipée.

Elle définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Elle fixe des indicateurs de suivi correspondant aux objectifs à atteindre.

Elle détermine également le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle.

Elle est approuvée par délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des groupements qui y sont parties (article R. 1111-1 du CGCT).

Une même compétence ou une même mission ne peut pas simultanément être transférée et être déléguée par la collectivité compétente. En effet, le transfert de la compétence à un syndicat par l'EPCI à fiscalité propre entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence ([CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier](#)). Il résulte de ce principe que l'EPCI à fiscalité propre dessaisi ne peut plus exercer lui-même la compétence et ne peut donc recourir à la délégation. A titre d'exemple, l'EPCI à fiscalité propre qui a transféré la mission de prévention des inondations à un syndicat ne peut pas déléguer cette même mission à une autre structure.

Corrélativement, il n'est donc pas possible d'adhérer à un syndicat pour la compétence et de déléguer simultanément cette compétence à un EPAGE ou à un EPTB.

La délégation de compétence se distingue du transfert de compétence par sa souplesse : la commune ou l'EPCI à fiscalité propre compétent détermine les modalités de la délégation de compétence et peut revenir unilatéralement sur sa décision de déléguer la compétence. Le transfert de compétence emporte le dessaisissement de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent.



Référence :

Code général des collectivités territoriales : articles L.1111-8 et R.1111-1.
Code de l'environnement : article L.213-12.

21. La commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) peut-elle transférer ou déléguer seulement une partie des compétences du bloc GEMAPI ?



Constat :

Les communes et EPCI à fiscalité propre ne souhaitent pas forcément transférer l'ensemble des compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations au groupement dont elles sont membres. La question se pose en particulier quand le transfert de compétences est conditionné à la reconnaissance de l'intérêt communautaire, pour les communautés de communes. La question se pose également en cas de délégation de compétence.



Réponse :

Bien que la loi présente la « gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations » comme une seule compétence, pour des logiques de cohérence de l'action publique, celle-ci est néanmoins « sécable ». Le bloc communal peut transférer ou déléguer tout ou partie des missions constituant la compétence GEMAPI (V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement).

Par ailleurs, un EPCI à fiscalité propre peut transférer tout ou partie de la 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 (article L. 5211-61 du CGCT).

Néanmoins, dans un souci de cohérence de structuration, pour la constitution des EPAGE, il est fortement recommandé que l'EPCI à fiscalité propre ai transféré au syndicat mixte l'ensemble de la compétence GEMAPI.

Le partage de compétences doit également être organisé dans un souci de rationalisation de l'intercommunalité, dont les commissions de gouvernance locale sont les garantes (commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et, pour la GEMAPI, les comités de bassin).



Référence :

Code de l'environnement : articles L.211-7 et L.213-12

22. Les transferts ou délégations de compétence passent-ils obligatoirement par une révision des statuts des syndicats d'ici le 1^{er} janvier 2018 ?



Constat :

La loi MAPTAM a attribué la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations au bloc communal : les communes et EPCI à fiscalité propre peuvent transférer tout ou partie de ces compétences à un groupement de collectivité existant. Ce groupement devra-t-il obligatoirement changer de statut ?



Réponse :

La transfert ou la délégation de tout ou partie de la compétence GEMAPI à un groupement existant s'accompagne nécessairement d'une modification de statut.

Une commune ou un EPCI à fiscalité propre transfère une compétence à un groupement dont il/elle devient membre :

- ce groupement sera obligatoirement constitué comme un syndicat mixte dès lors qu'un EPCI à fiscalité propre y adhère. En particulier, les syndicats intercommunaux devront changer de

statuts (avec un changement automatique de statut dans les cas particuliers de représentation-substitution). .

- lorsque le groupement était déjà constitué en syndicat mixte, une modification de statut sera nécessaire pour acter le transfert de tout ou partie de la compétence GEMAPI, sur les conditions de répartition des charges entre les membres, sur la représentation des membres au sein du syndicat (dans les conditions prévues à l'article L.5211-17 à 20 du CGCT pour les syndicats mixtes fermés – selon les règles prévues dans les statuts ou à défaut à la majorité des deux tiers des membres pour les syndicats mixtes ouverts).

La modification de statut est nécessaire pour les délégations. Les statuts doivent en effet expressément permettre la signature des conventions de délégation (sans que cela ne contrevienne à la liberté de choix de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent quant au moyen d'exercice de la compétence : exercice en propre, transfert ou délégation).



Référence :

Code général des collectivités territoriales : articles L.5711-1, L.5711-2 et L.5711-3 pour les dispositions régissant les syndicats mixtes fermés ; articles L.5721-2 et suivants pour les dispositions régissant les syndicats mixtes ouverts.

23. L'exercice de la compétence de GEMAPI est-il subordonné à la reconnaissance de l'intérêt communautaire ?



Constat :

L'exercice de certaines compétences par les EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance et à la définition de leur intérêt communautaire. L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. Il y détermine ainsi le périmètre fonctionnel du groupement d'une part, de ses communes membres d'autre part. C'est le moyen, pour certaines compétences énumérées par la loi, de laisser au niveau communal des compétences de proximité et de transférer à l'EPCI les missions, qui par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique intercommunale.

Dans quel cas cet intérêt communautaire conditionne-t-il le transfert des compétences de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations des communes aux EPCI à fiscalité propre ?



Réponse :

Le transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI à fiscalité propre n'est pas soumis à la reconnaissance préalable de son intérêt communautaire, depuis les modifications introduites par l'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République..



Référence :

24. Les communes et les EPCI peuvent-ils pendre la compétence GEMAPI par anticipation avant le 1^{er} janvier 2018 ?



Constat

Le II de l'article 59 de la loi 2014-58 (modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) prévoit une entrée en vigueur des dispositions législatives créant la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018. Toutefois, le même article dispose que, « 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 par anticipation [les dispositions créant la compétence GEMAPI] »



Réponse

La prise de compétence par anticipation des communes et des EPCI à fiscalité propre nécessite que les communes du territoire concerné délibèrent pour acter la prise de compétence GEMAPI et son transfert à l'EPCI à fiscalité propre (une même délibération portant sur ces deux objets est envisageable). Il convient en effet d'appliquer l'article L.5211-17 du CGCT qui prévoit un transfert par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans des conditions de majorité requise pour la création d'un EPCI. Autrement dit, le transfert automatique entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre ne s'applique pas dans le cadre de cette prise de compétence anticipée.

L'article L.5211-17 du CGCT prévoit que *"ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable"*.

Cet article s'applique quelle que soit la catégorie d'EPCI à fiscalité propre (CC, CA, CU, métropole).

La prise de compétence anticipée est donc conditionnée au vote de délibérations concordantes par l'organe délibérant de la CC/CA/CU, et par la majorité des conseils municipaux requise pour la création de la CC/CA/CU (deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population). Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

L'EPCI à fiscalité propre peut donc prendre la compétence GEMAPI sans que chaque commune n'ait délibéré favorablement, à condition que les règles de majorité qualifiée exposées ci-dessus soient bien respectées.



Référence

Code général des collectivités territoriales : article

PROJET SUSCEPTIBLE D'ÉVOLUTIONS - EN COURS DE VALIDATION PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

III- RATIONALISATION DE L'INTERCOMMUNALITE : QUELLES STRUCTURES INTERCOMMUNALES POUR L'EXERCICE DES COMPETENCES GEMAPI ?

25. Peut-on contraindre le regroupement d'EPCI à fiscalité propre en syndicat mixte à l'échelle de bassin versant ?



Constat :

La loi MAPTAM a attribué la compétence de gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations au bloc communal. Pour garantir l'exercice de cette compétence à une échelle hydrographiquement cohérente, une commune ou un EPCI à fiscalité propre peut adhérer à un syndicat mixte. Cette adhésion peut-elle être rendue obligatoire ?



Réponse :

Le principe de libre administration des collectivités fait obstacle à une adhésion obligatoire d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre à un syndicat.

Par contre, pour encourager le regroupement des collectivités à des échelles hydrographiquement cohérentes, et ne pas déstabiliser les structures syndicales existantes qui fonctionnent, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux identifieront les bassins, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre des EPTB et EPAGE. Dès lors, le périmètre de l'EPTB ou de l'EPAGE sera arrêté par le préfet coordonnateur de bassin, soit à la demande des collectivités territoriales, soit de sa propre initiative, cette procédure étant en tout état de cause engagée par défaut par le préfet coordonnateur de bassin au plus tard deux ans après l'approbation du SDAGE. Enfin, la création ou la modification de l'EPTB ou de l'EPAGE sera arrêtée par le(s) Préfet(s) de département concerné(s) après accord des organes délibérants de ses membres (à la majorité qualifiée).



Référence :

Code de l'environnement : article L.213-12.

26. Un syndicat mixte peut-il exercer tout ou partie de la compétence de GEMAPI sans être constitué comme EPAGE ou EPTB ?



Constat :

La loi MAPTAM a attribué la compétence de gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations au bloc communal (commune et EPCI à fiscalité propre), et a consacré la gestion par bassin versant en créant les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE à l'échelle de sous-bassins) et en confortant les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB à l'échelle de groupements de sous-bassins). Un syndicat mixte peut-il néanmoins exercer ces compétences GEMAPI sans être reconnu comme EPAGE ou EPTB ?



