Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)

Mise en place de la compétence « Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI)

19 février 2015

Contexte de la réforme

La rénovation de la gouvernance en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations est :

- d'intérêt général ;
- un enjeu souligné dans différents rapports gouvernementaux ;
- un des engagements prioritaires de la feuille de route gouvernementale issue de la conférence environnementale de 2013.

Du fait de nombreux acteurs différents sur la territoire et d'un manque de gestion coordonnée à l'échelle de bassin versant, la mise en œuvre de cette politique souffrait d'un défaut de structuration de la maîtrise d'ouvrage, alors qu'elle est essentielle à l'atteinte des objectifs de la Directive Cadre sur l'Eau et de la Directive Inondations.

Objectifs et enjeux de la GEMAPI

Objectifs :

- Structurer la maîtrise d'ouvrage territoriale
- Avoir une vision stratégique d'un bassin versant
- Faire émerger des gestionnaires uniques des ouvrages de prévention des inondations d'un territoire
- Associer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

Enjeux :

- Opérations groupées d'entretien : plans de gestion
- Restauration de la continuité écologique
- Coordination amont / aval et bassin versant (SAGE et masses d'eau superficielles)
- Tirer partie des expériences et compétences techniques existantes
- Gestion plus adaptée des ouvrages de protection d'un territoire

D'une compétence facultative et partagée à une compétence obligatoire et dévolue au bloc communal

Avant l'entrée en vigueur de la réforme :

- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations est une compétence facultative, et partagée entre toutes les collectivités et leurs groupements (article L.211-7 du code de l'environnement).

- La collectivité n'intervient pour l'entretien des milieux aquatiques que pour motif d'intérêt général (DIG) 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.

- La collectivité locale n'a aucune légitimité pour intervenir dans la mise en place des ouvrages de prévention des inondations des propriétés privés (article 33 de la loi du 16 septembre 1807).

D'une compétence facultative et partagée à une compétence obligatoire et dévolue au bloc communal

La ***loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM)*** attribue 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.

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).

LA GEMAPI

Article L.211-7 du code de l'environnement
I bis.- 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. À cet effet, elles peuvent recourir à la procédure prévue au même I.

Cette compétence comprend les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L211-7 du Code de l'Environnement :

- l'aménagement de bassin hydrographique ;
- l'entretien de cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ;
- la défense contre les inondations, et contre la mer (gestion des ouvrages hydrauliques) ;
- la protection et restauration des milieux aquatiques, des zones humides etc.

Néanmoins, l'exercice de cette compétence peut justifier la prise de compétences complémentaires notamment en matière des eaux pluviales, de gouvernance locale et de gestion des ouvrages.

LA GEMAPI

Article L211-7 du code l'environnement :

Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser 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 ruisselement 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 communes et EPCI-FP peuvent transférer la compétence à des groupements de collectivités

- Les communes et EPCI-FP peuvent bien entendu adhérer à des groupements de collectivités (syndicats de rivière, établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau, établissement public territorial de bassin par exemple), et ce faisant, leur transférer la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, permettant ainsi d'assurer les aménagements nécessaires à des échelles hydrographiquement cohérentes.

- Cette adhésion peut conduire ces groupements de collectivités à changer leur statut : les ententes interdépartementales et les syndicats intercommunaux (auxquelles adhèrent l'EPCI à fiscalité propre) deviendront des syndicats mixtes.

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

Responsabilités

Au titre de la jurisprudence, **les collectivités sont déjà responsables en cas d'inondation**, pour n'avoir pas exercé les compétences de police générale. Les outils juridiques et financiers accompagnant la création de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations doivent permettre un exercice efficace de cette dernière de nature, en cas d'événements climatiques graves, à dégager la responsabilité des collectivités publiques compétentes.

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. L'État reste responsable de l'entretien de son domaine public fluvial. De même, 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 du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires ».*

Intercommunalité et rationalisation des structures de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations

Conséquence de l'attribution de la compétence obligatoire en cas de superposition des structures

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.

Selon les cas, l'attribution de la compétence GEMAPI et son transfert à un EPCI-FP (qu'il s'agisse d'une création, d'une extension de périmètre ou d'une extension de compétence de cet EPCI-FP), emporte :

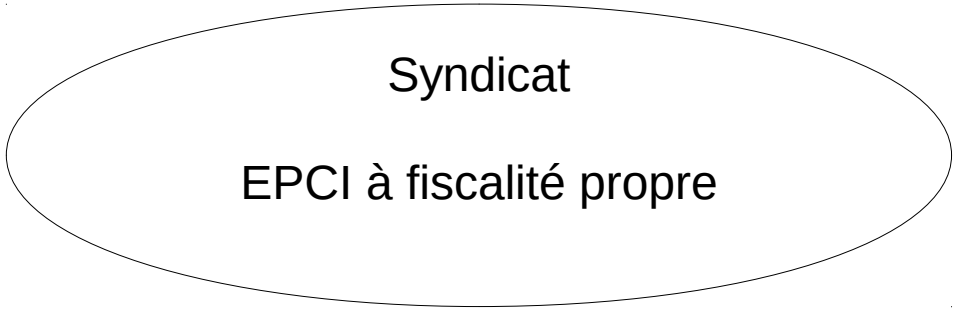
- **soit le retrait de ces compétences aux syndicats ;**
- **soit la substitution des communes par l'EPCI à fiscalité propre au sein du syndicat ;**
- **soit la dissolution du syndicat.**

