SÉMINAIRE "GEMAPI"

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

S'INFORMER, ÉCHANGER, PARTAGER POUR MIEUX ANTICIPER...

OBJECTIF 2018

Mercredi 23 novembre 2016 – 14 h à 17 h

École Centrale de Nantes – 1, rue de la Noë
Amphithéâtre S

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

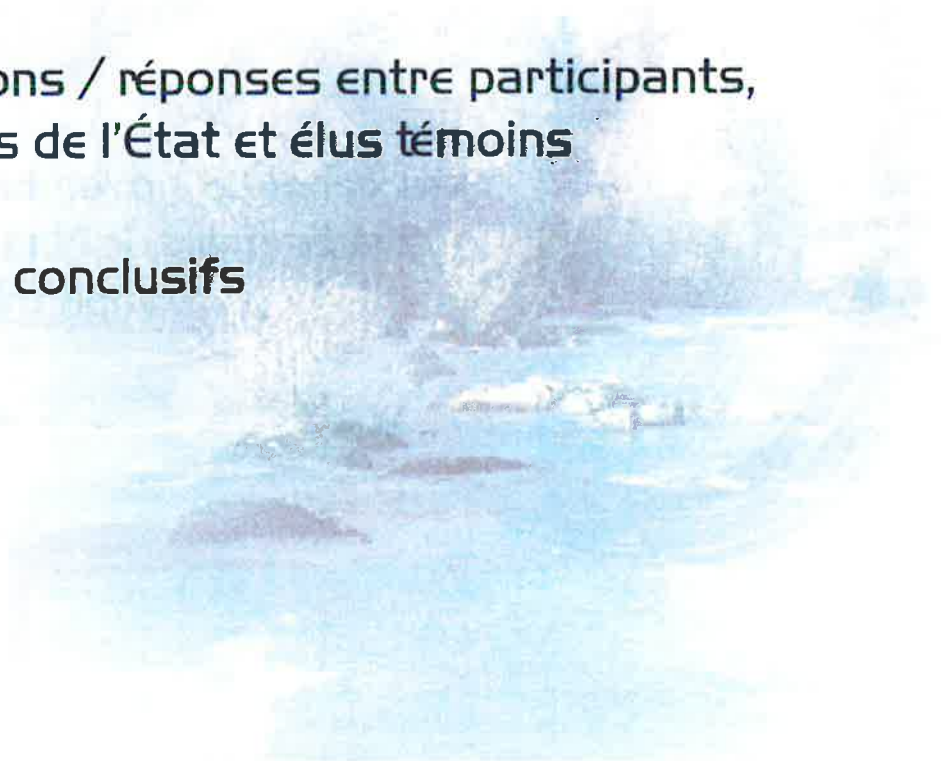
PRÉFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

SÉMINAIRE GEMAPI

PROGRAMME DE LA JOURNÉE

École Centrale de Nantes
Amphithéâtre S

- 14h00 : Accueil des participants
- 14h30 : Propos introductifs
- 14h45 : Panorama de la Gemapi : enjeux du territoire, enjeux financiers, contexte juridique et institutionnel
- 15h30 : Témoignage d'élus (table-ronde)
- 16h15 : Questions / réponses entre participants, services de l'État et élus témoins
- 16h55 : Propos conclusifs



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

SÉMINAIRE GEMAPI

Rappels généraux

Qu'est-ce que la Gemapi ?
La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 attribue aux communes, avec transfert aux EPCI à fiscalité propre auxquelles elles sont rattachées, une compétence exclusive et obligatoire relative à la **Ge**stion des **M**ilieux **A**quatiques et la **P**révention des **I**nondations (Gemapi).
Ces dispositions entrent en vigueur le 1er janvier 2018 mais les collectivités qui le souhaitent peuvent choisir de prendre dès maintenant cette compétence par anticipation.

Pourquoi mettre en place la Gemapi ?
Avant la loi MAPTAM, la France présentait un défaut de structuration de la maîtrise d'ouvrage sur son territoire en ce qui concerne les politiques du grand cycle de l'eau. En effet, seules les compétences liées au petit cycle de l'eau (eau potable, assainissement et eaux pluviales) étaient définies dans le code général des collectivités territoriales et affectées aux communes. Concernant les missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, ces politiques publiques étaient jusqu'alors facultatives et partagées entre toutes les collectivités ou leurs groupements, en fonction de leur implication sur leur territoire.
La loi MAPTAM a créé une nouvelle compétence obligatoire, la compétence Gemapi et l'a attribuée au niveau du bloc communal, niveau de collectivité représentant le bassin de vie. L'objectif fixé est de faciliter le lien avec les compétences communales en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace qui lui sont déjà dévolues.
Le bloc communal pourra ainsi concilier urbanisme (meilleure intégration du risque d'inondation dans l'aménagement du territoire et dans les documents d'urbanisme), prévention des inondations (gérer les ouvrages de protection) et gestion des milieux aquatiques (assurer l'écoulement des eaux et gérer les zones d'expansion des crues).

Quelles missions comprend la compétence Gemapi ?
L'autorité Gemapi définit un programme d'études et de travaux relevant des missions définies aux alinéas **1°, 2°, 5° et 8°** de l'article L.211-7 du code de l'environnement.
Ces missions concernent des travaux relevant respectivement des alinéas 1°, 2°, 5° et 8° :
- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (écrêtage de crues réalisées par les barrages AEP, mise en œuvre de zones d'expansion de crues) ;
- 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 (nettoyage des embâcles et des atterrissements, création d'une zone de frayère) ;
- la défense contre les inondations et contre la mer (la définition et la gestion des systèmes d'endiguement, la mise en place de servitudes) ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (travaux de reméandrage, d'effacement ou d'aménagement d'ouvrages, lutte contre la jussie ou les ragondins).

En dehors de leurs propriétés, les interventions en matière de gestion des milieux aquatiques décidées par les collectivités compétentes doivent faire l'objet d'une procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) telle que prévue à l'article L.211-7 du code de l'environnement.

Comment transférer ou déléguer la compétence Gemapi ?

Pour des raisons de cohérence de l'action publique, il est préférable que l'ensemble des missions composant la Gemapi, soit confié à la même entité, mais la compétence Gemapi est néanmoins sécable. L'autorité Gemapi peut donc transférer ou déléguer tout ou partie des missions constituant la compétence Gemapi.

Une autorité Gemapi peut confier tout ou partie de la compétence Gemapi à un syndicat mixte pour tout ou partie de son territoire. Si elle souhaite faire intervenir plusieurs structures, c'est possible à la condition qu'elles exercent des missions différentes ou qu'elles les exercent sur des territoires différents.

Lorsque des collectivités transfèrent leurs compétences au profit de l'établissement qu'elles créent ou qui est existant, elles ne sont plus compétentes pour agir. Ce transfert entraîne donc également le transfert des services et des biens nécessaires à leur mise en œuvre. Le pouvoir de décision de l'autorité Gemapi s'exerce alors exclusivement au travers les instances décisionnelles de l'établissement.

La délégation est possible au profit des EPAGE et des EPTB et non au profit de syndicats mixtes de droit commun. Elle suppose que l'autorité délégante soit encore compétente pour y procéder. À compter du 1er janvier 2018, un EPCI à fiscalité propre en représentation-substitution de certaines de ses communes membres au sein d'un syndicat de rivière perd, sur ce périmètre, sa compétence et donc son droit à délégation. Le syndicat de rivière peut en revanche choisir de déléguer ou de transférer, en totalité ou partiellement, la compétence qu'il exerce à un EPAGE ou un EPTB.

Comment financer la compétence Gemapi ?

Pour financer l'exercice de cette compétence, un EPCI à fiscalité propre peut faire supporter cette dépense par son budget général et/ou mettre en place la taxe Gemapi, y compris lorsqu'elle a transféré l'exercice de tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes.

Prévue à l'article 1530 bis du code des impôts, la taxe Gemapi est facultative, plafonnée et affectée. Elle est plafonnée à un équivalent de 40 euros par habitant et par an. Elle est répartie entre les assujettis à la taxe sur le foncier bâti, à la taxe sur le foncier non bâti, à la taxe d'habitation et à la contribution foncière des entreprises au prorata du produit de chacune de ces taxes.