Réponse :

La loi MAPTAM a attribué la compétence de « gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations » au bloc communal. Pour garantir l'exercice de cette compétence à une échelle hydrographiquement cohérente, une commune ou un EPCI à fiscalité propre peut adhérer à un syndicat mixte et transférer à ce dernier la compétence GEMAPI.

Ces syndicats mixtes peuvent être constitués en EPAGE (à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique) ou en EPTB (à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques), selon le schéma cible proposé par la loi 2014-58, mais ce n'est pas une obligation.

En d'autres termes, la loi n'interdit pas qu'un syndicat mixte qui ne serait pas constitué comme EPAGE ou EPTB exerce tout ou partie des missions constituant la compétence GEMAPI que ses membres lui auraient transféré(es).

De même, les syndicats mixtes constitués avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi MAPTAM peuvent continuer à exercer leur compétence sans être constitués comme EPAGE ou EPTB, dans la mesure où les communes et les EPCI à fiscalité propre compétents l'auraient décidé ainsi (transfert de la compétence ou représentation-substitution) et sous réserve des changements de statuts.



Référence :

Loi MAPTAM : article 57.

Code de l'environnement : article L.213-12.

Code général des collectivités territoriales : articles L.5211-61 et L.5721-2.

27. Quelles sont les procédures de création d'un EPAGE ou d'un EPTB ? Un syndicat mixte déjà constitué peut-il être reconnu comme EPAGE (ou EPTB) ?



Constat :

La loi MAPTAM a attribué la compétence de gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations au bloc communal. Les communes ou EPCI-FP peuvent transférer tout ou partie de cette compétence à des EPAGE ou des EPTB constitués en syndicats mixtes. Quelles sont les modalités de création d'un EPAGE ou d'un EPTB ? Cette compétence est souvent déjà exercée à une échelle hydrographiquement cohérente, par des syndicats mixtes. Les syndicats mixtes s'inscrivant dans les mêmes missions que les EPAGE et les EPTB, pourront-ils être reconnus en tant que tels ?



Réponse :

Les textes organisent deux procédures de création des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) ou des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) :

- une procédure de création ex-nihilo de syndicats mixtes constitués comme EPAGE ou comme EPTB, en application du IV de l'article L-213-12 du code de l'environnement. Dans une première étape, le préfet coordonnateur de bassin arrête le périmètre d'intervention de l'EPTB

(ou de l'EPAGE), à son initiative ou sur proposition des collectivités, après avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées. Dans une seconde étape, le ou les préfets de département arrêtent la création de l'EPTB (ou de l'EPAGE), après accord à majorité qualifiée des membres listés dans l'arrêté délimitant le périmètre d'intervention. Cette procédure déroge aux dispositions de droit commun des syndicats mixtes.

- une procédure de transformation simplifiée des syndicats existants en EPAGE ou en EPTB, sur avis conforme du Préfet coordonnateur de bassin et après avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées, et délibération concordante des membres du syndicat, en application du VII bis de l'article L.213-12 du code de l'environnement.

Référence :



Code de l'environnement : article L.213-12
Code général des collectivités territoriales : articles L.5711-1 à L.5721-9.

28. Quels critères prendre en compte pour définir le périmètre d'intervention d'un EPAGE ou d'un EPTB ?



Constat :

Le périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin ou de l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est délimité par arrêté du préfet coordonnateur de bassin. Quels sont les critères d'appréciation dont le préfet coordonnateur de bassin doit tenir compte pour arrêter le périmètre d'un EPAGE ou d'un EPTB ?



Réponse :

Le décret n° 2015-1038, du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau a précisé les critères de délimitation du périmètre d'intervention des EPAGE et des EPTB, codifiés au I de l'article R.213-49 du code de l'environnement :

- 1° La cohérence hydrographique du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave ;
- 2° L'adéquation entre les missions de l'établissement public et son périmètre d'intervention ;
- 3° La nécessité de disposer de capacités techniques et financières en cohérence avec la conduite des actions de l'établissement ;
- 4° L'absence de superposition entre deux périmètres d'intervention d'établissements publics territoriaux de bassin ou entre deux périmètres d'intervention d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau.

Par dérogation au 4°, la superposition de périmètres d'intervention d'établissements publics territoriaux de bassins est permise au seul cas où la préservation d'une masse d'eau souterraine le justifierait.

La **cohérence hydrographique** du périmètre d'intervention d'un EPAGE ou d'un EPTB s'impose au regard de la définition législative de ces établissements :

- Le I de l'article L.213-12 du code de l'environnement dispose que l'EPTB intervient « à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques » ;

- Le II de l'article L.213-12 du code de l'environnement dispose que l'EPAGE intervient « 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 ».

Le bassin versant est en effet reconnu, dans les textes européens et nationaux, comme l'échelle adaptée pour la définition et la mise en œuvre d'une politique de gestion durable et équilibrée de la ressource en eau au sens de l'article L.211-1 du code de l'environnement (voir par exemple les conclusions de la Conférence Internationale sur l'Eau et l'Environnement, Dublin, Irlande, janvier 1992).

Ce concept a été consacré par la directive cadre sur l'eau (2000/60/CE) adoptée en octobre 2000, qui prévoit que les Etats membres mettent en place une gestion intégrée à l'échelle territoriale de groupement de bassins hydrographiques, reposant sur des plans de gestion (définissant les objectifs à atteindre ou autorisant des dérogations) et des programmes de mesures (définissant les actions nécessaires) établis pour une période de six ans.

Les notions de bassin hydrographique et sous-bassin sont ainsi définies dans son article 2 :

- « *bassin hydrographique* » : toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta ;
- « *sous-bassin* » : toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers un point particulier d'un cours d'eau (normalement un lac ou un confluent).

Un bassin se définit donc géographiquement comme l'aire de collecte considérée à partir d'un point donné (confluence, barrage...), limitée par le contour à l'intérieur duquel se rassemblent les eaux précipitées, qui s'écoulent en surface ou en souterrain vers cette sortie. Le bassin versant constitue par définition l'unité hydrographique cohérente car il présente une continuité longitudinale (amont-aval), latérale (crêtes-fond de vallée) et verticale (relation eaux superficielles-eaux souterraines).

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE, article L.122-1 CE) et leurs documents d'accompagnement, ainsi que les programmes de mesures s'appuient sur cette notion. Institué par la loi sur l'eau de 1992 et complété en 2004 pour devenir le plan de gestion de la DCE, le SDAGE est un document de planification qui définit les grandes orientations pour une gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que les objectifs de qualité et de quantité à atteindre dans chacun des bassins.

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE - article L.212-3 CE), créé par la loi sur l'eau de 1992, est un document de planification de la gestion de l'eau à l'échelle d'un sous-bassin ou d'un aquifère. Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau. Il constitue un outil privilégié pour répondre localement aux objectifs de la directive cadre sur l'eau et assurer une gestion concertée de la ressource en eau. Il peut notamment être un outil déterminant en cas de conflits d'usages, d'enjeux liés à la gestion quantitative ou aux perturbations morphologiques des rivières.

Les établissements publics territoriaux de bassin ou de d'aménagement et de gestion de l'eau ont vocation à être acteurs de la mise en œuvre de ces schémas. Il est donc primordial que les établissements publics territoriaux de bassin ou d'aménagement et de gestion de l'eau aient des périmètres cohérents avec cette échelle de gestion, le bassin versant, étroitement liée à leurs missions.

Le projet de décret pose ensuite un critère de **cohérence fonctionnelle entre les missions de l'établissement et le périmètre** sur lequel il les conduit. Ce critère semble essentiel à l'efficacité de l'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE s'agissant par exemple :

- de la gestion de linéaire cohérent d'ouvrages de protection (système d'endiguement au sens de l'article R. 562-13 du code de l'environnement) ;
- de gestion de la ligne d'eau d'un fleuve, qui impose la gestion coordonnée d'ouvrages ainsi que le maintien des équilibres entre remblais et zone de stockage ou d'expansion de crues ;

- du rétablissement de la continuité écologique au titre des articles L.211-1 et L.214-17 du code de l'environnement : la libre circulation des poissons et des sédiments nécessite l'intervention de l'établissement public d'amont en aval du cours d'eau, voire sur les annexes hydrauliques ;
- de l'entretien d'un cours d'eau, plan d'eau, lac ou canal qui, aux termes de l'article L.215-15 du code de l'environnement, est réalisé dans le cadre d'un plan de gestion établi à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente (gestion des berges, retrait des embâcles et des atterrissements, et devenir des sédiments).

La nécessité de disposer des capacités techniques et financières en cohérence avec la conduite de ses missions est un critère explicitement prévu par les dispositions législatives. En particulier le IV de l'article 213-12 du code de l'environnement prévoit que l'EPTB doit « *disposer des services permettant d'apporter à ses membres l'appui technique nécessaire pour la réalisation des missions.* » relevant de la compétence GEMAPI. En pratique, le Préfet doit s'assurer :

- du transfert de l'ensemble des biens, équipements, et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées à l'établissement public ;
- que les contributions financières des membres sont suffisantes pour la conduite des missions confiées à l'établissement public.

