

GEMAPI

Gestion des milieux aquatiques
et prévention des inondations

Mission d'appui technique du bassin Loire-Bretagne

(8 avril 2015)

Modalités d'exercice de la compétence GEMAPI



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION
CENTRE-VAL DE LOIRE

COORDONNATEUR
DU BASSIN
LOIRE-BRETAGNE



1 – Leviers pour mettre en œuvre GEMAPI

Leviers juridiques

- Création du bloc de compétences relatives à la GEMAPI
- Création d'une compétence obligatoire et ciblée : communes et EPCI-FP
- Conditions d'exercice de la compétence : DIG et servitude
- Responsabilité administrative et pénale en cas de préjudice

Leviers financiers

- Taxe GEMAPI : mécanisme de « redevance pour service rendu » peu opérationnel remplacé par un système de taxe facultative, plafonnée et affectée

Leviers de gouvernance

- Structuration renforcée et/ou optimisée des maîtrises d'ouvrage
- Commune ou EPCI-FP peuvent transférer/déléguer la compétence



2 – GEMAPI : le type de compétence

Un constat général : « enchevêtrement » des compétences

Les gouvernements successifs se sont appliqués à **favoriser la spécialisation et l'émergence d'intercommunalités, et plus particulièrement d'EPCI-FP**, comme une réponse à « l'enchevêtrement » et la dispersion des pouvoirs locaux

Le cas des compétences « eau et assainissement » :

- Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement (L.2224-7-1 et L.2224-8 CGCT)
- Eau et Assainissement : compétence optionnelle des CA (L.5216-5-II du CGCT), compétence obligatoire des CU (L. 5215-20 CGCT), compétence obligatoire des métropole (L.5217-2-I CGCT).
- L'assainissement est également une compétence optionnelle des CC (L. 5214-16 CGCT).

Cas de la gestion des milieux aquatiques et la préventions des inondations

Avant l'entrée en vigueur de la réforme

1) Compétence facultative/partagée entre toutes collectivités (et groupements)

➔ quelle vision stratégique à l'échelle d'un bassin versant (article L.211-7 CE) ?

2) Conditions d'intervention :

- milieux aquatiques : entretien, pour motif d'intérêt général ou de défaillance du propriétaire riverain, responsable de l'entretien du cours d'eau en contrepartie du droit d'usage de l'eau et du droit de pêche.
- prévention des inondations : aucune légitimité pour intervenir dans la mise en place d'ouvrages des propriétés privés (article 33 de la loi du 16 septembre 1807).



2 – GEMAPI : le type de compétence

Loi MAPTAM : GEMAPI

- 1) Compétence ciblée et obligatoire
- 2) Compétence exercée par :
 - les communes
 - ou les EPCI-FP, de plein droit au lieu et place des communes membres

L'attribution de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations au bloc communal n'obère pas les compétences des autres collectivités intéressant la gestion des milieux aquatiques (en particulier l'aide à l'équipement rural des CG en application des articles L. 3232-1 et L.3232-1-1 CGCT).



3 – GEMAPI : conditions d'exercice

Gestion des milieux aquatiques (GEMA) – Loi MAPTAM

Les collectivités compétentes ne pourront intervenir pour assurer la GEMA :

- 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 groupées 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 CE).

Gestion de la prévention des inondations (PI) – Loi MAPTAM

Introduction de plusieurs outils juridiques :

- extension aux digues des règles visant à prévenir l'endommagement des réseaux sensibles souterrains (gaz, électricité, etc.), lors de travaux de tiers
- mise à disposition gratuite des digues appartenant à des personnes publiques
- mise à disposition des ouvrages « mixtes » (voies ferrées, par exemple) appartenant à des personnes publiques, sauf si la mise à disposition n'est pas compatible avec la fonctionnalité de l'ouvrage
- création d'un régime de servitudes permettant la réalisation de travaux sur les propriétés privées (digue privée).



4 – GEMAPI : taxe

Mécanisme de service rendu remplacé par un système de taxe

Avant l'entrée en vigueur de la réforme

Quand une collectivité acceptait de prendre en charge des travaux de GEMAPI, le financement était porté 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 de l'article L. 151-36 à L.151-40 du code rural et de la pêche maritime.

Néanmoins, mécanisme en pratique peu opérationnel

- incapacité des petites structures à mettre en œuvre une telle facturation et à assurer le recouvrement
- risque de contentieux lié à la grande difficulté de qualifier et de quantifier le service rendu à chaque propriétaire.