Le vote de la taxe Gemapi ne peut être pluriannuel. Il appartient à l'EPCI disposant d'une visibilité pluriannuelle sur la dépense, de déterminer le montant annuel du produit de la taxe, qui sera réparti entre les différents redevables. La taxe Gemapi ne peut être utilisée que pour les missions relevant de la compétence Gemapi.

Comment prendre en compte les ouvrages de protection des inondations ?

Le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 dit décret digues, prévoit que les digues sont régularisées en systèmes d'endiguement. Chacun de ces systèmes d'endiguement doit être hydroliquement cohérent pour la protection d'un territoire inondable bien identifié. De ce fait, il y a une seule autorité locale compétente pour la gestion des ouvrages de protection contre les inondations et les submersions marines.

FAQ : foire aux questions

1 Les questions juridiques soulevées par la prise de compétence Gemapi

1.1 Qu'est-ce que le mécanisme de la représentation – substitution et quel est son impact sur la prise de compétence Gemapi par les intercommunalités ?

Au 1er janvier 2018, les EPCI à fiscalité propre se verront transférer la totalité de la compétence Gemapi.

Certes, la loi NOTRe a instauré une période transitoire durant laquelle la région et le département peuvent rester membres des syndicats compétents en matière de Gemapi, cette période transitoire n'empêche pas le transfert effectif de la compétence aux EPCI à fiscalité propre dès le 1er janvier 2018.

Ce transfert se traduira par la substitution, dès le 1er janvier 2018, de tous les EPCI à fiscalité propre à leurs communes membres au sein des syndicats compétents en matière de Gemapi (que le syndicat détienne tout ou seulement une partie de la compétence Gemapi).

La représentation substitution est effective pour tous les EPCI à fiscalité propre, métropoles incluses depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages.

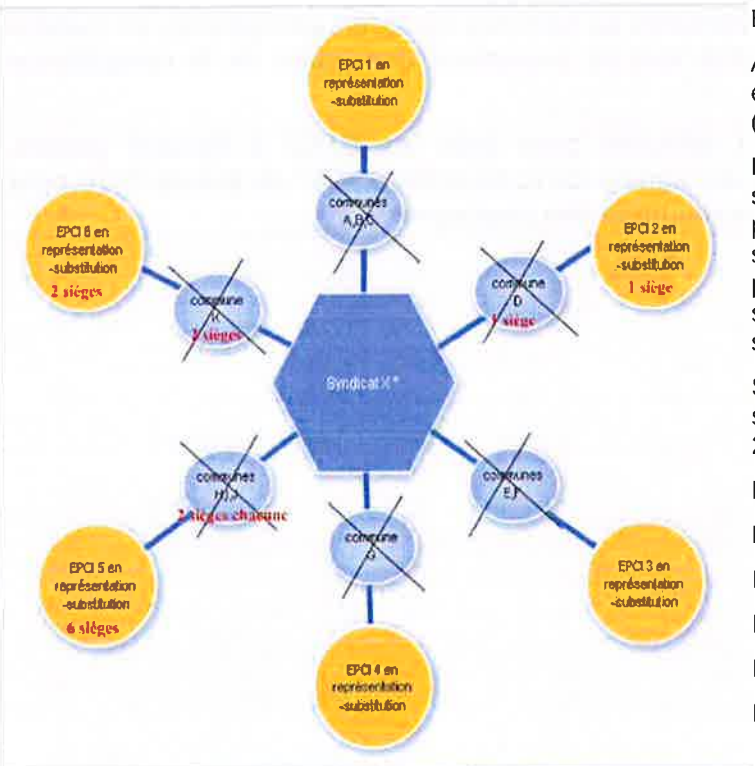
1.2 Que change la prise de compétence obligatoire Gemapi des EPCI à FP pour les syndicats de rivière existants ?

Les syndicats de rivière existants sont constitués majoritairement de communes, mais aussi parfois d'intercommunalités et de départements ou de régions.

La loi MAPTAM du 7 janvier 2014 organise, en son article 59, une période transitoire jusqu'en 2020. Cette période transitoire concerne uniquement les départements et régions en leur permettant de rester membres des syndicats de rivière jusqu'à cette date, bien que le transfert de la compétence aux EPCI à FP ait lieu au plus tard au 1er janvier 2018.

La période transitoire ne s'applique pas aux EPCI à FP. Dès lors, dès le 1er janvier 2018, l'ensemble des EPCI à FP sera substitué aux communes au sein des syndicats (cf. l'article L. 5216-7 IV bis du code général des collectivités territoriales pour les communautés d'agglomération, L. 5214-21 II pour les communautés de communes et L. 5217-7 IV ter pour les métropoles).

Le schéma ci-dessous illustre ce mécanisme :



Explication :

À compter du 1er janvier 2018, l'EPCI 1 est substitué à ses communes membres (A, B et C) au sein du syndicat X.

EPCI 1 n'est membre du syndicat X que sur le périmètre des communes précitées (A, B et C) et n'a un poids au sein du syndicat X qu'en proportion du poids de ses 3 communes membres au sein du syndicat tel que défini par les statuts.

Sont donc désormais membres du syndicat mixte à compter du 1er janvier 2018 :

EPCI 1 en lieu et place de A, B et C

EPCI 2 en lieu et place de D

EPCI 3 en lieu et place de E et F

EPCI 4 en lieu et place de G

EPCI 5 en lieu et place de H, I et J

EPCI 6 en lieu et place de K

En rouge apparaît, à titre d'exemple pour certains EPCI, leur poids respectif au sein du syndicat. Il correspond au poids que représentaient les communes auxquelles se sont substitués les EPCI.

Ex : EPCI 5 comptera 6 sièges, car chacune des 3 communes qu'il remplace comptait 2 sièges.

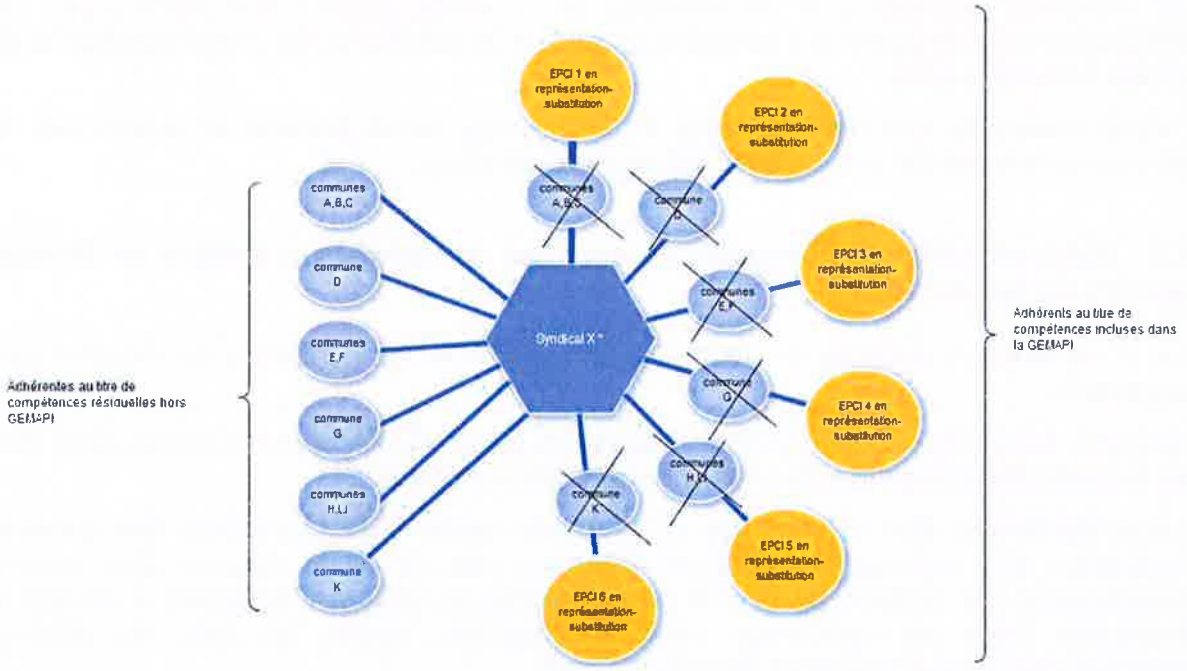
1.3 Les communes pourront-elles rester membres des syndicats de rivière à compter du 1er janvier 2018 ?