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 (CGCT, art. L. 5210-2) ;
- une commune ne peut pas transférer à un EPCI une compétence qu'elle a déjà transféré à un autre EPCI sur le même territoire *(CE, 28 juillet 1995,district de l'agglomération de Montpellier).*

Précisions sur le devenir des structures

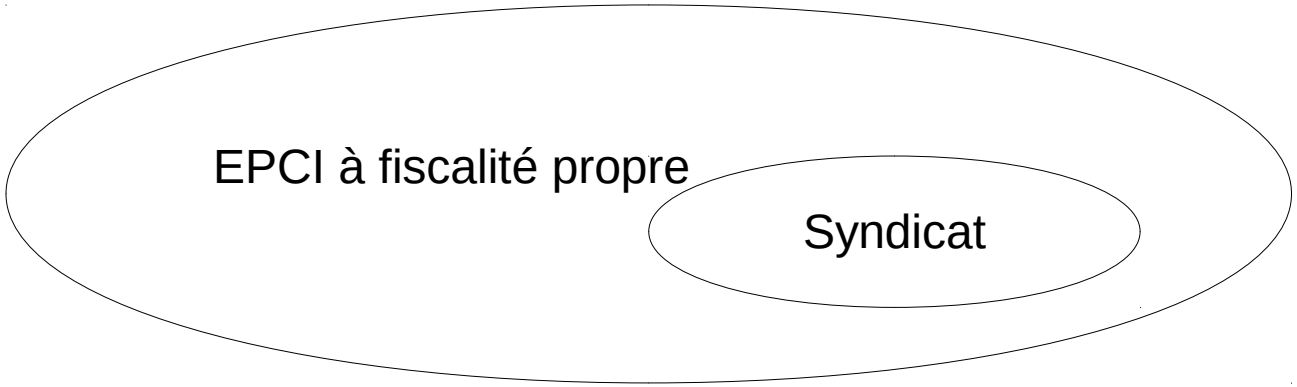
- Si superposition des périmètres EPCI- FP (communauté de communes, d'agglomération, communauté urbaine, métropole) et syndicat :



→ L'EPCI est substitué de plein droit au syndicat pour les compétences GEMAPI qu'il exerce.
Le syndicat est dissous s'il ne présente pas d'autres compétences.
Si des compétences venaient à subsister, le syndicat est dans l'obligation de mettre en conformité ses statuts pour exclure de son champ de compétences transférées.
(art. L. 5214-21, L. 5216-6, L. 5215-21, L. 5212.33 et I de l'article L.5217-7 du CGCT).

Précisions sur le devenir des structures

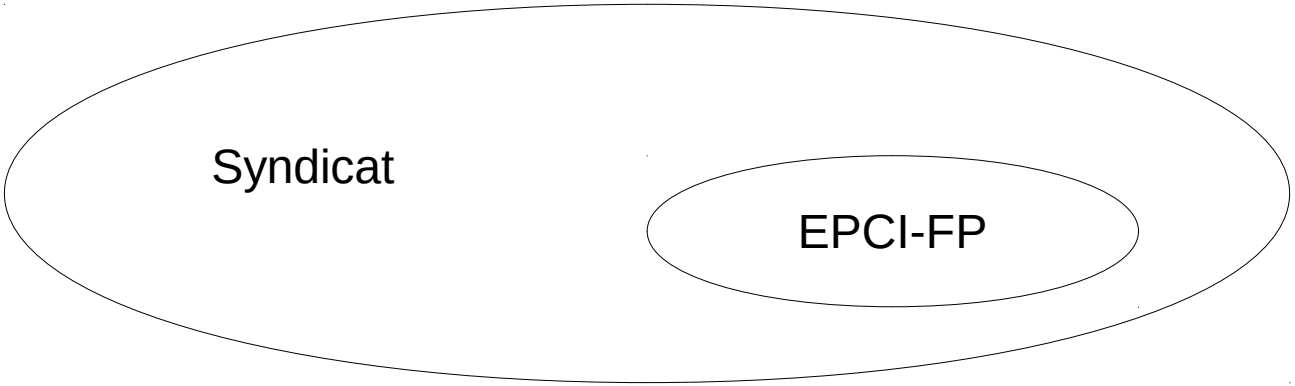
- Si le syndicat est inclus en totalité dans le périmètre de l'EPCI-FP :



→ L'EPCI est substitué de plein droit au syndicat pour les compétences GEMAPI qu'il exerce.
Le syndicat est dissous s'il ne présente pas d'autres compétences.
Si des compétences venaient à subsister, le syndicat est dans l'obligation de mettre en conformité ses statuts pour exclure de son champ de compétences transférées.
(art L. 5214-21, L. 5214-22, L. 5216-6, L. 5215-21 du CGCT)