4 – GEMAPI : taxe

Mécanisme de service rendu remplacé par un système de taxe

II à V de l'article 56 de la loi MAPTAM → article L. 211-7-2 CE, CGI, CGCT

- Taxe **facultative, plafonnée et affectée**.
- Levée si exercice de la compétence par commune ou EPCI-FP.
- Plafond fixé à 40 € par habitant résidant dans son périmètre.

Intérêt : le système de taxe permet l'anticipation, un recouvrement par l'administration fiscale (et non par la commune), et la mise en place d'une solidarité à l'échelle du bassin versant (amont/aval, urbain/rural) organisée par l'organe délibérant.

Estimation :

- 300 M€ pour la gestion des digues
- 300 M€ pour l'entretien et la restauration des milieux aquatiques

Les financements actuels par les Agences de l'Eau et le Fonds Barnier ne sont bien sûr pas remis en cause.

4 – GEMAPI : taxe

2 questions fréquentes : objet de la taxe (art.56 II-2° MAPTAM)

Les communes ou les EPCI-FP « peuvent instituer, **en vue** du financement d'une ou plusieurs des **missions mentionnées au I du même article, à l'exception des missions mentionnées aux 3° et 6° [...]. L'objet** de cette taxe est le **financement des travaux** de toute nature **permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens.**»

- ➔ Question 1 : la taxe porte-t-elle sur l'ensemble de GEMAPI ?
- ➔ Question 2 : la taxe ne porte-t-elle que sur GEMAPI ?

Il s'agit d'une coquille dans la loi « métropoles », induisant une différence entre le code de l'environnement et le code général des impôts. En l'espèce, c'est bien ce dernier qui s'applique en priorité :

- la taxe issue de la loi « métropoles » vise bien GEMA et PI
- la taxe ne peut financer que GEMAPI.



4 – GEMAPI : taxe

3 questions fréquentes : mécanisme de perception de la taxe

1) Qui décide d'instaurer la taxe ?

Seuls communes ou EPCI-FP peuvent décider d'instaurer la taxe.

2) Les travaux GEMAPI peuvent-ils être financés à partir du budget général ?

Oui, un complément ou la totalité peut être apporté à partir du budget général des communes ou des EPCI-FP.

3) Qui perçoit et répartit la taxe, le cas échéant ?

La recette de la taxe est répartie, **par les services fiscaux**, entre les redevable assujettis aux **taxes foncières** (bâti et non-bâti), à la **taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises** dans le territoire de la commune ou de l'EPCI-FP.

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-FP, si la taxe est levée par celui-ci.



4 – GEMAPI : taxe

2 questions fréquentes : lien entre ancienne redevance et taxe

1) Si une collectivité compétente instaure la taxe GEMAPI, peut-elle demander une participation financière aux riverains pour la réalisation des travaux ?

Non, car la redevance pour service rendu disparaît avec la loi MAPTAM.

2) A partir du 1er janvier 2015, il n'y a plus de possibilité pour les syndicats de rivière de récupérer des sommes auprès des riverains :

- comment fait-on pour les DIG déjà engagées ou à engager d'ici la fin de l'année ?
- les syndicats doivent-ils revoir leur programmation de travaux à la baisse vu qu'ils vont devoir prendre en charge la totalité des sommes restant à charge une fois les subventions attribuées (mini 20 % des travaux) ?

Cela dépend du stade d'avancement de la DIG. Si l'enquête publique est déjà engagée, alors la procédure continue. Sinon, elle s'interrompt.

5 – Responsabilité administrative et pénale

- Au titre de la jurisprudence, **les collectivités sont déjà responsables en cas d'inondation.**
- En tout état de cause, **la création de compétence n'emporte pas de conséquence en matière de propriété** des cours d'eau, et des droits d'usage et obligations afférents. A ce titre, **le propriétaire riverain reste le premier responsable de l'entretien des cours d'eau non domaniaux.**
- Par ailleurs, **les gestionnaires d'ouvrages sont 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 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. »



5 – Responsabilité administrative et pénale

Pas de remise en cause, maintien de la compétence communale

- des pouvoirs de police générale du maire
(L.2212-2 CGCT)
- de police de la salubrité des cours d'eau
(L.2213-29 à L.2213-31 CGCT)
- de police de la conservation des cours d'eau
(L.215-12 CE)