Oui, elles pourront rester membres d'un syndicat de rivière après le 1er janvier 2018 à la condition que le syndicat en question exerce des compétences hors Gemapi. Autrement dit, il sera nécessaire de vérifier que le syndicat exerce, outre les compétences Gemapi détaillées au 1°,2°,5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, d'autres compétences. Pour illustration, si le syndicat dispose en sus de ses compétences liées à la Gemapi, « l'entretien et l'exploitation des ouvrages hydrauliques nécessaires à la gestion des niveaux d'eau » (10° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement), ses compétences dépassent le cadre de la Gemapi. Dès lors, les EPCI à FP ne détenant que la compétence Gemapi ne pourront être substitués à leurs communes membres au sein du syndicat que pour les seules missions relevant de la Gemapi.

Ainsi, deux situations distinctes pourront être rencontrées dans les syndicats de rivière :

– soit le syndicat exerce uniquement des compétences Gemapi. Dans ce cas, le syndicat sera uniquement composé d'EPCI à FP (ces derniers n'adhérant pas forcément sur la totalité de leur périmètre, voir schéma ci-dessus).

– soit le syndicat exerce des compétences Gemapi ainsi que des compétences autres. Dans ce cas, le syndicat mixte deviendra un syndicat à la carte composé, pour les compétences Gemapi des EPCI à FP en raison du mécanisme de représentation-substitution et, pour les compétences ne relevant pas de la Gemapi, des communes déjà membres.



1.4 Une seule des communes de mon EPCI à FP est membre d'un syndicat donné de rivière : est-il possible d'anticiper le 1er janvier 2018 et d'éviter que mon intercommunalité ne devienne membre du syndicat que pour une seule commune ?

Le retrait de la commune du syndicat de rivière au cours de l'année 2017 permettrait d'éviter que la communauté de communes ne soit membre du syndicat que pour une seule commune en 2018. Ce retrait est néanmoins encadré par les textes. Ainsi, l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) conditionne le retrait de la commune à une triple condition :

❶ une délibération de la commune demandant son retrait du syndicat. En effet, la communauté de communes n'étant pas encore compétente en 2017, seule la commune peut demander son retrait

❷ le comité syndical doit consentir au retrait par une délibération : il a donc un droit de veto

❸ les deux premières conditions remplies, le retrait doit recueillir l'accord d'une majorité qualifiée des communes, c'est-à-dire 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 intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci. La majorité devra comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée (voir le I 1° de l'article L. 5211-5 du CGCT).

Le périmètre du syndicat mixte sera réduit du fait du retrait de la commune.

Les conditions financières et patrimoniales de ce retrait devront être déterminées par délibérations concordantes du conseil municipal de la commune, du comité syndical et du conseil communautaire.

Il serait préférable que des réflexions et discussions soient menées en amont afin de déterminer le mode de gestion alternatif au syndicat mixte.

1.5 Est-il possible de dissoudre un syndicat compétent en matière de Gemapi avant le 1er janvier 2018 ?

Oui, il est toujours possible de dissoudre un syndicat si les conditions de majorité sont respectées.

L'article L. 5212-33 du CGCT dispose notamment qu'un syndicat est dissous de plein droit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés.

Il peut également être dissous sur la demande motivée de la majorité des conseils municipaux des communes membres. Dans ce cas, le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation sur la prise de l'arrêté de dissolution et veillera notamment à ce que la dissolution reste en cohérence avec les objectifs définis au sein du schéma départemental de la coopération intercommunale.

S'il n'est pas prévu de transfert anticipé aux EPCI à FP avant 2018, ce sera aux communes de délibérer puisqu'elles seront toujours compétentes en la matière. Dans le cas contraire (EPCI compétent dès 2017), ce sera aux EPCI à FP en représentation-

substitution de délibérer.

Les conditions de liquidation du syndicat requièrent quant à elle l'unanimité des membres et du comité syndical en vertu de l'article L. 5211-25-1 du CGCT.

La dissolution d'un syndicat suppose donc un consensus.

1.6 Il est envisagé sur mon territoire que plusieurs syndicats mixtes se regroupent pour ne former qu'une seule entité. Comment cette fusion s'opère-t-elle en pratique ?

La fusion de syndicats mixtes est possible. Elle est régie par les dispositions de l'article L. 5212-27 du CGCT.

La fusion peut émaner de l'initiative d'un des syndicats concernés par la fusion, d'un membre ou du préfet. Le préfet dresse le projet de périmètre de fusion qui doit être soumis à avis de la CDCI. Cette dernière dispose d'un pouvoir de modification du périmètre de fusion à la majorité des 2/3 de ses membres.

Une fois le périmètre de fusion soumis à la CDCI, la consultation sur le projet de périmètre et les statuts est enclenchée.

La fusion pourra être actée :

→ soit par l'accord de deux tiers au moins des organes délibérants des membres des syndicats appelés à fusionner représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci ;

→ soit par l'accord de la moitié au moins des organes délibérants des membres des syndicats appelés à fusionner représentant plus des deux tiers de la population totale de ceux-ci.

Si la fusion s'opère avant le 1er janvier 2018 et qu'il n'est pas prévu une prise de compétence anticipée par l'EPCI à fiscalité propre, ce sont les communes membres des syndicats qui délibéreront. S'il existe une prise de compétence anticipée par l'EPCI à fiscalité propre ou que la fusion a lieu après le 1er janvier 2018, ce sont les EPCI à fiscalité propre membres qui devront délibérer.

1.7 La loi impose seulement de doter l'intercommunalité de la compétence Gemapi au 1er janvier 2018. Pourquoi est-il utile de conduire en plus une réflexion préalable ?

Si les collectivités n'amorcent pas, en amont du 1er janvier 2018, une réflexion permettant d'appréhender le transfert de la compétence Gemapi à l'EPCI à fiscalité propre, alors elles pourraient être confrontées à plusieurs difficultés :

❶ la complexification possible de la gestion du syndicat par sa transformation en syndicat à la carte si sa compétence regroupe des missions hors champ de la Gemapi (voir question 1.3)

=> C'est pourquoi il est préférable de bien identifier les syndicats existants exerçant des missions relevant de la Gemapi et d'autres missions et d'envisager, le cas échéant, de

doter l'intercommunalité, par prise de compétence supplémentaire en sus de la Gemapi, de l'ensemble des missions concernées. Les statuts des syndicats n'ont généralement pas été rédigés pour distinguer aisément ce qui relève de la Gemapi ou pas, il peut donc aussi être envisagé de les modifier pour clarifier cela.

❷ Ce travail préalable permettra à l'intercommunalité de déterminer sur quel périmètre et pour quelle partie de sa nouvelle compétence Gemapi, elle devra exercer en propre sa compétence.

=> l'intercommunalité pourra alors déterminer s'il est utile d'exercer cette compétence résiduelle en propre ou s'il serait plus « efficace » de la transférer à un syndicat ou un EPAGE. La question de reprendre toute ou partie des missions transférées à un syndicat selon les règles de majorité rappelées ci-avant pourrait également se poser. La temporalité de cette reprise de compétence peut être également étudiée : avant le 1er janvier 2018, par les communes membres ou après, par l'intercommunalité, en acceptant le cas échéant une gestion transitoire potentiellement complexifiée pour le syndicat (cas du syndicat transformé en syndicat à la carte par exemple...) ?

❸ Si le territoire de l'intercommunalité comprend une partie d'un système d'endiguement protégeant contre les inondations un territoire plus grand que celui de l'intercommunalité, elle deviendra gestionnaire d'un seul tronçon du système d'endiguement. Cette situation n'est pas conforme à la nouvelle réglementation sur les digues qui impose un gestionnaire unique par système d'endiguement.