Un dernier **critère fixe l'interdiction de superposition de deux EPAGE ou de deux EPTB**. La superposition de deux syndicats mixtes est limitée en droit : une collectivité territoriale ne peut pas transférer la même compétence à deux groupements sur le même territoire (Conseil d'Etat, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier). Un EPCI à fiscalité propre pourrait donc en théorie adhérer à deux EPTB sur le même territoire dès lors qu'il ne transfère pas la même compétence ou partie de compétence sur le même territoire. Le gouvernement est néanmoins attaché à rationaliser le millefeuille de groupement intervenant dans le domaine de l'eau qui participe de l'enchevêtrement et de la dispersion des pouvoirs et responsabilités.

Au cas où pour un même bassin ou sous-bassin hydrographique, des demandes concurrentes seraient présentées, le préfet coordonnateur de bassin engage une concertation entre les collectivités concernées ou leurs groupements en vue de parvenir à une candidature unique.

La superposition de deux EPTB est permise si l'un des deux EPTB est constitué pour la préservation d'une masse d'eau souterraine.



Référence :

Code de l'environnement : article L.213-49

29. Toutes les communes (ou EPCI-FP) compris(es) dans le périmètre d'intervention d'un EPAGE ou EPTB doivent-elles (ils) être membres de l'EPAGE ou EPTB ?



Constat :

Le périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin ou de l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est continu et sans enclave. Cela implique-t-il que tous les communes et EPCI-FP compris dans ce périmètre d'intervention soient membres de l'EPAGE ou de l'EPTB ?



Réponse :

En vertu du principe de spécialité territoriale des groupements de collectivités, le champ de compétences d'un groupement est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Le juge administratif sanctionne le groupement qui intervient en dehors de son périmètre en l'absence de

toute habilitation statutaire ([CE, 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne](#)). Par exception, un groupement peut réaliser des équipements hors de son territoire à la double condition qu'il agisse dans le cadre de son champ de compétences et qu'il ne puisse pas réaliser l'équipement considéré dans les mêmes conditions sur son territoire. ([CE, 1948, commune de Livry-Gargan](#) ; [CE, 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres, TA de Montpellier, 1^{er} mars 2002, commune de Lignairolles](#)).

S'agissant des EPAGE, le II de l'article L213-12 du code de l'environnement précise que : « cet établissement comprend notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ». Tous les EPCI à fiscalité propre situés dans le périmètre d'intervention de l'EPAGE sont donc membres de l'EPAGE (par vote à la majorité qualifiée sur le périmètre).

S'agissant des EPTB, l'article 1 de l'arrêté ministériel du 7 août 2005 dispose que « le périmètre d'intervention correspond à l'ensemble d'un bassin ou sous-bassin hydrographique donné, indépendamment du périmètre déterminé par les limites territoriales des collectivités constituant le groupement ». En définitive, ce périmètre doit être continu et peut inclure le territoire d'une collectivité non membre, qui n'a pas d'obligation d'y adhérer, pour constituer un espace d'intervention cohérent. Cette analyse est confirmée par le conseil d'État (rapport de 2010, intitulé « l'eau et son droit », p 143). Cette doctrine est fondée sur une logique pragmatique tenant à la taille de ces établissements le plus souvent interdépartementaux voire interrégionaux, qui rend difficile l'adhésion de l'ensemble des collectivités du territoire. Au demeurant, les interventions de l'EPTB se limitent, sur le territoire des collectivités qui n'en sont pas membres à :

- établir des conventions ou de délégations conclues dans les conditions prévues au V de l'article L.213-12 du code de l'environnement ;
- produire les avis requis sur les projets ayant une incidence sur la ressource en eau ;
- réaliser des équipements à la double condition qu'il agisse dans le cadre de son champ de compétences et qu'il ne puisse pas réaliser l'équipement considéré dans les mêmes conditions sur son territoire.



Référence : Article L.213-49 du code de l'environnement, article 1 de l'arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin

30. Quelles sont les missions d'un EPTB ?



Constat :

La loi MAPTAM reconnaît désormais l'existence de deux structures intercommunales en charge de la gestion de l'eau : les EPAGE et les EPTB. Quelle sont ses missions de l'EPTB ?



Réponse :

La loi précise les missions des EPTB :

- Le I de l'article L.213-12 du code de l'environnement dispose que l'EPTB est constitué 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 établissements publics

d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation ».

- Le V du même article dispose que les EPTB exercent, « par transfert ou par délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L.1111-8 du code général des collectivités territoriales 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 définie au I bis de l'article L.211-7 du code de l'environnement ».
- Le VI du même article dispose que 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 établissements publics de coopération intercommunale et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau concernés qui, s'ils l'approuvent, lui transfèrent ou délèguent les compétences nécessaires à sa réalisation. »
- Au titre de l'article L.566-10 du code de l'environnement, les EPTB « assurent à l'échelle du bassin ou sous-bassin hydrographique de leur compétence la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements visant à réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires mentionnés à l'article L. 566-5, par leur rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations. »
- Au titre de l'article L. 212-4, la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux est assurée par un établissement public territorial de bassin lorsque celui-ci résulte de la procédure de reconnaissance issue de l'[arrêté du 7 février 2005](#) relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin ou lorsque le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux mis en œuvre par cet établissement public territorial de bassin a été délimité après l'adoption de la [loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010](#) portant engagement national pour l'environnement et sous réserve que le périmètre de ce schéma d'aménagement et de gestion des eaux ne soit pas inclus dans le périmètre d'un groupement de collectivités territoriales mais soit compris dans celui de l'établissement public territorial de bassin.

Les EPTB ne disposent pas de compétences « en propre ». Les transferts de compétences déterminent le champ d'action des EPTB. Pour la compétence GEMAPI, le V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement dispose d'ailleurs que « les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau constitués conformément aux II et III du présent article exercent, par transfert ou par délégation conclue dans les conditions prévues à l'[article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales](#) 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 définie au I bis de l'article L. 211-7 du présent code ».

En conclusion, les EPTB peuvent exercer, par le biais du transfert de compétence, des missions :

- **de coordination (sans porter atteinte aux principes de libre administration et de non tutelle et aux règles des marchés publics) ;**
- **de maîtrise d'ouvrage** d'études et de travaux notamment lorsque n'existe pas de maîtrise d'ouvrage appropriée ou lorsqu'il a défini un « projet d'intérêt commun » sur son territoire ;
- **d'avis** lors de l'élaboration des SDAGE et des SAGE, et sur le classement des cours d'eau pour la continuité écologique. Par contre, à compter du 1^{er} janvier 2018, la loi ne prévoit plus que le Préfet saisisse pour avis le président de l'EPTB pour les projets d'un montant supérieur à 1.9M€ (suite à la modification du Ibis de l'article L.211-7 du code de l'environnement introduite par la loi 2014-58 MAPTAM).
- d'animation et de gouvernance locale de la politique de l'eau. L'EPTB contribue à l'élaboration et au suivi des SAGE. En particulier, l'EPTB **met en œuvre les SAGE** approuvés compris dans son périmètre en l'absence d'une structure de groupement de collectivités territoriale dont le périmètre recouvre la totalité de celui du SAGE au titre de l'article L.212-4 du code de l'environnement, ce qui n'obère pas la possibilité pour la structure porteuse de poursuivre le secrétariat de la commission locale de l'eau.



Référence :

Code de l'environnement : articles L.213-12, L.212-4 et L.566-10.

31. Quelles sont les missions d'un EPAGE ?

Constat :

La loi MAPTAM a consacré une nouvelle structure intercommunale en charge de la gestion de l'eau : quelle sont ses missions ?



Réponse :

La loi précise les missions d'un EPAGE :

- Au titre du II de l'article L.213-12 du code de l'environnement : *« un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales 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. Cet établissement comprend notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations en application du I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. »*
- Le V du même article dispose que les EPAGE exercent, *« par transfert ou par délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales 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 définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement »*.

Les EPAGE ne disposent pas de compétences « en propre ». Les transferts de compétences déterminent le champ d'action des EPAGE. Pour la compétence GEMAPI, le V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement dispose d'ailleurs que *« les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau constitués conformément aux II et III du présent article exercent, par transfert ou par délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales 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 définie au I bis de l'article L. 211-7 du présent code »*.

En conclusion, les EPAGE peuvent exercer, par le biais du transfert de compétence, les missions de **maîtrise d'ouvrage opérationnelle** locale pour la gestion du milieu et la prévention des inondations. Un groupement de collectivités ne peut être constitué en EPAGE que lorsque l'ensemble de la compétence de GEMAPI lui est transféré.

Dans le cadre de cette compétence, ils assurent des activités :

- d'**expertise** et de capitalisation de connaissance du fonctionnement des milieux sur leur territoire au profit de ses membres ;
- de **sensibilisation**, communication et animation locale.



Référence :

Code de l'environnement : article L.213-12.

32. Quelles sont les ressources financières d'un EPAGE ou d'un EPTB ?



Constat :

Les EPAGE et les EPTB sont des syndicats mixtes sans fiscalité propre : quelles sont leurs ressources financières ?