Précisions sur le devenir des structures

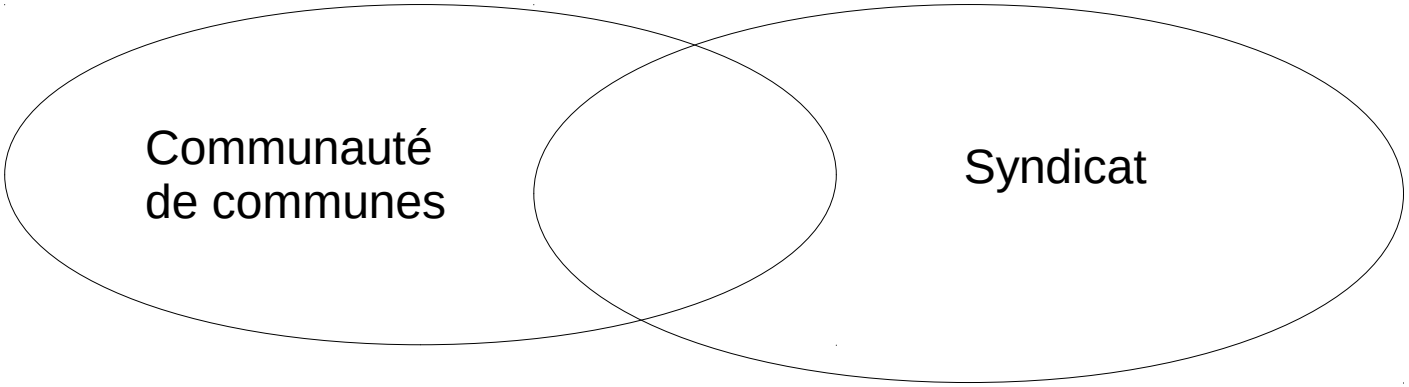
- Si l'EPCI (CC, CU et CA) est inclus en totalité dans le périmètre du syndicat :



→ Le syndicat continue à exercer la compétence GEMAPI.
L'EPCI- FP se substitue aux communes et devient membre du syndicat.
Le syndicat n'a pas d'obligation de modifier ses statuts mais devient automatiquement un syndicat mixte.
(art. L. 5214-21 alinéa 4 du CGCT, Ibis de l'article L.5215-22 du CGCT, Ibis de l'art. L.5216-7 du CGCT)

Précisions sur le devenir des structures

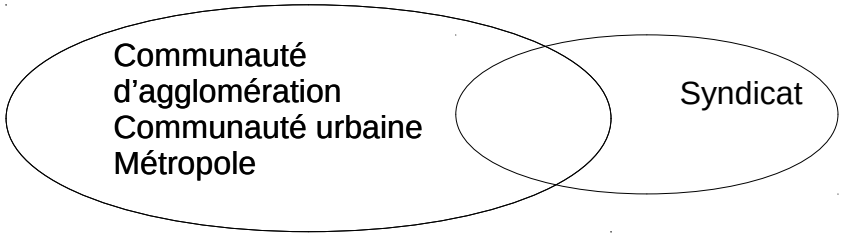
- **Si les périmètres de l'EPCI et le syndicat se chevauchent :**

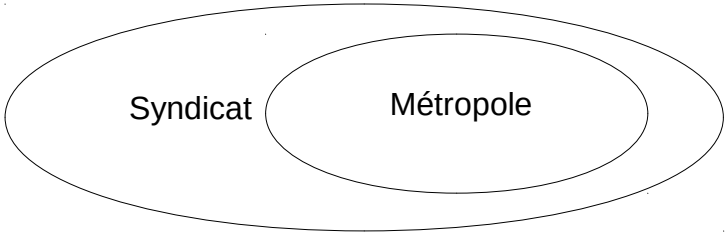


→ La communauté de communes est substituée, pour la compétence GEMAPI, aux membres du syndicat.
Le syndicat devient automatiquement syndicat mixte s'il ne l'était pas.
Le périmètre et les attributions du syndicat ne sont pas modifiés : il exerce la GEMAPI sur son périmètre y compris sur la partie qui chevauche.
(art. L. 5214-21 alinéa 4 du CGCT, Ibis de l'article L.5215-22 du CGCT, Ibis de l'art. L.5216-7 du CGCT).

Précisions sur le devenir des structures

- **Si les périmètres de l'EPCI et le syndicat se chevauchent :**





→ La CA, la CU ou la métropole exerce la GEMAPI pour l'ensemble de son territoire.
La création, la transformation ou l'exercice d'une nouvelle compétence par l'EPCI-FP emporte le retrait des communes membres de l'EPCI-FP du syndicat concerné pour les compétences obligatoires, dont la GEMAPI. *(art. L 5215-22, L 5216-7 et L. 5217-7 du CGCT*
Le champ d'intervention du syndicat est réduit aux communes membres qui n'appartiennent par à la CA, CU ou métropole. Le syndicat doit procéder à une mise en conformité de ses statuts actant la réduction de périmètre et (ou) de compétences. *(art. R5212-17 et R 5721-2 du CGCT)*

Des échelles cohérentes et emboîtée pour la gestion de l'eau

Les communes et EPCI-FP peuvent **déléguer tout ou partie** de la compétence GEMAPI à une autre collectivité dans le cadre d'une convention (syndicat mixte, EPAGE, EPTB).