=> Il convient dans ce cas, avec les intercommunalités voisines, soit de constituer un syndicat pour assurer la gestion d'ensemble, soit d'élargir les compétences d'un syndicat existant pour ce faire, soit de déléguer la gestion à l'une des intercommunalités concernées. La piste d'une convention de gestion conclue entre les intercommunalités concernées fait encore l'objet d'une expertise juridique. Dans tous les cas, l'enjeu est de mettre en place les moyens nécessaires à la gestion et à l'entretien des ouvrages.

❹ En outre, pour chaque syndicat, après mise en œuvre de la représentation-substitution et en tenant compte des créations de communes nouvelles et des fusions d'intercommunalités, les statuts initiaux peuvent ne plus être adaptés : y a-t-il toujours adéquation entre droit de vote, contribution financière et importance du territoire couvert par le syndicat ?

=> dans certains cas, une refonte des statuts sur ces points aussi mérite d'être discutée…

Dans tous les cas, les conséquences multiples de la prise de compétence Gemapi rendent utile une réflexion préalable à l'échelle intercommunale voire de façon partagée à l'échelle des bassins hydrographiques. Ces réflexions peuvent amener à élargir le transfert de compétence des communes vers les intercommunalités mais aussi à modifier les statuts des syndicats existants, que ce soit pour les clarifier, les compléter ou les réduire. Des fusions de syndicats pour une meilleure mutualisation ainsi que des suppressions de syndicats avec reprise des compétences par les intercommunalités ou par un autre syndicat à une échelle plus large sont aussi envisageables.

2 EPAGE et EPTB

2.1 Quelle est la procédure nécessaire à la reconnaissance en EPAGE d'un syndicat mixte existant ?

Un syndicat mixte peut effectivement être labellisé « EPAGE » depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe du 7 août 2015. Cette reconnaissance est toutefois liée au respect de(s) :

→ conditions prévues au II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement (conditions de création d'un EPAGE)

→ critères réglementaires prévus

→ l'exercice de la compétence Gemapi par les communes ou les EPCI à fiscalité propre (soit par anticipation, soit au plus tard le 1er janvier 2018)

→ l'unanimité des membres du syndicat mixte

Le VII bis de l'article L. 213-12 du code de l'environnement dispose que :

« Lorsqu'un syndicat mixte remplit les conditions fixées au II, il peut être transformé en établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau.

Cette transformation est proposée par le comité syndical au préfet coordonnateur de bassin concerné. Lorsque le préfet coordonnateur de bassin constate que le syndicat mixte répond aux conditions fixées, respectivement, aux I et II ainsi qu'aux critères fixés par le décret en Conseil d'État prévu au VIII, il soumet le projet de transformation à l'avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées. Le projet de transformation et les avis émis sont transmis aux membres du syndicat.

Cette transformation est décidée, sur proposition du comité syndical, par délibérations concordantes des organes délibérants des membres du syndicat. Le comité syndical et les membres se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération proposant la transformation. À défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable. Un arrêté du représentant de l'État territorialement compétent approuve cette transformation. »

Le préfet coordonnateur de bassin joue donc un rôle prédominant dans la transformation du syndicat en EPAGE. Ce n'est que si le préfet coordonnateur de bassin constate que le syndicat mixte répond aux conditions fixées au II de l'article L. 213-12 et aux critères fixés à l'article R. 213-49 [« critères fixés par le décret en Conseil d'Etat prévu au VIII] » qu'il engage la procédure de consultation préalable à la transformation éventuelle en EPAGE : avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau. Ces avis sont transmis aux membres du syndicat mixte, qui sont consultés pour accord. L'unanimité est donc requise.

Le préfet de département est ensuite compétent pour acter de cette transformation en EPAGE.

2.2 Quelles sont à ce jour les documents et/ou orientations données par la mission d'appui technique au préfet coordonnateur de Bassin ?

Les préconisations de la mission d'appui technique de bassin pour la structuration de la maîtrise d'ouvrage Gemapi dans le bassin Loire-Bretagne comprennent les

recommandations suivantes :

❶ Dispositions générales :
→ structuration à moyen terme qui peut être atteinte par étapes, avec des coopérations formalisées pendant la phase transitoire
→ coordination possible par structure ad hoc, notamment les EPTB
→ critère de solidité financière et technique des nouvelles structures

❷ Lorsque le bassin versant ou le bassin de risque n'est pas inclus dans le périmètre d'un seul EPCI à fiscalité propre, et lorsque les enjeux de gestion des milieux aquatiques, de prévention des inondations ou de bon état des eaux le justifient, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper en syndicat(s) mixte(s) pour l'exercice de la compétence Gemapi sur des périmètres cohérents avec ces enjeux. Les points 3 à 7 complètent cette approche pour certains territoires.

❸ Dans les territoires à risque d'inondation important (TRI), au travers des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), l'unification des maîtrises d'ouvrage et de la gestion des ouvrages de protection (5° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement) est recherchée pour une même zone protégée.

❹ Dans les territoires où l'enjeu d'inondation par les cours d'eau est important, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper au sein d'un syndicat mixte assurant l'ensemble de la compétence Gemapi (1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement) et ce, à l'échelle du bassin de risque ; ce périmètre correspond le plus souvent à celui du TRI ou de la SLGRI ; la définition du périmètre prend en compte le critère de solidarité amont-aval.

Dans le respect de ce qui précède, lorsque le territoire est à la confluence de plusieurs cours d'eau importants, un syndicat mixte par cours d'eau peut être envisagé si besoin.

❺ Dans les territoires où l'enjeu de submersion marine est important, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper en syndicats mixtes exerçant au moins la défense contre les inondations et contre la mer (5° de l'article L.211-7 du Code de l'environnement) sur un périmètre adapté au bassin de risque, étendu si besoin à la ou les cellules hydrosédimentaires, et suffisant pour assurer sa capacité financière et technique (surtout lorsqu'il s'agit de gérer des digues).

❻ Dans les territoires de baie, de rade, de fleuve côtier ou d'estuaire, lorsque les problématiques d'inondation fluviales et de submersions marines sont mêlées, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper à l'échelle de la baie, de la rade, du fleuve côtier ou de l'estuaire, a minima au sein d'un syndicat mixte exerçant toute la compétence Gemapi ; le périmètre peut être adapté au bassin de risque.

❼ Dans les territoires où le risque de non-atteinte des objectifs environnementaux au sens de la directive-cadre sur l'eau (DCE) est dû en bonne partie aux problèmes de morphologie et de continuité écologique, il est recommandé aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper au sein d'un syndicat mixte exerçant les compétences visées aux alinéas 1, 2 et 8 de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement sur un périmètre comprenant la ou les masses d'eau concernées.

❽ Pour la reconnaissance en EPAGE, la cohérence avec les périmètres des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) existants ou avec les unités hydrographiques cohérentes, doit être recherchée ; cette recommandation ne vise pas à

ce que le périmètre d'un EPAGE soit systématiquement au moins égal à celui du Sage ; toutefois, il convient de veiller à une cohérence hydrographique des périmètres concernés.

❾ En tant que de besoin, la structuration de la maîtrise d'ouvrage Gemapi s'établit dans un cadre élargi aux compétences « eau et assainissement »; ceci contribue à une approche intégrée de la politique de l'eau.

(❶❿ Disposition spécifique aux fleuves côtiers bretons)

(❶❶ Disposition spécifique au marais poitevin)

❶❷ Les EPTB, qu'ils portent ou non des Sage, et les structures porteuses de Sage notamment, accompagnent en cas de besoin les collectivités dans l'émergence des maîtrises d'ouvrage Gemapi.

cf. http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/mission-d-appui-aux-collectivites-dans-le-bassin-a2139.html?id_rubrique=881

cf. document de préconisations : http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/MOA_MATB_20160831.pdf

2.3 Quelles sont les orientations retenues par ailleurs à ce jour par le préfet coordonnateur de Bassin concernant l'exercice de la mission Gemapi ? Notamment ce qui concernant les conditions de labellisation EPAGE et/ou EPTB ? Comment se déclinent-elles sur le cas particulier du département de Loire Atlantique ?