Réponse :

Conformément au VII de l'article L.213-12 du code de l'environnement, les ressources des EPAGE et des EPTB se composent :

- des contributions de leurs membres selon une répartition fixée dans les statuts : la contribution des membres associés est obligatoire pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service, telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée ;
- des prêts et des subventions (en particulier des Agences de l'eau pour les projets éligibles à leur programme d'intervention).

Par contre, les EPTB et les EPAGE sont des syndicats sans fiscalité propre. En particulier, les EPTB et les EPAGE ne peuvent pas instituer la taxe organisée à l'article 1530 bis du code général des impôts, même si la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations leur a été transférée. Cette taxe ne peut-être levée que par les communes et EPCI à fiscalité propre qui sont en charge de la compétence au regard de la loi, même s'ils transfèrent ou délèguent cette compétence :

- Lorsque la commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) adhère à un syndicat mixte, et lui transfère tout ou partie de la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations », la commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) doit verser des contributions financières selon les règles déterminées dans les statuts du syndicat ;
- Lorsque la commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) a délégué tout ou partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à EPTB ou un EPAGE, les contributions à l'exercice de la compétence sont régies par une convention ;
- Dans les deux cas la commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) peut, au choix, décider de lever la taxe GEMAPI pour honorer cette contribution ou faire supporter cette dépense par le budget général.

Les EPTB peuvent par ailleurs percevoir des redevances pour service rendu en application de l'article L.211-7 du code de l'environnement et de l'article L.151-36 du code rural de la pêche maritime. Cette redevance peut être recouvrée par l'Agence de l'Eau pour le compte de l'EPTB, dans les conditions prévues au IV de l'article L.213-9-2 du code de l'environnement. Vous noterez que le mécanisme de redevance pour service rendu a été supprimé pour les missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations définies aux 1°, 2°, 5°, 8° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement, mais il perdure pour les autres missions mentionnées au I du même article, en particulier s'agissant de la gestion de l'étiage.

Les EPTB peuvent enfin demander à l'agence de l'eau d'appliquer une majoration de la redevance « prélèvement » dans le périmètre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux qu'ils mettent en œuvre, les sommes ainsi recouvrées leur étant reversées, dans les conditions prévues au V bis de l'article L.213-10-9 du code de l'environnement.



Référence :

Code de l'environnement : articles L.213-12, L.213-9-2, L.213-10-9.

PROJET SUSCEPTIBLE D'ÉVOLUTIONS - EN COURS DE VALIDATION PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

33. Un EPAGE ou un EPTB peut-il modifier ses statuts, en particulier ses membres, ses missions ou son périmètre d'intervention ?



Constat :

Les EPTB et les EPAGE peuvent être amenés à modifier leurs règles de fonctionnement : est-ce possible ? Peuvent-ils notamment modifier leurs membres, leur périmètre d'interventions ou leurs missions ?



Réponse :

Les EPAGE et les EPTB sont administrés, modifiés et dissous selon les règles de droit commun applicables aux syndicats mixtes fermés ou ouverts. Ils peuvent donc modifier leur statut et en particulier leurs membres, leur périmètre ou leurs missions. Vous veillerez néanmoins à ce que les modifications statutaires postérieures à leur création ne remettent en cause ni l'objet des EPTB (ou de EPAGE) défini conformément au I de l'article L.213-12 du code de l'environnement (respectivement II de l'article L.213-12 du code de l'environnement), ni les critères que doivent satisfaire leur périmètre d'intervention (en application de l'article R.214-49 du code de l'environnement).



Référence :

Code de l'environnement : articles L.213-12, R.213-49

34. Comment l'EPTB peut-il assurer la cohérence de maîtrise d'ouvrage d'un EPAGE ?



Constat :

La loi dispose que l'EPTB assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation. Comment s'exerce cette mission de coordination des EPAGE ?



Réponse :

Aux termes du I de l'article L.213-12 et de l'article L.566-10 du code de l'environnement, l'EPTB :

- « assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau » ;
- « assure la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements visant à réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires [à risque important d'inondation] mentionnés à l'article L. 566-5, par leur rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations ».

En réalité, l'EPTB ne peut exercer de réelle coordination qu'entre ses membres compte tenu du principe de libre administration des collectivités. En particulier, l'EPTB ne peut faire d'assistance à maîtrise d'ouvrage sans mise en concurrence préalable que pour ses membres et ceci doit être prévu

dans ses statuts (Tribunal administratif de Pau, 14 octobre 2008, n° 0800537 et 6 janvier 2009, n° 081005).

Or, ce même principe de libre administration fait obstacle à une adhésion obligatoire de collectivités (et notamment d'EPAGE) aux EPTB : cette adhésion peut néanmoins être encouragée par le préfet coordonnateur de bassin, en application des orientations du SDAGE.

Le III de l'article R.213-49 organise à tout le moins une procédure de saisine de l'EPTB pour avis sur les projets soumis à autorisation au titre de la police de l'eau des EPAGE situés en tout ou partie sur son périmètre d'intervention. Cet avis simple est réputé favorable s'il n'est pas rendu dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la transmission du projet. L'EPTB peut ainsi émettre des recommandations sur la maîtrise d'ouvrage des EPAGE sur son périmètre d'intervention.

L'article R.214-92 du code de l'environnement dispose également que le préfet consulte le président de l'établissement public territorial de bassin compétent pour tout projet porté par une collectivités ou un groupement dans le cadre d'une DIG au titre du I de l'article L.211-7, d'un coût supérieur à 1 900 000 euros, 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 leur accès, ou la défense contre les inondations et contre la mer. A défaut de réponse dans un délai de deux mois, cet avis est réputé favorable. A noter que la base légale de cet article disparaîtra au 1^{er} janvier 2108.



Référence :

Code de l'environnement : articles L.213-12, R.213-49, R.214-92

Tribunal administratif de Pau, 14 octobre 2008, n° 0800537 et 6 janvier 2009, n° 081005

35. Peut-on prévoir une superposition d'EPCI à fiscalité propre, de syndicat mixte, d'EPAGE et d'EPTB exerçant la compétence GEMAPI dévolue au bloc communal ?



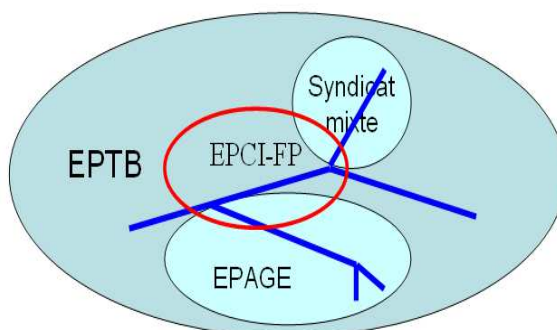
Constat :

La loi MAPTAM attribue aux communes une compétence obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, avec transfert automatique aux EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres. Pour l'exercice de cette compétence, les collectivités peuvent se regrouper au sein de syndicats mixtes, d'EPAGE et d'EPTB. Ces trois types de structures peuvent-elles perdurer sur un périmètre identique ?



Réponse :

Les règles de superposition des groupements de collectivités obéissent au principe de spécialité selon lequel une commune ne peut pas transférer à un EPCI une compétence qu'elle a déjà transférée à un autre EPCI (Conseil d'Etat, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier)



Une commune ou un EPCI à fiscalité propre peut donc adhérer aux trois types de structures, syndicats mixtes de droit commun et/ou EPAGE et/ou EPTB, tant qu'il ne leur transfère pas les mêmes parties de la compétence.

En revanche, il n'est pas possible de superposer deux EPAGE. Il n'est pas non plus possible de superposer deux EPTB sauf si l'un des deux EPTB est constitué pour la préservation d'une masse d'eau souterraine (R.213-49 du code de l'environnement).

Pour des questions de lisibilité de l'action publique et de rationalisation des structures, il convient de ne pas multiplier les structures syndicales dans le domaine de l'eau, en application des recommandations des SDCI et des SDAGE.



Référence :

Loi MAPTAM : article 57 de la loi MAPAM.

Code général des collectivités territoriales : articles L.5210-2 et L.5721-2 et suivants.

R.213-49 du code de l'environnement.

36. Une commune ou un EPCI à fiscalité propre peut-il adhérer à deux syndicats mixtes (EPAGE et EPTB par exemple) sur un même territoire ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue aux communes et EPCI à fiscalité propre une compétence obligatoire de GEMAPI. Il est fréquent que les communes ou leurs groupements adhèrent à des syndicats mixtes sur leur territoire, et leur transfère cette compétence. Il arrive cependant que sur le territoire d'une commune ou d'un groupement de communes, interviennent plusieurs syndicats mixtes.



Réponse :

Une commune ou un EPCI à fiscalité propre peut adhérer à plusieurs syndicats mixtes sur le même territoire (par exemple un EPAGE et un EPTB superposés), mais uniquement pour des missions différentes car on ne peut transférer la même compétence à ces deux syndicats sur le même territoire (Conseil d'Etat, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier). Par exemple, un EPAGE pourra être constitué comme un syndicat mixte opérationnel (avec adhésion et transfert de la compétence GEMAPI permettant la maîtrise d'ouvrage), tout en étant inclus dans le périmètre d'un EPTB organisé comme un syndicat mixte d'orientation (avec adhésion des communes et EPCI-FP).