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

- **Le bloc communal** (commune et EPCI)**,** assurant un lien étroit entre la politique d'aménagement et les missions relatives à la GEMAPI (cohérent avec les dispositions récentes de la loi ALUR quant aux PLUi)

- **L'Établissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau** (**EPAGE**), syndicat mixte en charge de la maîtrise d'ouvrage locale et de l'animation territoriale dans le domaine de l'eau à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique *(art. L.213-12 du code de l'environnement)*

- **L'Établissement Public Territorial de Bassin** (**EPTB**), syndicat mixte en charge de mission de coordination dans le domaine de l'eau et de maîtrise d'ouvrage de projets d'intérêt commun à l'échelle de groupements de bassin versants *(art. L.213-12 du code de l'environnement)*

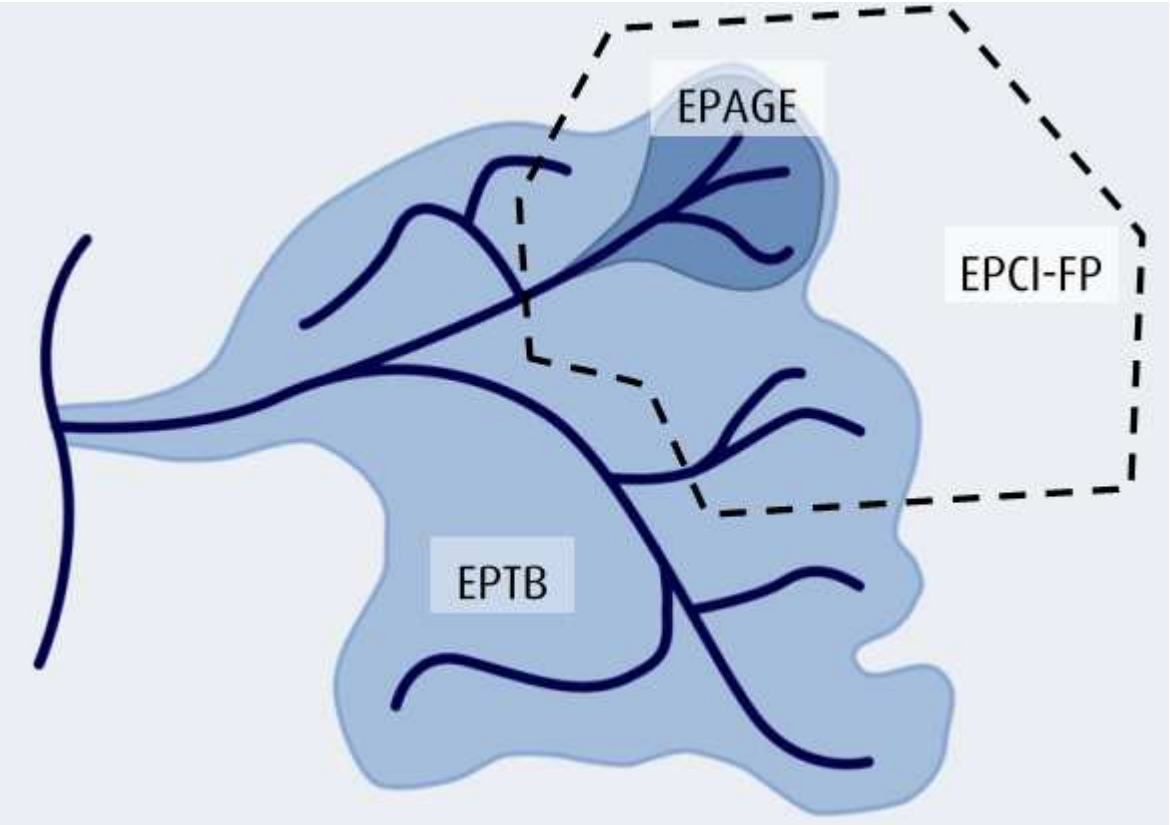
Des échelles cohérentes et emboîtée pour la gestion de l'eau

Dans une logique de complémentarité d'action, des emboîtements de structures à l'échelle d'un même territoire peuvent être envisagés :

- **une commune ou un EPCI à fiscalité propre peuvent adhérer à plusieurs syndicats mixtes** sur le même territoire (par exemple un EPAGE et un EPTB superposés), mais ne peut transférer la même compétence à ces deux syndicats sur le même territoire.

- un **EPAGE peut adhérer à un EPTB** *(art. L.5721-2 du CGCT, L5711-4 du CGCT)*. 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.