(cf. la réponse à la question précédente et notamment le document de préconisations de la mission d'appui, en particulier pages 6 et 7)

En Loire-Atlantique, le préfet a approuvé le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) le 7 mars 2016. Celui-ci prévoit (cf. page 26) qu'en priorité, « lorsque la maîtrise d'ouvrage dans le champ de la Gemapi est déjà organisée à l'échelle de plusieurs sous-bassins versants et ce à une échelle permettant une mutualisation efficace entre les EPCI, le transfert de compétence à une telle structure sera privilégié ». L'objectif est donc de chercher à maintenir les syndicats existants s'ils disposent des moyens financiers, organisationnels et humains nécessaires au regard des enjeux de leur territoire.

Dans le cas contraire, « Si, sur un territoire cohérent sur le plan hydrographique, il n'existe pas de telle structure, son émergence devra être recherchée (syndicat mixte, EPAGE, EPTB). »

« À défaut de maîtrise d'ouvrage à une échelle hydrographique cohérente, l'exercice en propre de la Gemapi par des EPCI FP est possible si les ressources humaines et financières sont suffisantes. Une coordination de ces maîtrises d'ouvrage pourra être néanmoins recherchée à une échelle plus large (un SAGE par exemple). »

2.4 Les labellisations EPAGE et/ou EPTB sont-elles des conditions futures nécessaires pour l'obtention de certains financements ?

La labellisation d'un syndicat mixte en EPAGE ou EPTB n'a aucun impact concernant

l'obtention de financements.

Pour mémoire, les EPTB ont théoriquement la possibilité de demander une majoration de la redevance prélèvement : l'article 155 de la loi Grenelle 2 complète l'article L.213-10-9 du code de l'environnement, en précisant que l'EPTB chargé de la mise en œuvre d'un SAGE peut demander à l'agence de l'eau de majorer la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, dans certaines conditions.

2.5 Est-ce que la labellisation d'un syndicat en EPAGE implique obligatoirement la prise de compétence GEMA + PI ou est-ce qu'un syndicat peut être EPAGE en étant GEMA uniquement ?

Selon l'article L. 213-12 II du code de l'environnement, « Un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est un groupement de collectivités territoriales constitué [...] à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. » Dans l'état actuel de l'interprétation du droit, un EPAGE est donc nécessairement compétent en matière de protection contre les inondations mais pourrait ne pas être compétent sur la totalité de la gestion des milieux aquatiques.

Cependant, le préfet coordonnateur de bassin est attentif à ce que les EPAGE puissent exercer l'ensemble de la compétence Gemapi, par voie de transfert ou de délégation.

2.6 L'EPCI à fiscalité propre auquel adhère ma commune projette de transférer des compétences Gemapi à un syndicat mixte de droit commun ainsi qu'à un EPAGE et/ou EPTB. Quelles sont les limites de ces transferts de compétences ? Plus globalement, comment s'organise la superposition de structures autour de la compétence Gemapi ?

Chaque cas étant particulier, il est difficile de répondre de manière générale à cette question. On peut néanmoins poser les cadres suivants :

Les EPCI à fiscalité propre et leurs communes ainsi que les syndicats de rivières sont tous soumis aux principes de spécialité et d'exclusivité régissant le droit de l'intercommunalité.

Ainsi, ces principes impliquent que lorsqu'un EPCI aura transféré sa compétence ou une partie de sa compétence Gemapi à un syndicat de rivière, par application du principe de représentation substitution au 1er janvier 2018, il sera dessaisi de sa possibilité d'agir en la matière pour la compétence ou partie de compétence transférée et sur le périmètre de ou des communes auxquelles il s'est substitué. Ce sera le syndicat mixte qui sera compétent pour choisir d'adhérer ou non à un EPAGE ou EPTB.

Sur la partie de périmètre pour laquelle il reste compétent, l'EPCI à FP peut choisir d'adhérer directement à un EPAGE ou un EPTB, l'article L. 5211-61 du CGCT disposant qu'il est possible à un EPCI à fiscalité propre d'adhérer pour une partie seulement de son périmètre à un syndicat *« en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau »* [les EPAGE et EPTB seront à compter de 2018 des syndicats de par la loi].

3 Digues et ouvrages de protection contre les inondations et la mer

3.1 Quel est le calendrier de la prise de responsabilité concernant les ouvrages de protection contre les inondations ?

En matière de protection contre les inondations et contre la mer, la prise de compétence par le niveau intercommunal se fait de manière progressive :

→ jusqu'au 1er janvier 2018, la compétence Gemapi est facultative, mais peut être volontairement anticipée

→ à compter du 1er janvier 2018 : transfert automatique à l'EPCI à fiscalité propre, et possibilité pour l'autorité compétente d'adhérer à un syndicat mixte, un EPAGE ou un EPTB (transfert de compétence) ou encore de déléguer tout ou partie de la compétence Gemapi (délégation possible seulement vers un EPAGE ou un EPTB)

→ par exception, les associations syndicales de propriétaires conservent leurs compétences sur les ouvrages existants

→ une période transitoire est prévue jusqu'au 1er janvier 2020, pendant laquelle l'ancien gestionnaire public conserve sa compétence sauf accord avec le nouveau gestionnaire

3.2 Quelle sera la responsabilité des gestionnaires de digues ?

La loi a instauré un principe de limitation de la responsabilité des nouveaux gestionnaires (article L. 562-8-1 du code de l'environnement) : « *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* ». Ce texte instaure une obligation de moyens et non de résultats : la responsabilité du gestionnaire sera engagée à raison des actions qu'il aura menées sur l'ouvrage, mais il ne pourra lui être imputé des dommages dus à un événement dont l'intensité excéderait le niveau de protection qu'il a établi.

La responsabilité des nouveaux gestionnaires pourra en conséquence être engagée à raison des obligations qui leur incombent dans le cadre de l'exploitation et de l'entretien de l'ouvrage. Ils ne pourront en revanche pas être tenus pour responsable d'une éventuelle défaillance de l'ouvrage due à un défaut d'entretien imputable à l'ancien propriétaire ou gestionnaire, pour lequel s'applique le principe de responsabilité prévu par le code civil.

3.3 Ne serait-il pas pertinent que l'État conserve la gestion de la digue de la Divatte au vu des enjeux que cela représente ? N'est-ce pas le rôle de l'État que de protéger sa population ?

L'État n'est pas le gestionnaire principal de la digue de la Divatte. Propriété historique d'un syndicat de propriétaires de la Divatte depuis 1846, la digue est devenue en 1988 propriété du Département qui l'a restaurée et confortée. Une petite section, celle empruntée actuellement par le périphérique, est tout récemment devenue propriété de

l'État, en 2007.

En outre, le législateur a souhaité que la compétence Gemapi soit exercée par le bloc communal afin que la prévention des inondations relève d'une collectivité en charge à la fois de la gestion des ouvrages de protection contre les inondations ainsi que de l'aménagement et de l'urbanisme.

Cependant, la digue de la Divatte conservera son autre fonction routière et restera donc propriété du Département et de l'État.

3.4 Est-ce que la gestion des ouvrages hydrauliques (station de pompage, notamment de Basse-Goulaine) concourant à la protection civile de la population contre les inondations (avec définition des surfaces protégées dans le dossier d'autorisation de ladite station de pompage) relève de la compétence PI ?

La gestion d'un ouvrage hydraulique, en fonction de ses caractéristiques, peut relever de l'item 10° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement (*« exploitation, entretien et aménagement d'ouvrages hydrauliques existants »*) mais aussi de l'item 5° (*« défense contre les inondations et contre la mer »*).