Référence :

CE, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier

37. Un EPAGE peut-il adhérer à un EPTB ?



Constat :

La loi MAPAM attribue aux communes et EPCI-FP une compétence obligatoire de GEMAPI, principalement exercée par les syndicats mixtes auxquels cette compétence aura été transférée, en particulier les EPAGE (à l'échelle des sous-bassins) et EPTB (à l'échelle des groupements de sous-bassins versants). Un EPAGE peut-il adhérer à un EPTB ?



Réponse :

Un EPAGE peut adhérer à un EPTB. L'article L.5721-2 du CGCT permet en effet aux syndicats mixtes ouverts d'être constitués, entre autres, de syndicats mixtes fermés. L'article L.5711-4 du CGCT prévoit des dispositions particulières dans le domaine de l'eau confortant cette position. Toutefois, si un EPAGE est inclus dans le périmètre d'un EPTB, et transfère à cet EPTB la totalité des compétences qu'il exerce, son adhésion entraîne sa dissolution.



Référence :

Article 57 de la loi MAPAM.
CGCT : articles L.5721-2 et L.5711-4

38. Peut-on contraindre les EPAGE à adhérer aux EPTB ?



Constat :

Il existe désormais trois échelles cohérentes :

- Le bloc communal (commune, EPCI), auquel la loi attribue la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, permettant un lien étroit et pérenne avec les fonctions qui conduisent la politique d'aménagement ;
- l'EPAGE (article L.213-12 du code de l'environnement) : établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau en charge de la maîtrise d'ouvrage locale et de l'animation territoriale dans le domaine de l'eau à l'échelle du bassin versant de cours d'eau ;
- l'EPTB (article L.213-12 du code de l'environnement) : établissement public territoriaux de bassin, en charge de missions de coordination à l'échelle des groupements de bassins versants et de maîtrise d'ouvrage de projets d'intérêt commun.

Dans une logique de complémentarité d'action, l'emboîtement de ces différentes structures à l'échelle d'un même territoire est possible. Cependant cette articulation via un système d'adhésion de certaines structures à d'autres, peut-elle être imposée ?



Réponse :

En application des articles L. 5721-2 et L. 5711-4 du CGCT, un EPAGE constitué sous la forme d'un syndicat mixte fermé peut adhérer à un EPTB constitué sous la forme d'un syndicat mixte ouvert.

Cependant, conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales (article 72 alinéa 3 de la constitution française), il n'est pas possible de contraindre un groupement de collectivités à adhérer à un autre groupement, et donc de contraindre un EPAGE à adhérer à un EPTB.

Les SDAGE peuvent toutefois émettre une recommandation sur les territoires qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un EPTB (en application du III de l'article L.213-12 du code de l'environnement) et, dans ce cadre, recommander l'adhésion d'un EPAGE à l'EPTB situé sur le même territoire.



Référence :

Code général des collectivités territoriales : articles L.5721-2 et L.5711-4.

Constitution : article 72 alinéa 3.

39 Peut-il y avoir un ou plusieurs EPAGE sans EPTB ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue aux communes une compétence obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, avec transfert automatique aux EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres. Pour l'exercice de cette compétence, les collectivités peuvent se regrouper au sein d'EPAGE et d'EPTB. La loi a entendu donner une mission de coordination des EPAGE aux EPTB. Cette coordination entraîne-t-elle la nécessité de créer des EPTB sur tous les territoires où des EPAGE existeraient ?



Réponse :

La loi a voulu répondre aux besoins des territoires en permettant aux communes et EPCI à fiscalité propre de se regrouper au sein de structures intervenant à une échelle hydrographique cohérente. L'article 57 de la loi MAPTAM identifie les missions dévolues aux EPAGE et celles dévolues aux EPTB, différenciant l'action opérationnelle de celle de coordination. Elle ne prévoit cependant pas une obligation de création d'EPTB, là où existeraient des EPAGE. La décision de créer ou non un EPTB sur un territoire, reste à la discrétion des acteurs locaux, à l'initiative du Préfet le cas échéant, qui prendront en compte les périmètres identifiés par le SDAGE comme étant des territoires sur lesquels une telle structure devrait être créée (article 57 de la loi MAPTAM codifié à l'article L. 213-12 du code de l'environnement).



Référence :

Article 57 de la loi MAPTAM.

40. Un syndicat peut-il être constitué comme EPAGE et comme EPTB ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue aux communes et EPCI à fiscalité propre une compétence obligatoire de GEMAPI, principalement exercée par les syndicats mixtes auxquels cette compétence aura été transférée. Aujourd'hui, nombreux syndicats mixtes exercent à la fois des compétences dévolues aux EPAGE et des compétences dévolues aux EPTB, par la loi MAPTAM. Ces structures peuvent-elles être reconnues à la fois comme EPAGE et comme EPTB ?



Réponse :

Rien n'interdit aux collectivités territoriales compétentes de constituer un syndicat mixte cumulant les missions dévolues à l'EPAGE et celles dévolues à l'EPTB. Il sera constitué sous forme d'EPTB.



Référence :

Loi MAPTAM : article 57.

41. Une institution interdépartementale peut-elle être reconnue comme EPTB ?



Constat :

Des institutions interdépartementales ont été reconnues comme établissements publics territoriaux de bassin, sur le fondement des dispositions en vigueur avant la publication de la loi 2014-58. Ces institutions conservent-elles la qualité d'EPTB ? D'autres institutions peuvent-elles être constituées comme EPTB ?



Réponse :

Avant l'entrée en vigueur de la loi 2014-58, un EPTB pouvait être constitué soit sous forme d'institution interdépartementale, soit sous forme de syndicat mixte.

La loi MAPTAM confie la compétence GEMAPI au bloc communal à compter du 1^{er} janvier 2018 et, dans le prolongement, prévoit que les EPTB sont constitués sous la forme de syndicats mixtes afin d'accueillir les communes et les EPCI à fiscalité propre compétents. Ils ne peuvent plus être constitués sous la forme d'institutions interdépartementales.

Le I de l'article L.213-12 de la loi 2014-58 dispose en effet qu'un EPTB est « *un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L.5711-1 à L.5721-9 du code général des collectivités territoriales* », articles régissant les syndicats mixtes.

En l'état actuel du droit, les institutions ou organismes interdépartementaux constitués en application des articles L.5421-1 à L.5421-6 du code général des collectivités territoriales ne remplissent plus les critères pour être considérés comme des EPTB et ne peuvent donc plus assurer les missions d'un EPTB, c'est-à-dire :

- la possibilité d'être saisi pour avis sur un certains nombre de plans/programmes et projets sur l'ensemble du périmètre de l'EPTB ;
- être porteur de la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux dans les conditions prévues à l'article L.212-4 code de l'environnement ;
- bénéficier des sur-redevances « prélèvements » des agences de l'eau dans les conditions prévues à l'article L.213-10-9 du même code ;
- définir un projet d'intérêt commun et en assurer la maîtrise d'ouvrage.

Seuls les contrats ou conventions signés par l'institution, en tant qu'EPTB, avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle resteront valables tant qu'ils ne seront pas modifiés, ni renouvelés (Conseil d'Etat, 21 juin 1948, Ministère des finances ; C. Cass 2ème civ., 24 novembre 1955).

En revanche, pour l'exercice de la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations », ces institutions peuvent continuer à intervenir jusqu'au transfert de la compétence aux EPCI, et au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2018, en application de l'article 59 de la loi 2014-58.

L'article 4 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt porte une disposition transitoire disposant que les institutions reconnues comme EPTB avant l'entrée en vigueur de la loi 2014-58 conservent cette qualité jusqu'à modification de leur statut, et au plus tard au 1er janvier 2018.



Référence :

Code de l'environnement : article L.213-12
Loi 2014-58 : articles 57 et 59

42. Quel doit être le contenu des SDAGE en matière d'exercice de la compétence de GEMAPI ? Le SDAGE doit-il définir les périmètres des futurs EPAGE ou EPTB ?



Constat :

Le III de l'article L.213-12 du code de l'environnement modifié par l'article 57 de la loi 2014-58 dispose que « *dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L. 212-1 du présent code, le préfet coordonnateur de bassin détermine le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau.* » Quelles sont les instructions relatives au contenu des SDAGE ? Les SDAGE qui seront adoptés en 2015 doivent-ils anticiper cette réforme ? Les SDAGE doivent-ils définir précisément les périmètres des futurs EPAGE ou EPTB ?



Réponse :

Pour encourager le regroupement des collectivités à des échelles hydrographiquement cohérentes, tout en veillant à ne pas déstabiliser les structures intercommunales existantes qui fonctionnent, les SDAGE identifieront les bassins, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre des EPTB et des EPAGE.

Les dispositions créant la compétence GEMAPI devront être prises en compte dans les projets de SDAGE qui seront mis à la consultation en 2015, conformément à l'instruction ministérielle

DEVL1406395J du 22 avril 2014, afin d'éviter de reporter à 2021 l'apport des SDAGE en matière de rationalisation de la carte des intercommunalités dans le domaine de l'eau. Pour autant, au regard du calendrier contraint et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités, les SDAGE se limiteront, en 2015, à formuler les objectifs généraux poursuivis en matière de rationalisation.