EPTB – EPAGE - EPCI-FP

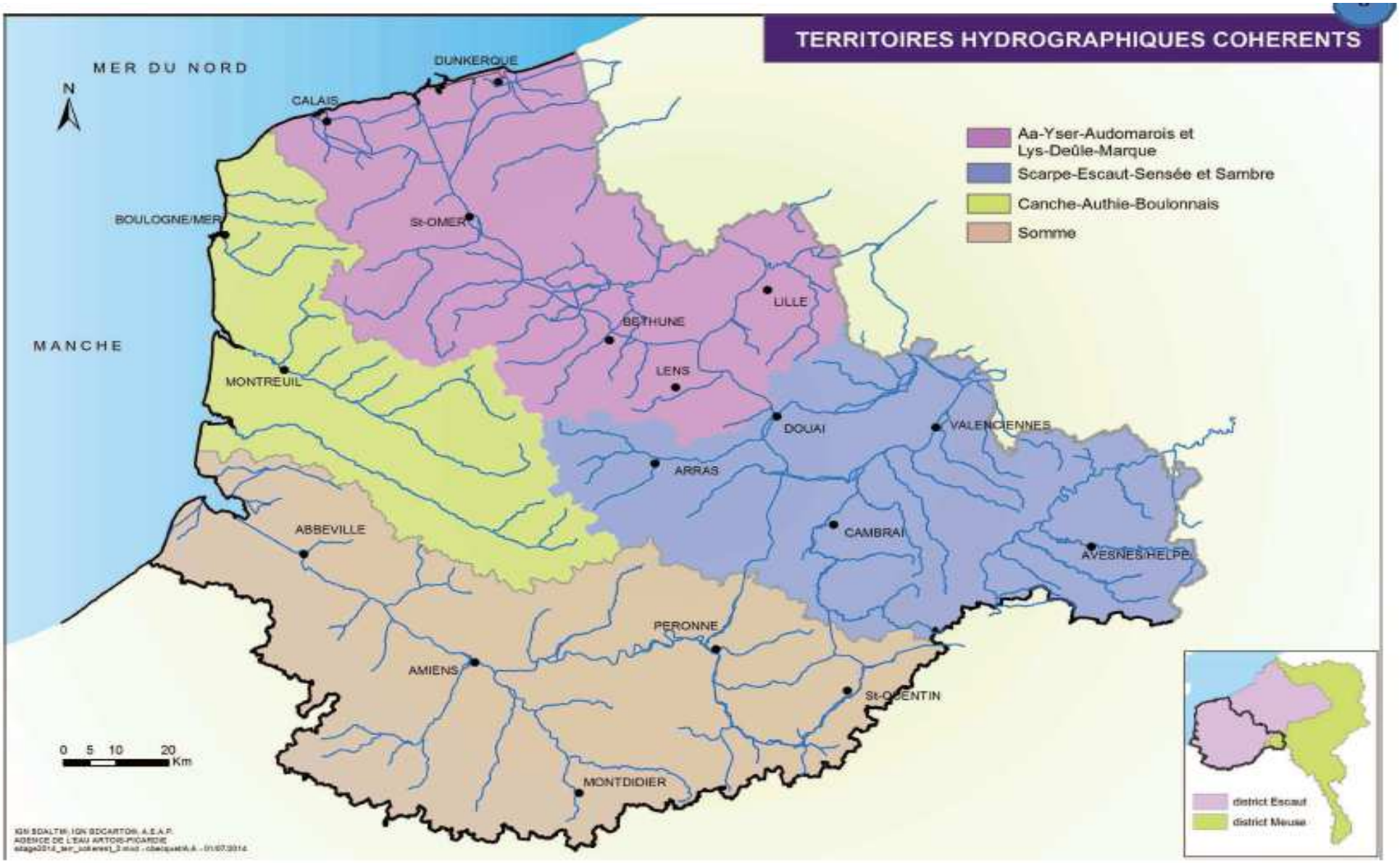


Les SDAGE doivent identifier les bassins, sous-bassins ou groupement de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification des EPTB et EPAGE.

Le périmètre de l'EPTB ou EPAGE est arrêté par le Préfet Coordonnateur de Bassin (au plus tard 2 ans après approbation du SDAGE).

La création de l'EPTB ou EPAGE est arrêtée par le Préfet de département.

Périmètres dans le projet de SDAGE 2016-2021



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Calendrier

1er janvier 2016

Entrée en vigueur des dispositions créant la compétence GEMAPI et l'attribuant au bloc communal.

Les Conseils généraux, Conseils régionaux, leurs groupements et les autres personnes morales de droit public (dont Syndicats mixtes) assurant des missions GEMAPI au 29 janvier 2014 peuvent continuer à exercer **transitoirement** ces missions.

De même, l'Etat (ou ses établissements publics) peut continuer de gérer les ouvrages de protection dont il a la charge, par convention pour le compte de la commune ou de l'EPCI-FP.

1er janvier 2018

Fin de la période transitoire préservant l'action des Conseil généraux, régionaux et autres personnes morales de droit public. A cette date, les missions devront avoir été transférées au bloc communal, qui les aura éventuellement transférées ou déléguées à un syndicat mixte.

Les charges transférées par le département ou la région font l'objet d'une compensation dans le cadre d'une convention.

29 janvier 2024

Fin de la période transitoire pour la gestion des ouvrages de protection par l'Etat.