Ainsi, une appréciation au cas par cas est à réaliser, au vu de la finalité des ouvrages, des missions assurées par l'exploitant et de la rédaction de ses statuts pour déterminer si l'ouvrage apporte une réelle protection dans la défense contre les inondations ou contre les submersions marines et pour quel niveau de protection. Ils rentrent alors dans la classe des ouvrages hydrauliques annexes à un système d'endiguement. Dans le cas contraire, il s'agit d'ouvrages hydrauliques existants relevant de l'item 10° donc hors Gemapi.

3.5 L'intervention publique sur des ouvrages de protection contre les inondations, publics ou privés, non classés au titre du décret digue de 2015, relève-t-elle de la compétence « défense contre les inondations et contre la mer » et donc de la Gemapi ?

Le décret digue de 2015 définit que seuls peuvent être classés les systèmes d'endiguement protégeant plus de 30 personnes ou mesurant plus de 1,5 m de haut. Selon la doctrine nationale, les ouvrages qui ne seront pas repris ou classés en système d'endiguement n'ont pas vocation à être intégrés à l'item 5° du L. 211-7. Ainsi les ouvrages de protection contre les inondations, publics ou privés, non classés au titre du décret digue de 2015 s'apparenteront désormais à des remblais en zone inondable. Ils ne seront plus alors considérés comme des ouvrages de protection contre les inondations ou les submersions marines. La gestion de ces ouvrages ne sera par conséquent pas transférée à l'autorité Gemapi et leur entretien ne pourra donc pas être financé par la taxe Gemapi.

En revanche, l'intervention publique sur de tels ouvrages reste néanmoins possible mais relève alors du choix des collectivités. Elle sera alors financée par le budget général et dans le respect de la réglementation générale.

3.6 Est-ce qu'il y aura un audit financier de la digue de la Divatte pour identifier les coûts de fonctionnement et d'investissement annuels afin que les collectivités sachent dans quoi elles s'engagent ?

Les modalités d'information sur les coûts de fonctionnement et d'investissement annuel doivent être examinées directement avec les gestionnaires actuels de la levée (principalement Département de Loire-Atlantique et DIR ouest pour le périphérique).

Si les collectivités estiment qu'un audit leur permettrait de mieux appréhender cet aspect de leur future mission, alors elles peuvent en organiser un, en concertation naturellement avec les propriétaires de l'ouvrage.

3.7 Quels sont les transferts de moyens si une collectivité prend la compétence « protection contre les inondations et contre la mer » alors qu'elle n'est pas propriétaire des ouvrages de protection ?

S'il s'agit d'un ouvrage de protection existant géré par une personne morale de droit public, alors il sera mis à disposition de l'autorité Gemapi par voie de convention. Il n'y a pas de compensation financière.

Si l'ouvrage appartient à une personne publique au titre d'une autre fonction que la seule protection contre les inondations ou contre la mer (infrastructure de déplacement notamment), alors il conviendra de mettre en place une convention de gestion entre l'autorité Gemapi et le propriétaire de l'ouvrage. Elle fera l'objet d'une convention de gestion « conjointe » permettant sa mise à la disposition de l'autorité Gemapi (avec en général une superposition de domaine public) pour permettre de l'utiliser et d'y apporter des aménagements nécessaires pour ce faire. Une discussion sur la faisabilité de cette gestion conjointe doit s'engager au cas par cas. Le périmètre mis à disposition doit être suffisant pour établir le système de protection, permettre son entretien et assurer sa surveillance, y compris en crue. Les surcoûts doivent être appréciés avec objectivité et seront mis à la charge de l'autorité Gemapi.

Un modèle de convention de mise à disposition a été élaboré par le ministère. Les collectivités pourront s'en inspirer pour rédiger la leur.

Si enfin l'ouvrage appartient actuellement à une personne privée, alors il conviendra de mettre en place une servitude après enquête publique et enquête de servitude. Le juge de l'expropriation apprécie les indemnités associées à la servitude en cas de préjudice direct, matériel et certain.

Dans tous les cas, il n'y a pas nécessairement transfert de moyens (humains, matériels, financiers). Cela sera négocié au cas par cas.

3.8 Quelles sont les incidences d'un PPRL sur la compétence protection contre les inondations de la Gemapi ? En particulier, y aura-t-il nécessité, pour la collectivité, de déclarer de nouvelles digues au vu du PPRL ?

Le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) a pour objectif de cartographier les aléas de submersion marine et d'érosion et de traduire leur prise en compte dans

l'aménagement du territoire. Il n'a pas vocation à prescrire des ouvrages de protection. Néanmoins, lors de son élaboration, un ouvrage qui n'était pas préalablement déclaré comme digue selon la réglementation antérieure au décret digue de 2015, pourrait être identifié. Dans ce cas et sous réserve de vérifier les critères du décret de 2015 (notamment en termes de population minimale protégée et de hauteur minimale d'ouvrage), il peut alors y avoir obligation pour la collectivité compétente en matière de protection contre les inondations et contre la mer de réaliser une étude de danger puis de déclarer le « nouveau » système d'endiguement correspondant.

4 Taxe Gemapi

4.1 Quelles dépenses sont finançables par la taxe Gemapi, si elle est instaurée ?

Prévue à l'article 1530 bis du code des impôts, la taxe Gemapi est facultative, plafonnée et affectée. Elle ne peut ainsi être utilisée que pour les missions relevant de la compétence Gemapi. La Gemapi comprend :

* Item 1° « 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.

* Item 2° « 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).

* Item 5° « 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. Selon une réponse ministérielle de septembre 2016, cet alinéa doit aussi être interprété comme englobant, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes que ce soit par des techniques dites souples mobilisant les milieux naturels, ou par des techniques dites dures qui contribuent à fixer le trait de côte ou à ralentir son évolution.

* Item 8° « 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 que la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (migration

des organismes aquatiques et transport de sédiments), la protection des zones humides et la restauration de zones humides dégradées 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.

L'ensemble de ces missions est finançable par le produit de la taxe Gemapi, pas uniquement les actions de lutte contre les inondations et contre la mer.

4.2 Est-ce que la taxe Gemapi implique la fin de la perception de la Redevance pour Services Rendus ? En effet, actuellement, cette redevance finance l'ensemble des actions du syndicat.

La taxe Gemapi et la redevance pour services rendus sont exclusives l'une de l'autre sur un même territoire. Dans l'état actuel de l'interprétation du droit, l'instauration d'une taxe Gemapi par un EPCI à fiscalité propre (seul à même de l'instaurer) suspend la redevance pour services rendus sur son territoire afin de ne pas faire payer deux fois les usagers pour le même objet. En revanche, la redevance resterait, le cas échéant, maintenue sur le territoire des autres EPCI à fiscalité propre qui n'auraient pas instauré la taxe Gemapi.