A ce titre, les SDAGE pourront utilement rappeler les objectifs suivants :

- la pérennité des groupements de collectivités qui exercent effectivement des missions constituant la compétence de « gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations » ;
- la rationalisation de ces structures en veillant au respect des critères de périmètres définis par la loi et le décret (à venir), à l'articulation entre EPCI FP-EPAGE-EPTB et à la solidarité financière (entre amont et aval du bassin versant, entre territoire rural et urbain) ;
- la réduction du nombre de syndicats mixtes, par l'extension de certains périmètres, la fusion de syndicats ou la disparition des syndicats devenus obsolètes, en application du schéma départemental de coopération intercommunale.

Par ailleurs, les projets de SDAGE qui seront mis à la consultation en 2015 :

- peuvent établir, avec l'appui des DDT-M et des préfetures de département, une carte des intercommunalités compétentes en matière de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » en 2015 ;
- identifieront les territoires du bassin pouvant justifier la création d'un EPAGE ou d'un EPTB sur lesquels les collectivités seront invitées, sous deux ans à proposer une organisation des intercommunalités conformes aux dispositions de la loi 2014-58. Pour ce travail d'identification, le préfet coordonnateur de bassin pourra notamment s'appuyer sur les territoires à risques importants identifiés dans la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation. L'identification de ces territoires pourra être réalisée à la maille de l'unité hydrographique. En revanche, il n'est pas demandé de préciser finement dans les projets de SDAGE les périmètres des potentielles nouvelles intercommunalités voire leur statut (EPTB EPAGE), cela contreviendrait au principe de libre administration des collectivités. En tout état de cause, il conviendra d'attendre la prise de compétence obligatoire GEMAPI par le bloc communal au 1er janvier 2018 avant de procéder à la constitution ou à la modification de périmètre des EPAGE et des EPTB.

Le périmètre de l'EPTB ou EPAGE est arrêté par le préfet coordonnateur de bassin, soit à la demande de collectivités territoriales et de leurs groupements, soit de sa propre initiative, cette procédure étant dans tous les cas engagée par défaut par le préfet coordonnateur de bassin au plus tard deux ans après l'approbation du SDAGE (soit en 2017). Enfin, la création de l'EPTB ou EPAGE est arrêtée par le(s) préfet(s) de département concerné(s) après accord des organes délibérants des collectivités à la majorité qualifiée.



Référence :

Instruction ministérielle DEVL1406395J du 22 avril 2014
Code de l'environnement : L.213-12

43. Un EPAGE ou un EPTB peut-il être constitué en dehors des territoires identifiés par les SDAGE ?



Constat :

L'article L.213-12 du code de l'environnement prévoit que « *III. – Dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L.212-1 du présent code, le préfet coordonnateur de bassin détermine le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau* ». Un EPAGE ou un EPTB peut-il être constitué en dehors des territoires identifiés par les SDAGE ?



Réponse :

Le SDAGE prévoit l'identification des territoires qui justifient la création ou la modification de périmètre de structures syndicales (EPAGE, EPTB). Mais des EPAGE et des EPTB peuvent émerger indépendamment de ce schéma, selon les besoins locaux, et sous réserve de l'appréciation du représentant de l'Etat (IV de l'article L. 213-12 du code de l'environnement).



Référence :

Article 57 de la loi MAPTAM.

44. Les structures identifiées par la loi MAPTAM, EPAGE et EPTB, sont-elles légitimes pour porter et mettre en œuvre les SAGE ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue aux communes et EPCI à fiscalité propre une compétence obligatoire de GEMAPI, principalement exercée par les syndicats mixtes auxquels cette compétence aura été transférée. Les groupements de collectivités constitués avant la loi MAPTAM assurent déjà pour certains, le secrétariat de la commission locale de l'eau, les études et analyses nécessaires à l'élaboration du SAGE et le suivi de sa mise en œuvre. La loi MAPTAM remet-elle en cause cette organisation ? Les EPAGE et les EPTB peuvent-ils porter un SAGE ?



Réponse :

La réforme introduite par la loi 2014-58 MAPTAM ne remet pas en cause le portage des SAGE par les structures existantes.

L'article R.212-33 dispose que « *la commission locale de l'eau peut confier son secrétariat ainsi que des études et analyses nécessaires à l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et au suivi de sa mise en œuvre à une collectivité territoriale, à un établissement public territorial de bassin ou à un groupement de collectivités territoriales ou, à défaut, à une association de communes regroupant au moins deux tiers des communes situées dans le périmètre du schéma.* ». Le portage d'un SAGE peut donc être assuré, dans les conditions fixées par cet article, par un EPAGE ou un EPTB.

En particulier, en application du I de l'article L.213-12 du code de l'environnement, les EPTB contribuent, « *s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux* ». Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article L.212-4 du même code dispose que « *la mise en œuvre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux est assurée par un établissement public territorial de bassin lorsque celui-ci résulte de la procédure de reconnaissance issue de l'[arrêté du 7 février 2005](#) relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de*

bassin ou lorsque le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux mis en œuvre par cet établissement public territorial de bassin a été délimité après l'adoption de la [loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010](#) portant engagement national pour l'environnement et sous réserve que le périmètre de ce schéma d'aménagement et de gestion des eaux ne soit pas inclus dans le périmètre d'un groupement de collectivités territoriales mais soit compris dans celui de l'établissement public territorial de bassin ».



Référence :

Loi MAPTAM : article 57.

Code de l'environnement : articles L.211-7, L.212-4, L.213-12, R212-33

IV- FINANCEMENT DE LA COMPETENCE

Bien que la loi MAPTAM prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, cette taxe peut être instituée, dans la mesure où le contenu des dispositions législatives qui la régissent est suffisamment clair et précis (Conseil d'Etat, 1^{ère}/6^{ème} SSR, 7 mars 2008, *Fédération nationale des mines et de l'énergie* CGT, req. n°298138)

45. Quel est le mécanisme de la taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ?



Constat :

La loi MAPTAM attribue la compétence de GEMAPI au bloc communal. Elle prévoit que cette nouvelle compétence des communes et EPCI à fiscalité propre peut être financée par une taxe spécifique, créée à cet effet, qui pourra être levée par ces derniers. Quel est le mécanisme de cette taxe ?



Réponse :

Avant l'entrée en vigueur de la réforme, quand une collectivité acceptait de prendre en charge des travaux de gestion des milieux aquatiques ou de prévention des inondations, le financement était assuré par les subventions accordées par les agences de l'eau et par le budget général de la commune. Les frais engagés par la collectivité pouvaient être le cas échéant recouvrés par l'instauration d'une redevance pour service rendu au titre des articles L.151-36 à L.151-40 du code rural et de la pêche maritime.

Néanmoins, ce mécanisme de redevance s'est révélé en pratique peu opérationnel, en raison de l'incapacité des petites structures à mettre en œuvre une telle facturation et à assurer le recouvrement, et en raison du risque de contentieux lié à la grande difficulté de qualifier et de quantifier le service rendu à chaque propriétaire.

Ainsi, pour l'exercice de cette compétence une taxe facultative, plafonnée et exclusivement affectée aux dépenses liées à son exercice, a été créée. Cette taxe ne peut être levée qu'en cas d'exercice de la compétence par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre. La taxe créée présente plusieurs avantages : anticipation, recouvrement par l'administration fiscale et non par la commune ou l'EPCI, mise en place d'une solidarité à l'échelle du bassin versant.

Le produit global de cette taxe est arrêté avant le 1^{er} octobre de l'année qui précède celle de la mise en recouvrement de la taxe, par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent dans la limite d'un plafond fixé à 40 € par habitant résidant dans son périmètre. Le montant attendu doit être au plus égal à la couverture du coût prévisionnel annuel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ».

La recette cible ainsi obtenue est répartie, par les services fiscaux, entre les redevable assujettis aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises dans le territoire de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre ayant institué le prélèvement. L'enveloppe globale est ventilée, entre chacun d'entre eux, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à la commune ou aux communes membres de l'EPCI à fiscalité propre, si la taxe est levée par celui-ci.

Par coordination, la loi MAPTAM a restreint le champ d'application de la redevance prévue à l'article 151-36 du code rural et de la pêche maritime : cette participation ne pourra pas avoir pour objet le financement des dépenses relatives aux compétences relative mentionnées au 1°, 2°, 5° et au 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Les financements actuels par les agences de l'eau et le « fonds Barnier » ne sont bien sûr pas remis en cause.



Référence :

Code général des impôts : article 1530 *bis* (redaction issue du III de l'article 56 de la loi MAPTAM).

46. La compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peut elle être financée sur le budget général ?



Constat :

La création par la loi MAPTAM de la compétence de GEMAPI dévolue aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre, est accompagnée de la création d'une taxe facultative permettant de financer cette compétence.



Réponse :

La taxe prévue à l'article 1530 *bis* du Code général des impôts est une taxe facultative, plafonnée et affectée. Elle peut être levée par les communes ou par les EPCI à fiscalité propre qui exercent la compétence de GEMAPI. Pour autant, les communes ou leurs groupements à fiscalité propre peuvent décider de financer la compétence de GEMAPI sur leur budget général.



Référence :

Code général des impôts : article 1530 *bis* (rédaction issue du III de l'article 56 de la loi MAPTAM).