Mission d'appui technique de bassin

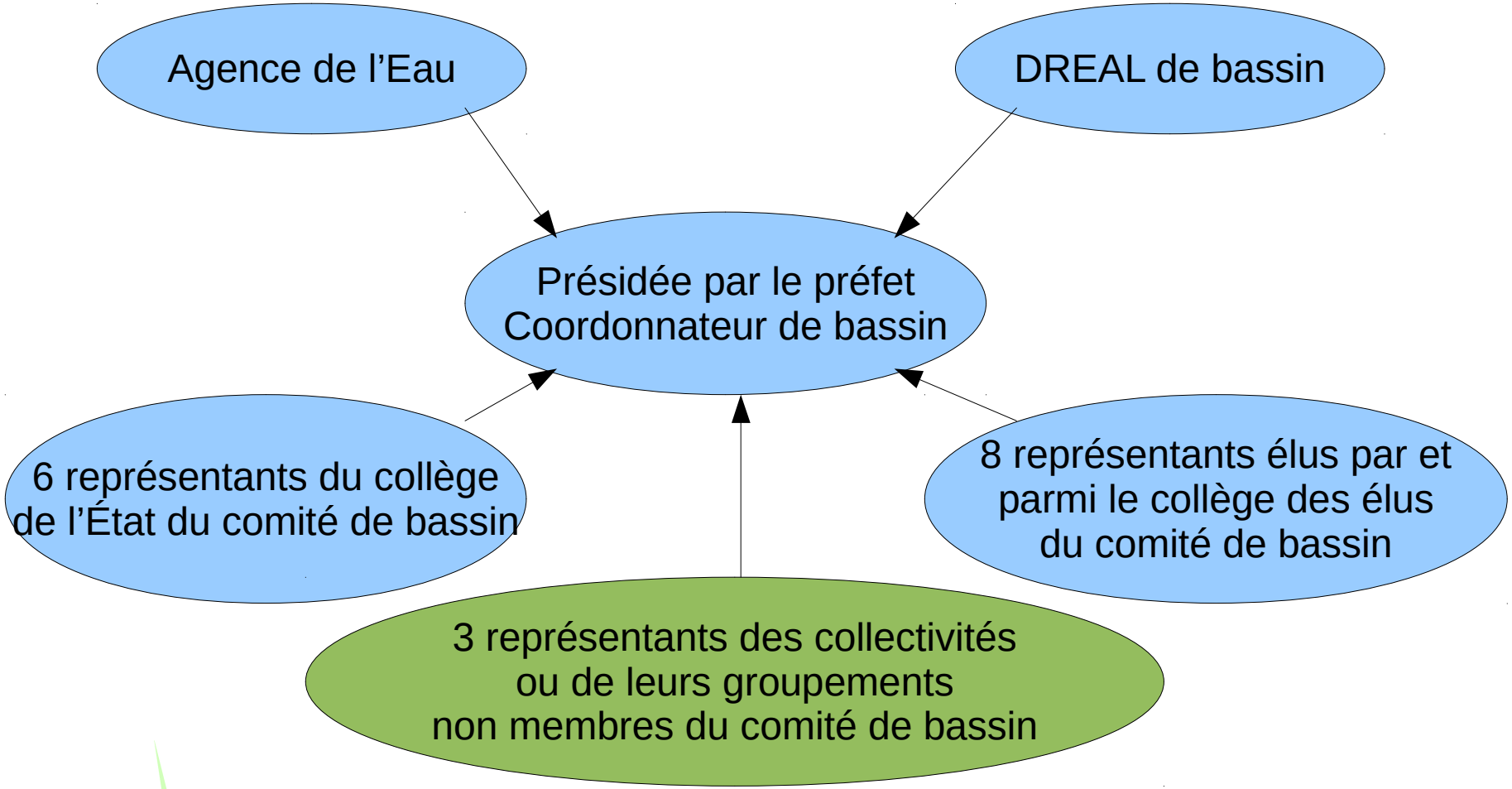
Afin d'accompagner la prise de compétence GEMAPI par les communes et les EPCI-FP, le Préfet Coordonnateur de bassin met en place **une mission d'appui technique (art.59).**

Le Décret n°2014-846 du 28 juillet 2014 précise la composition, l'objet et le fonctionnement et la durée de cette mission.

Durée : son action s'achève au 1er janvier 2018 (art.1)

Mission d'appui technique de bassin

AP portant création de la mission d'appui technique de bassin du 04 novembre 2014



La liste des membres de la mission est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin.

Le directeur de la DREAL de bassin en assure le secrétariat.

Mission d'appui technique de bassin

Composition de la mission d'appui technique de bassin

Le directeur de l'agence de l'eau Artois – Picardie ou son représentant

Le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement Nord – Pas-de-Calais, délégué de bassin ou son représentant

Les 6 représentants du collège de l'État :
- le secrétaire général pour les affaires régionales Nord – Pas-de-Calais ou son représentant, et le Préfet de la région Picardie, ou son représentant
- le directeur général de VNF, le directeur général délégué du BRGM, le directeur du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, le directeur général de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques ou leur représentant respectif

Les 8 représentants du collège des élus :
- conseils régionaux : M. Cau
- conseils généraux : M. Schepman
- communes et EPCI FP : Mme Chevalier, Mme Daleux, M. Detournay et M. Gaquerre
- syndicat de communes ou syndicat mixtes exerçant des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations : M. Lenglet
- commission Locale de l'eau d'un SAGE : M. Raoult

3 représentants des collectivités ou de leurs groupements non membres du comité de bassin : M. Bajeux, M. Denis, M. Parenty

Mission d'appui technique de bassin

Rôle de la mission :

1. Émettre des recommandations sur l'identification et la définition d'outils utiles à l'exercice de la compétence GEMAPI (art. 3).
2. Établir un état des lieux des linéaires de cours d'eau (art.3).
3. Établir un état des lieux technique, administratif et économique, dans l'état des connaissances disponibles, des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence, prioritairement pour les territoires à risque important d'inondation.