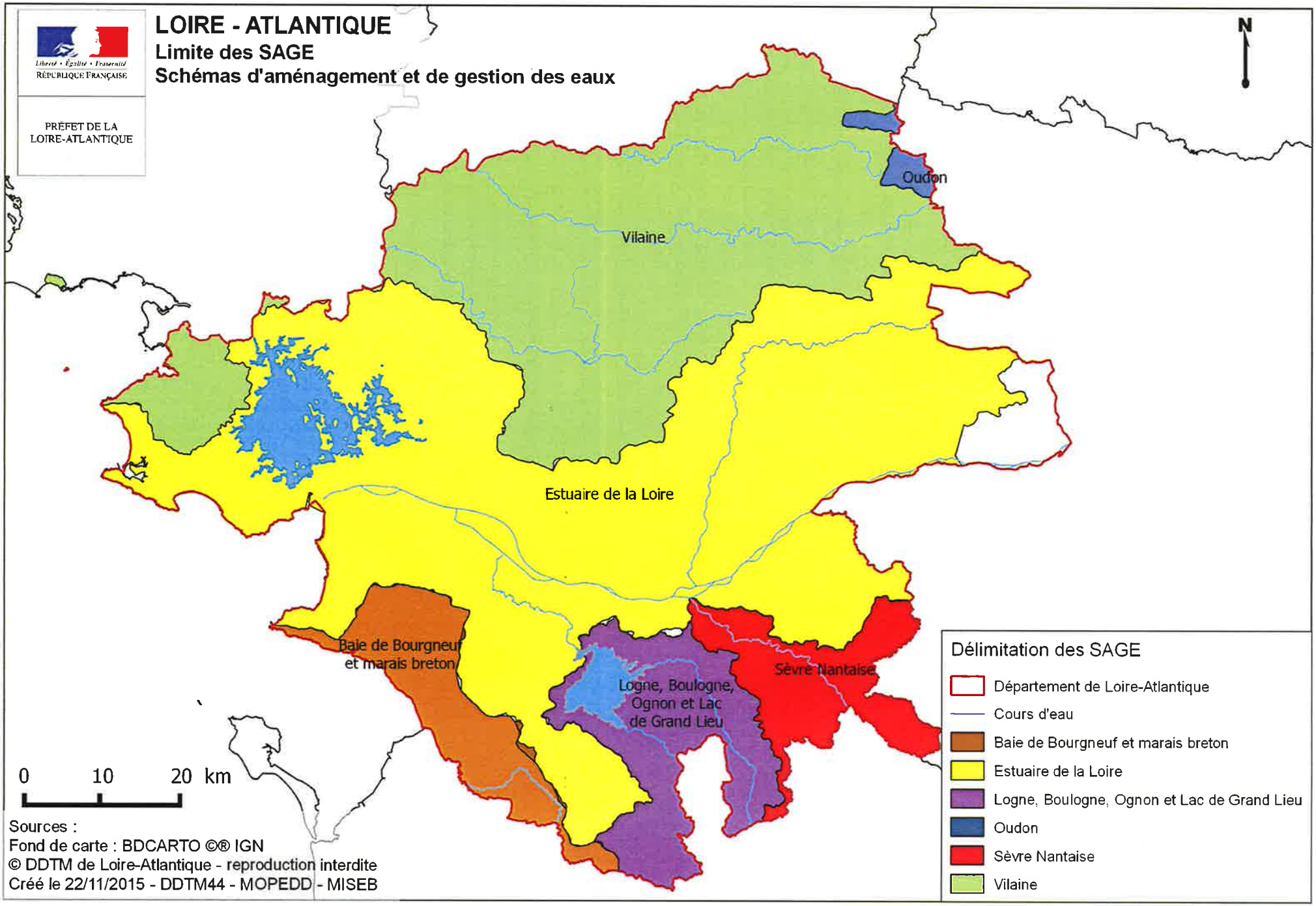
Pour plus de précisions…

1. Le site Internet (pages/diaporamas) de la DREAL Centre-Val de Loire, DREAL de bassin Loire-Bretagne, vient d'être actualisé sur la Gemapi (http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/gemapi-r881.html). Cela fait suite aux **dernières évolutions juridiques** (lois NOTRe, biodiversité) (arrêté SOCLE), ainsi qu'à la mise à disposition de **documents « pratiques » (SOCLE, taxe…)**.

2. Le site national www.gemapi.fr apporte aussi de l'information (textes officiels, modèle de convention de mise à disposition de digues, etc.)

3. Les services de l'État (préfecture, DDTM et Dreal) restent à votre disposition pour toute question nouvelle :

- par courriel à :
  pref-interco@loire-atlantique.gouv.fr
  & ddtm-mopedd@loire-atlantique.gouv.fr
- contacts :
  préfecture / DJRCT – Dorothée Canard : 02 40 41 47 47
  DDTM 44 / Mopedd – Xavier Milaret : 02 40 67 23 58

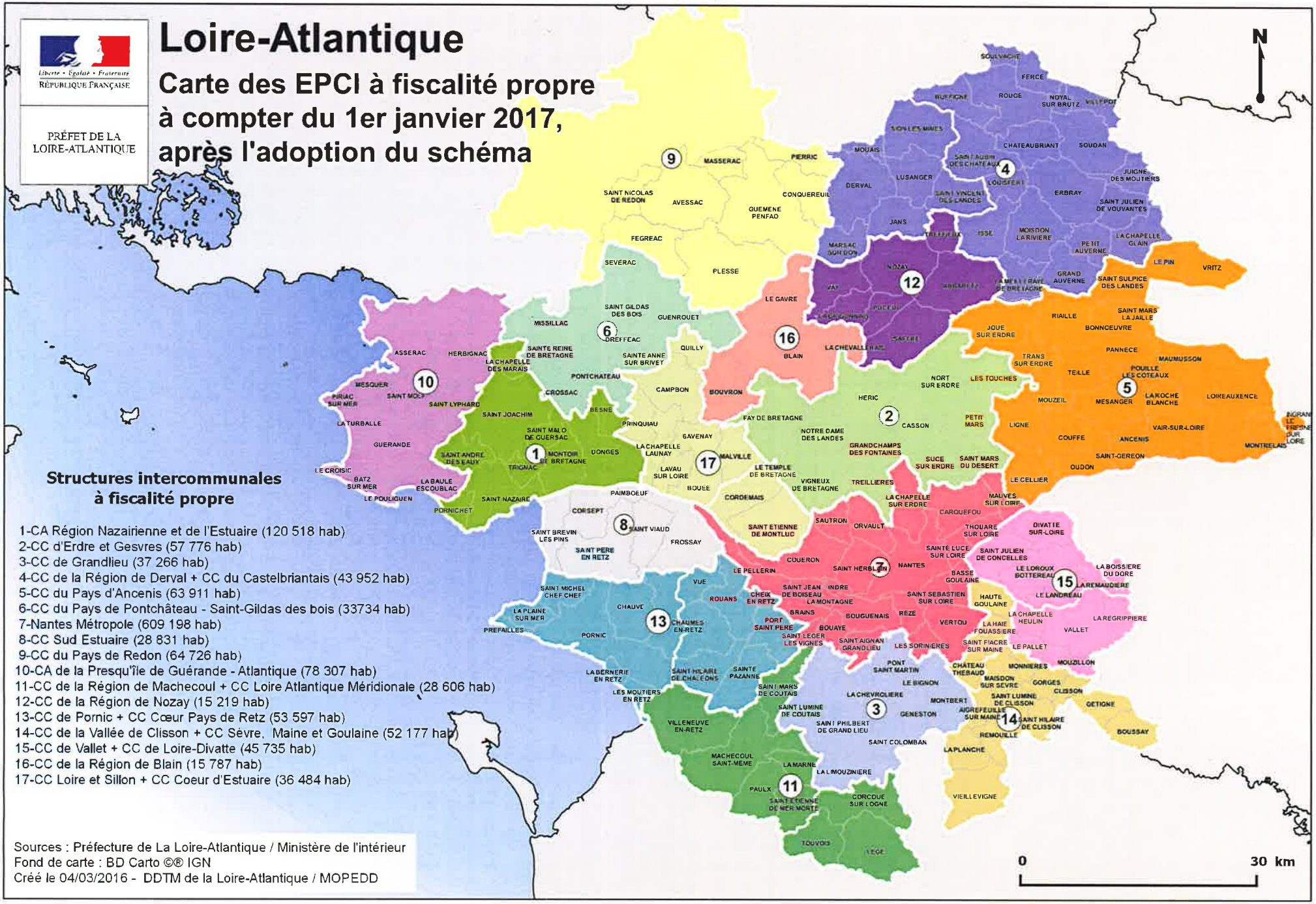

LOIRE - ATLANTIQUE
Limite des SAGE
Schémas d'aménagement et de gestion des eaux
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE
N
Oudon
Vilaine
Estuaire de la Loire
Baie de Bourgneuf et marais breton
Logne, Boulogne, Ognon et Lac de Grand Lieu
Sèvre Nantaise
0 10 20 km
Sources :
Fond de carte : BDCARTO ©® IGN
© DDTM de Loire-Atlantique - reproduction interdite
Créé le 22/11/2015 - DDTM44 - MOPEDD - MISEB
Délimitation des SAGE
Département de Loire-Atlantique
Cours d'eau
Baie de Bourgneuf et marais breton
Estuaire de la Loire
Logne, Boulogne, Ognon et Lac de Grand Lieu
Oudon
Sèvre Nantaise
Vilaine