47. Est-il possible de financer des opérations de gestion des eaux pluviales sur la base du produit de la taxe de gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations ?



Constat :

Le III de l'article 56 de la loi n°2014-58 a créé une taxe facultative, plafonnée et affectée exclusivement aux dépenses liées à l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations attribuée au bloc communal. Cette taxe est définie à l'article 1530 *bis* du code général des impôts. Les communes et EPCI à fiscalité propre peuvent-ils lever cette taxe pour financer la compétence de gestion des eaux pluviales ?



Réponse :

En application du troisième alinéa du II de l'article 1530 *bis* du code général des impôts, « *le produit de cette imposition 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, telle qu'elle est définie au même I bis* » (de l'article L.211-7 du code de l'environnement).

Le I *bis* de l'article L.211-7 issu de l'article 56 de la loi 2014-58 dispose : « *Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I.* ».

Ces missions, tirées de l'article L.211-7 du code de l'environnement sont :

« 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 ».

Le contour de la compétence, à laquelle la taxe est strictement affectée, est donc défini par le législateur, et ne comprend pas le 4° de l'article L.211-7 du code de l'environnement qui concerne la « *maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols* ».

La taxe de GEMAPI ne peut donc être utilisée pour financer les opérations de gestion des eaux pluviales, conformément au principe d'affectation de la taxe.

Par ailleurs, une taxe spécifique pour la gestion des eaux pluviales peut déjà être levée sur le fondement de l'article L.2333-97 du code général des collectivités territoriales : « *la gestion des eaux pluviales urbaines correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public administratif relevant des communes, qui peuvent instituer une taxe annuelle pour la gestion des eaux pluviales urbaines, dont le produit est affecté à son financement. (...)* ».



Référence :

Loi MAPTAM : article 56.
Code de l'environnement : article L.211-7
Code général des impôts : article 1530 *bis*
Code général des collectivités territoriales : articles L.2333-97 à L.2333-101

48. Le syndicat mixte peut-il lever la taxe de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ?



Constat :

La création par la loi MAPTAM de la compétence de GEMAPI dévolue aux communes et à leurs groupements, est accompagnée de la création d'une taxe permettant de financer cette compétence. La compétence pouvant être déléguée ou transférée à un syndicat mixte, ce dernier peut-il lever la taxe, lorsqu'il est en charge de la compétence qu'elle finance ?



Réponse :

La loi MAPTAM a créé en même temps que la compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, une taxe permettant de financer cette compétence.

Cette taxe ne peut-être levée que par les communes et EPCI à fiscalité propre qui sont en charge de la compétence au regard de la loi, même s'ils transfèrent ou délèguent cette compétence.

Lorsque la commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) adhère à un syndicat mixte, et lui transfère tout ou partie de la compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations », la commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) doit verser des contributions financières selon les règles déterminées dans les statuts du syndicat.

Lorsque la commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) a délégué tout ou partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à une autre collectivité (ou à un EPCI à fiscalité propre ou un EPAGE voire un EPTB), les contributions à l'exercice de la compétence sont régies par une convention.

Le I de l'article 1530 *bis* du code général des impôts prévoit d'ailleurs que « le produit de cette imposition 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 (...) », ce qui garantit l'usage du produit de la taxe par la collectivité ou le groupement exerçant effectivement la compétence.

Dans les deux cas, la commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) peut, au choix, décider de lever la taxe GEMAPI pour honorer cette contribution et/ou faire supporter cette dépense par le budget général.



Référence :

Loi MAPTAM : article 56.

49. La commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) doit-elle apporter une contribution financière au syndicat mixte auquel il a transféré tout ou partie de la compétence GEMAPI ?



Constat :

La loi MAPTAM a créé la compétence de GEMAPI et l'a confiée aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre. Cette compétence peut être financée sur le budget général des collectivités, ou par une taxe spécifique facultative. Les communes et EPCI à fiscalité propre ayant la possibilité de transférer tout ou partie de cette compétence à un syndicat mixte, une contribution financière doit-elle être apportée ?



Réponse :

L'adhésion à un syndicat mixte comporte des conséquences financières pour la participation des membres aux dépenses du syndicat mixte.

- S'agissant des syndicats mixtes fermés, le comité du syndicat mixte a compétence pour déterminer la contribution des membres associés en fonction des critères déterminés dans les statuts. La contribution des membres associés est obligatoire pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service, telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée (article L.5711-1 du CGCT) ;
- S'agissant des syndicats mixtes fermés ou les membres adhèrent pour une partie seulement des compétences exercées par ce syndicat («à la carte»), chaque membre supporte obligatoirement dans les conditions fixées par les statuts, les dépenses correspondant aux missions transférées ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale du syndicat mixte (article L.5212-16 du CGCT).
- S'agissant des syndicats mixtes ouverts, ce sont les statuts qui déterminent les modalités de participation des membres adhérents lors de la création (article L.5721-2 et suivants du CGCT).

L'article L.5212-16 du CGCT prévoit par ailleurs qu'une commune peut adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci et que dans ce cas les contributions se limitent aux dépenses correspondant aux missions transférées ainsi qu'à l'administration générale du syndicat.

- S'agissant des syndicats mixtes fermés, la formule à la carte peut s'appliquer à compter de la création ou par décision modificative des statuts. L'application de cette disposition aux syndicats existant à la date d'entrée en vigueur de la loi du 5 janvier 1988 n'est possible que s'il a été décidé de modifier dans le sens prévu par ces dispositions la décision d'institution du syndicat mixte (Conseil d'État, 10 octobre 1994).
S'agissant des syndicats mixtes ouverts, cette adhésion pour une partie des compétences pourra également être admise selon les modalités librement déterminées par les statuts.

En conclusion, chaque commune ou EPCI à fiscalité propre devra donc apporter sa contribution financière, particulièrement celle nécessaire à l'exercice de la compétence de GEMAPI, conformément aux règles définies dans les statuts. Cette contribution pourra provenir du budget général de la collectivité ou bien de la taxe GEMAPI qu'elle aura levée. L'organe délibérant de l'EPCI, de l'EPAGE ou de l'EPTB, selon le niveau où est exercée la compétence, fixe dans ses statuts les règles de la solidarité financière entre ses membres. Agir à l'échelle d'un bassin versant cohérent permet de mettre en œuvre la solidarité amont/aval et urbain/rural.



Référence :

Loi MAPTAM : article 56.

Code général des collectivités territoriales : articles L. 5212-16, L.5711-1 et L.5721-2 et suivants.

CE du 10 octobre 1994 - Syndicat d'investissement et d'exploitation des SPCL, Répertoire JP n° 1-1995

50. Des subventions peuvent-elles être octroyées par des membres adhérents à leur syndicat mixte, et inversement ?



Constat :

Pour réaliser leurs investissements, les syndicats mixtes ou leurs membres adhérents peuvent bénéficier de subventions d'origine diverses: Union Européenne, Etat, Région, Département... Lors de la réalisation de certaines opérations présentant un intérêt au niveau du territoire syndical, le syndicat mixte peut rechercher des compléments de financement auprès de ses membres adhérents ou, inversement, certains membres du syndicat mixte peuvent souhaiter obtenir de celui-ci une aide financière.



Réponse :

Les syndicats mixtes sont régis par le principe de spécialité. Il s'agit à la fois d'une spécialité territoriale en vertu de laquelle le syndicat mixte ne peut intervenir que dans le cadre de son périmètre et d'une spécialité fonctionnelle qui interdit au syndicat mixte d'intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférés par ses membres.

En application du principe de spécialité, le budget de l'établissement ne peut comporter d'autres dépenses ou recettes que celles qui se rapportent à l'exercice de ses compétences. Un syndicat mixte ne peut donc intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ des compétences que les collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale ont conservées.

Le principe de spécialité se combine avec le principe d'exclusivité selon lequel un groupement ne peut exercer une compétence que sur la base d'un transfert impliquant un dessaisissement d'une collectivité ou d'un autre groupement. Ainsi, lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale a transféré une compétence au syndicat mixte dont elle est membre, elle s'en trouve dessaisie et ne peut plus intervenir dans le cadre de cette compétence (CE, Commune de Saint-Vallier, 1970).

Par conséquent, le budget des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale membres du syndicat mixte ne peut plus comporter de dépenses ou de recettes relatives à l'exercice des compétences qui ont été transférées. Autrement dit, celles-ci ne peuvent pas verser de subventions au syndicat mixte.

Trois dérogations ont été introduites à ces principes.

- Pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre par le biais de fonds de concours
- Pour les syndicats composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements, ou d'établissements publics de coopération intercommunale exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité
- Pour les syndicats mixtes associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public exerçant une compétence prévue à l'article 30 de la loi du 13 août 2004.

Les modalités de versement des fonds de concours sont spécifiques pour chaque dérogation et sont précisées par le code général des collectivités territoriales.



Référence :

L. 5214-16-V (communauté de communes), L. 5215-26 (communauté urbaine) et L. 5216-5-VI (communauté d'agglomération), L5217-8 (métropole) du CGCT. L.5212-24, L. 5212-26 et L. 5722-8 (syndicats exerçant la compétence d'autorité organisatrice de distribution publique d'électricité) du CGCT.