Ces états des lieux sont établis en s'appuyant sur l'état des lieux des SDAGE et sur les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) définis à l'article L.566-7 du Code de l'Environnement.

Textes législatifs et réglementaires

4 décrets d'application à venir :

• un décret portant diverses mesures relatives aux EPTB et aux EPAGE ;

• un décret relatif aux digues ;

• un décret pour le fonds pour la réparation des dommages causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements ;

• un décret taxe.

État des lieux des connaissances

État des lieux des connaissances

Les DDTMs 59 et 62 ont réalisé une approche territorialisée de la mise en œuvre de la GEMAPI selon une démarche interdépartementale en 4 étapes :

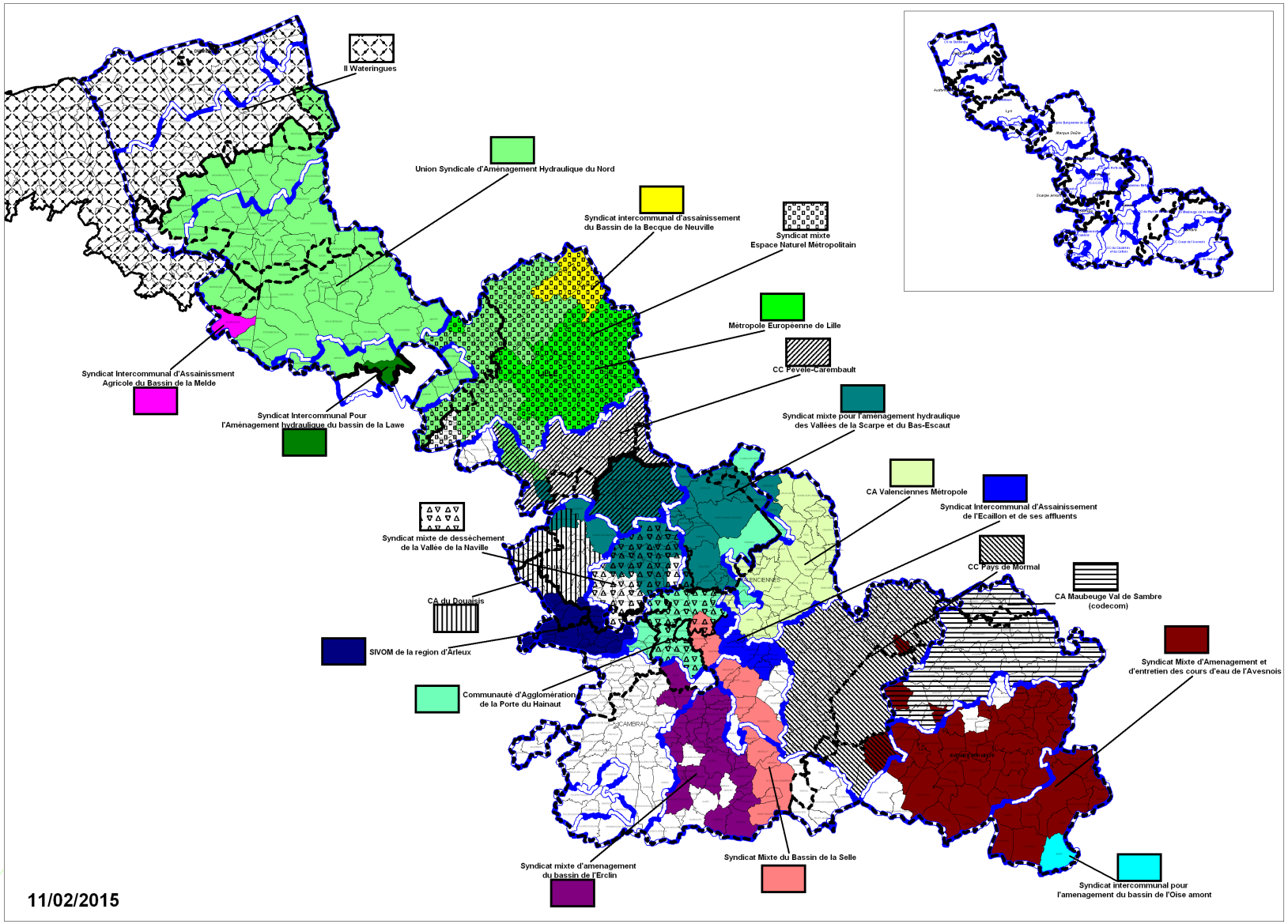
1er Phase - Réalisation d'un travail cartographique à l'échelle de la région Nord - Pas-de-Calais comprenant :

- une cartographie des structures (EPCI, syndicats, etc.) exerçant la compétence MA, en partenariat avec l'Agence de l'Eau Artois-Picardie ;

- une cartographie des structures exerçant la compétence PI en lien avec les services des sous-préfectures et à partir de la base de données BANATIC.

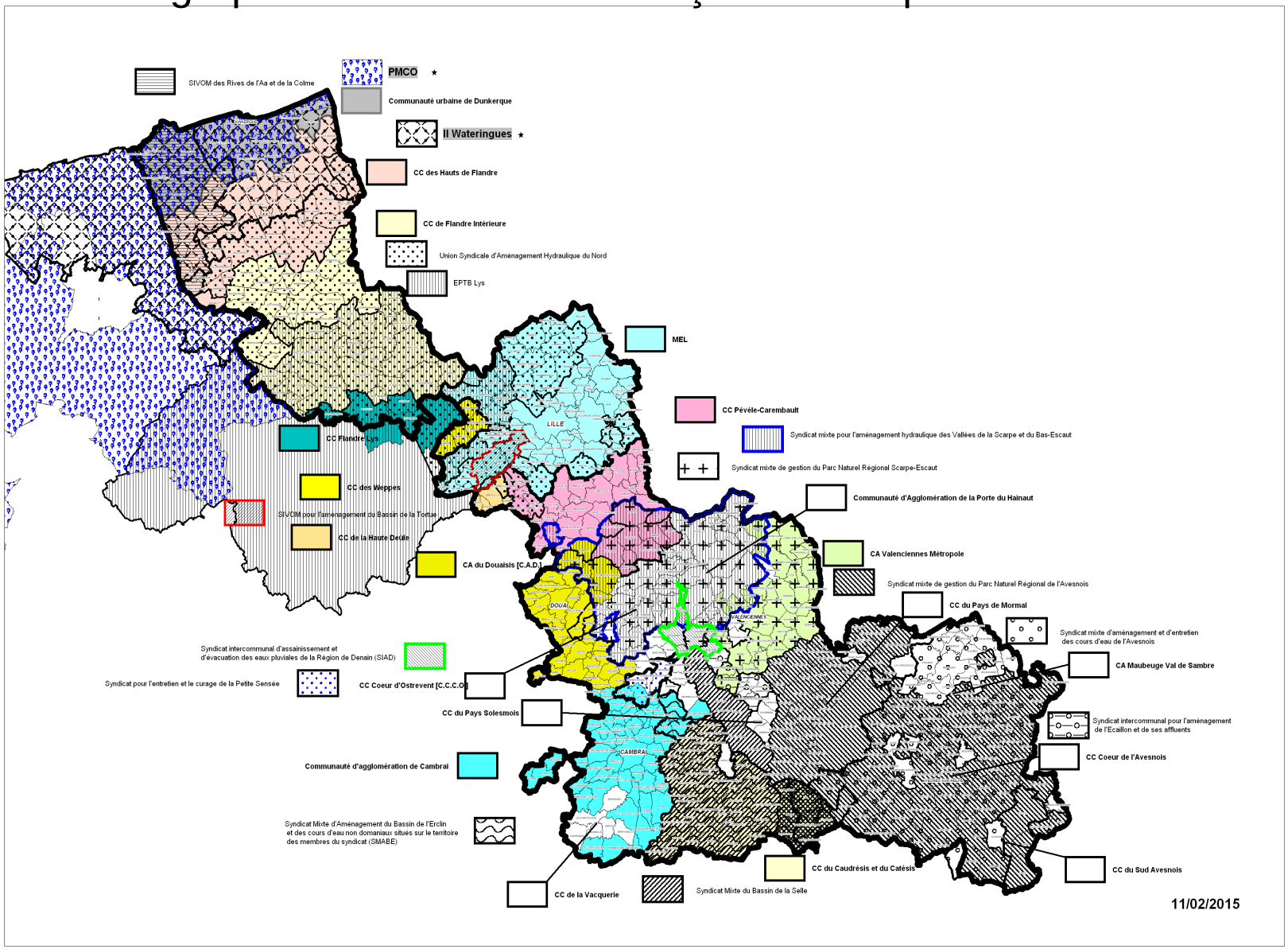
État des lieux des connaissances

Cartographie des structures exerçant la compétence MA



État des lieux des connaissances

Cartographie des structures exerçant la compétence PI



État des lieux des structures

2ème Phase - Analyse détaillée des statuts des structures concernées afin d'identifier :

- *celles qui exercent la seule compétence PI ;*
- *celles qui exercent la seule compétence MA ;*
- *celles qui exercent les compétences MA et PI ;*
- *les autres compétences exercées par ces structures.*

3ème Phase – Réflexion au sein des DDTMs

Le travail réalisé a mis en exergue la complexité de la gouvernance actuelle et soulève des interrogations notamment dans le cas de superposition locale de compétences et sur le devenir de certaines structures existantes.

État des lieux des structures

4ème Phase - Rencontre avec les acteurs concernés par arrondissement afin de :

- présenter la GEMAPI ;
- échanger sur les cartographies et les statuts ;
- initier les réflexions sur l'organisation territoriale à venir des structures opérationnelles portant les compétences MA et PI.