L. 5722-10 (syndicats mixtes exerçant une compétence prévue à l'article 30 de la loi du 13 août 2004.) du CGCT.

51. Les financements des agences de l'eau sont-ils remis en cause ?



Constat :

Avant l'entrée en vigueur de la loi, quand une collectivité acceptait de prendre en charge des travaux de gestion des milieux aquatiques, le financement était porté par les subventions accordées par les agences de l'eau (dans le cadre de contrat de rivière, jusqu'à 80% pour les travaux de restauration) et par le budget général de la commune. Les frais engagés par la collectivité pouvaient être le cas échéant recouvrés par l'instauration d'une redevance pour service rendu au titre des articles L.151-36 à L.151-40 du code rural et de la pêche maritime. Qu'en est-il aujourd'hui ?



Réponse :

Pour les actions relevant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, la loi 2014-58 substitue le mécanisme préexistant de « redevance pour service rendu » à une taxe facultative, plafonnée et affectée.

La commune (ou l'EPCI à fiscalité propre) compétente peut décider de lever la taxe GEMAPI et/ou de faire supporter les dépenses par son budget général.

Pour autant, les financements actuels par les agences de l'eau et le « fonds Barnier » ne sont bien sûr pas remis en cause.



Référence :

52. Les règles d'autofinancement par les collectivités sont-elles remises en cause pour l'exercice des compétences de GEMAPI ?



Constat :

Dans quels cas la part d'autofinancement des collectivités est elle de 30% suite aux dispositions de la



loi 2014-58 ?

Réponse :

L'article L1111-9 du CGCT organise les règles d'exercice des compétences partagées entre différents niveaux de collectivités territoriales. Pour les compétences listées dans cet article, et pour lesquelles un chef de file est désigné, la loi prévoit une dérogation aux règles de droit commun pour le financement des compétences d'exercice partagé. Elle fixe à 30% la participation minimale du maître d'ouvrage et interdit le cumul entre une subvention régionale et une subvention départementale pour les opérations ne figurant pas dans le contrat de plan Etat / région.

Cela ne concerne pas la gestion de l'eau, qui n'est pas citée parmi les compétences partagées mentionnées à l'article L.1111-9 du CGCT.

Pour les compétences « eau » (GEMAPI ou autre du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement), le droit commun s'applique : la part d'autofinancement est de 20%, comme prévu dans la règle générale fixée au III de l'article L.1111-10 du CGCT : *« toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet (...) cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet »*.



Référence :

Code général des collectivités territoriales : articles L.1111-9 et L.1111-10.

53. Est-il possible de prévoir une participation du budget général au financement du budget annexe GEMAPI ?



Constat :

Les communes et EPCI-EP exerçant la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations peuvent lever une taxe, que le législateur a créée pour l'exercice de ces missions, cette taxe étant affectée à un budget annexe. Les collectivités s'interrogent sur le fonctionnement du budget annexe prévu au II de l'Art. 1530 bis du CGI. Est-il possible de prévoir une participation du budget général au financement du budget annexe. L'intérêt est double : assurer l'équilibre du budget (notamment en cas de dépenses imprévues) et ne pas supporter l'intégralité du poids de la dépense GEMAPI sur les seules recettes de la taxe affectée.



Réponse :

Il est effectivement possible de prévoir une participation du budget général au financement du budget annexe. Cette participation constituera une charge de fonctionnement pour le budget général et un produit de fonctionnement pour le budget annexe (subvention exceptionnelle).

En revanche, compte tenu de l'affectation de la taxe en cause, il est interdit de faire contribuer le budget annexe au financement du budget général.



Référence :

--

54. Comment concilier l'annualité de la taxe et le caractère pluriannuel des aménagements prévus dans le cadre de l'exercice des missions de GEMAPI ? Si la dépense prévue n'est pas réalisée l'année n alors que la taxe a été levée, quels sont les mécanismes de report de crédits sur l'année n+1?



Constat :

Plusieurs années peuvent s'écouler entre la décision de lancer un projet et sa réalisation effective, qui peut, elle-même, prendre plusieurs années : l'EPCI-FP doit-il annuellement arrêter le produit de la taxe de l'année suivante (qui varie dès lors tous les ans)? Ce vote de la taxe peut-il être pluriannuel si la commune ou l'EPCI à une visibilité sur la pluri-annualité de la dépense?

Si la dépense prévue n'est pas réalisée l'année n alors que la taxe a été levée, quels sont les mécanismes de report de crédits sur l'année n+1?



Réponse :

Le vote de la taxe ne peut pas être pluriannuel. L'organe délibérant compétent pour l'institution de la taxe vote chaque année, pour application l'année suivante, le produit à répartir. Le montant correspondant doit être arrêté avant le 1er octobre de l'année qui précède celle de la mise en recouvrement de la taxe.

Il appartient à l'EPCI disposant d'une visibilité pluriannuelle sur la dépense de déterminer, au regard de cette information, le montant annuel du produit de la taxe, qui sera ensuite réparti entre les différents redevables.

Si la dépense prévue n'est pas réalisée l'année n alors que la taxe a été levée, alors le budget annexe dégagera un excédent qui sera reporté sur l'exercice suivant et sera disponible pour financer les dépenses lors de leur réalisation.

55- Un EPCI-FP peut-il avoir recours à l'emprunt pour honorer sa contribution financière à un syndicat mixte dont il est membre pour l'exercice de la compétence GEMAPI ?



Constat :

Lorsque d'importants travaux sont votés par l'organe délibérant du syndicat mixte, il appelle les contributions de ses membres en fonction des recettes dont il a besoin. Ses membres peuvent-ils avoir recours à l'emprunt pour honorer cette contribution statutaire ?



Réponse :

Lorsqu'un EPCI-FP adhère à un syndicat, alors cet EPCI-FP devra lui verser une contribution financière conformément aux clés de répartition prévues dans ses statuts :

- soit à partir du budget général de l'EPCI-FP, a priori section de fonctionnement ;
- soit à partir du budget annexe de l'EPCI-FP si la taxe GEMAPI est levée (le cas échéant avec une participation du budget général au budget annexe, cette participation constituant alors un produit de fonctionnement pour le budget annexe).

Lorsque d'importants travaux sont votés par l'organe délibérant du syndicat mixte, il appelle les contributions de ses membres en fonction des recettes dont il a besoin. Il peut également avoir recours à l'emprunt et annualiser le remboursement de l'emprunt pour lisser les contributions annuelles de ses membres.

Par contre, l'EPCI-FP membres du syndicat mixte ne peut avoir lui-même recours à l'emprunt pour honorer sa contribution statutaire. Les emprunts sont en effet exclusivement destinés à financer des investissements. En aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette (article L.1612-4 du CGCT).



Référence :

Article L.1612-4 du CGCT

56 – Les collectivités peuvent-elles toujours recouvrer une redevance pour service rendu dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI ?



Constat :

L'article L.151-36 du code rural et de la pêche maritime permet à une collectivité ou un groupement menant des études ou travaux d'intérêt général de faire participer aux dépenses les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt.

La loi 2014-58 MAPTAM a supprimé cette possibilité pour l'exercice de la compétence GEMAPI. À partir de quelle échéance ne sera-t-il plus possible d'établir cette redevance pour service rendu pour la GEMAPI ?



Réponse :

La commune (ou l'EPCI à fiscalité propre à qui elle a transféré la compétence) ne peut lever une taxe facultative, plafonnée et affectée que pour financer l'exercice de compétence GEMAPI. Le législateur a souhaité en contrepartie supprimer la redevance pour service rendu pré-existante, organisée à l'article L.151-36 du code rural et de la pêche maritime.

La compétence GEMAPI est créée et attribuée au 1er janvier 2018, si bien qu'en pratique, l'ensemble de la réforme entre en vigueur au 1er janvier 2018 (même si les dispositions fiscales sont déjà codifiées). J

usqu'au 1er janvier 2018, on reste sous l'empire de droit antérieur à la réforme : les collectivités ou leur groupement peuvent intervenir sur les cours d'eau, pour des motifs d'intérêt général ou d'urgence,

après DIG, sur le fondement du L.211-7 du CE et recouvrer a posteriori le coût de ces travaux par une redevance pour service rendu sur le fondement de l'article L.151-36 du CRPM (la restriction introduite dans cet article par la loi MAPTAM ne fonctionne pas avant cette date puisque le Ibis de l'article L.211-7 du code de l'environnement en vigueur avant cette date ne fait pas référence aux dites compétences GEMAPI). En d'autres termes, si une DIG est arrêtée avant le 1^{er} janvier 2018, prévoyant que le coût sera recouvré par une redevance pour service rendu auprès des bénéficiaires, il sera possible d'organiser effectivement cette redevance même si la base légale a disparu.

Après cette date, seuls les communes et EPCI-FP (ainsi que leurs groupements) pourront intervenir (et pas les autres échelons de collectivités) : ils financeront les opérations sur leur budget général (avec subventions publiques des agences de l'eau notamment) et/ou avec le produit de la taxe GEMAPI qu'ils auront levée. Par contre, la redevance pour service rendu ne pourra plus être levée sur le fondement de l'article L.151-36 CRPM pour des DIG arrêtées après le 1^{er} janvier 2018.



Référence :

Article L.151-36 du code rural et de la pêche maritime.

--