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA
LOIRE-ATLANTIQUE

Loire-Atlantique

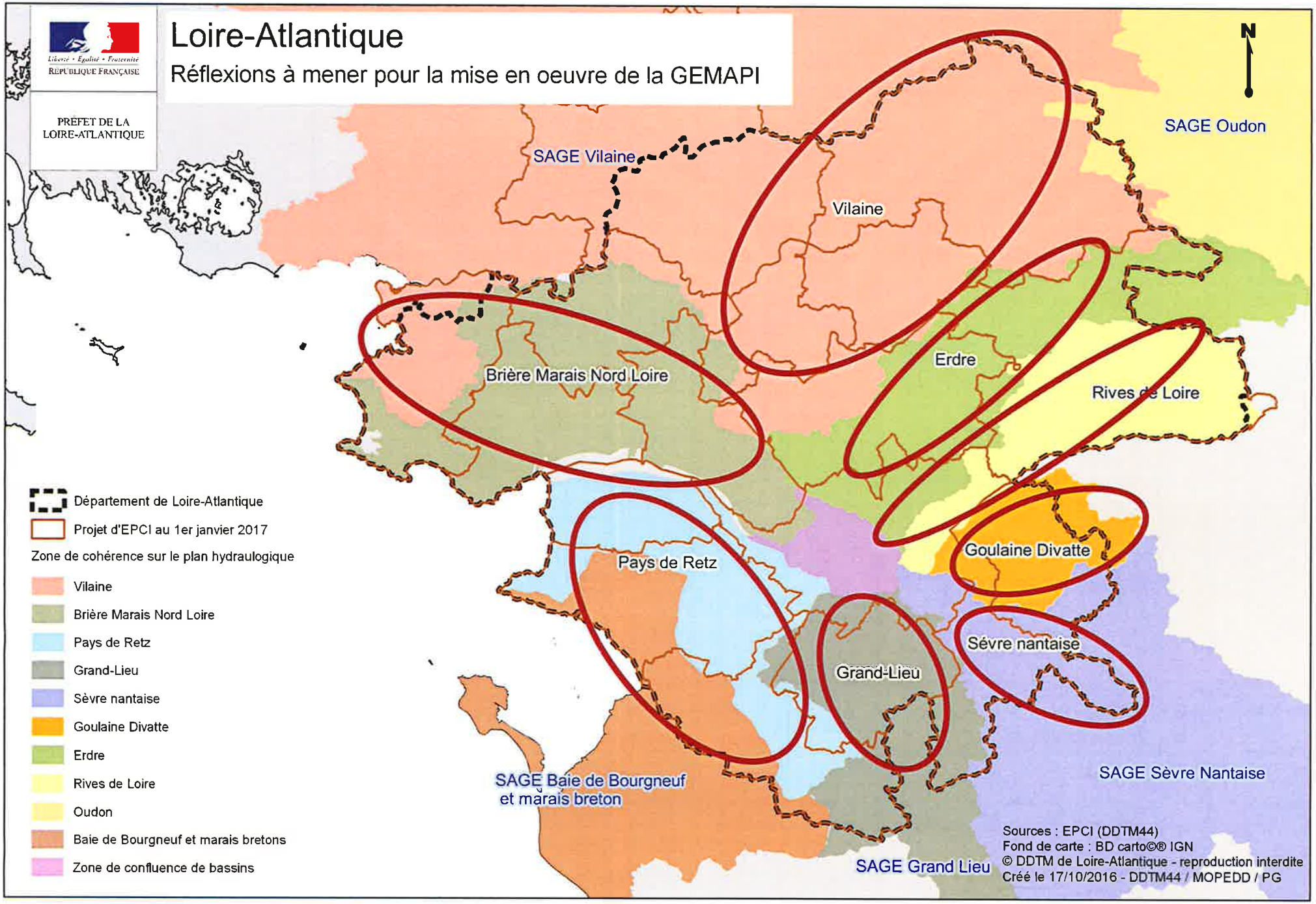
Carte des EPCI à fiscalité propre à compter du 1er janvier 2017, après l'adoption du schéma



Structures intercommunales à fiscalité propre

1-CA Région Nazairienne et de l'Estuaire (120 518 hab)
2-CC d'Erdre et Gesvres (57 776 hab)
3-CC de Grandlieu (37 266 hab)
4-CC de la Région de Derval + CC du Castelbriantais (43 952 hab)
5-CC du Pays d'Ancenis (63 911 hab)
6-CC du Pays de Pontchâteau - Saint-Gildas des bois (33734 hab)
7-Nantes Métropole (609 198 hab)
8-CC Sud Estuaire (28 831 hab)
9-CC du Pays de Redon (64 726 hab)
10-CA de la Presqu'île de Guérande - Atlantique (78 307 hab)
11-CC de la Région de Machecoul + CC Loire Atlantique Méridionale (28 606 hab)
12-CC de la Région de Nozay (15 219 hab)
13-CC de Pornic + CC Cœur Pays de Retz (53 597 hab)
14-CC de la Vallée de Clisson + CC Sèvre, Maine et Goulaine (52 177 hab)
15-CC de Vallet + CC de Loire-Divatte (45 735 hab)
16-CC de la Région de Blain (15 787 hab)
17-CC Loire et Sillon + CC Coeur d'Estuaire (36 484 hab)

Sources : Préfecture de La Loire-Atlantique / Ministère de l'intérieur
Fond de carte : BD Carto ©® IGN
Créé le 04/03/2016 - DDTM de la Loire-Atlantique / MOPEDD


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE
Loire-Atlantique
Réflexions à mener pour la mise en oeuvre de la GEMAPI
N
SAGE Oudon
SAGE Vilaine
Vilaine
Brière Marais Nord Loire
Erdre
Rives de Loire
Goulaine Divatte
Pays de Retz
Grand-Lieu
Sèvre nantaise
SAGE Baie de Bourgneuf et marais breton
SAGE Sèvre Nantaise
SAGE Grand Lieu
Département de Loire-Atlantique
Projet d'EPCI au 1er janvier 2017
Zone de cohérence sur le plan hydraulogique
Vilaine
Brière Marais Nord Loire
Pays de Retz
Grand-Lieu
Sèvre nantaise
Goulaine Divatte
Erdre
Rives de Loire
Oudon
Baie de Bourgneuf et marais bretons
Zone de confluence de bassins
Sources : EPCI (DDTM44)
Fond de carte : BD carto©® IGN
© DDTM de Loire-Atlantique - reproduction interdite
Créé le 17/10/2016 - DDTM44 / MOPEDD / PG

1 – Un gestionnaire unique des ouvrages de prévention des inondations :

La loi 2014-58 du 27 janvier 2014 (MAPTAM) confie la compétence GEMAPI au bloc communal[1].

Le transfert de compétence se fait de manière progressive :
- Jusqu'au 1er janvier 2018, la compétence GEMAPI est facultative, mais peut être volontairement anticipée.
- A compter du 1er janvier 2018 : transfert automatique à l'EPCI à fiscalité propre, et possibilité pour l'autorité compétente d'adhérer à un syndicat mixte de type EPTB ou EPAGE (transfert de compétence), ou de lui déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI[2] (délégation possible seulement vers un EPAGE ou un EPTB).

Une exception : les associations syndicales de propriétaires conservent leurs compétences.

Une période de transition :
- l'ancien gestionnaire de droit public conserve sa compétence jusqu'au 1er janvier 2020 sauf accord avec le nouveau gestionnaire
- l'État gestionnaire est tenu de poursuivre sa gestion de digues jusqu'au 28 janvier 2024 pour le compte de la nouvelle autorité compétente.

2 – Les ouvrages concernés :

- ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions (L.562-8-1)
- les digues si elles constituent des ouvrages de prévention des inondations (L.566-12-1-I)
- les ouvrages qui n'ont pas pour vocation exclusive la prévention des inondations mais qui y contribuent (L.566-12-1-II)

L'article R.562-13 prévoit la mise en place d'un **système d'endiguement**[3] au profit d'un territoire relevant de l'autorité compétente en matière de GEMAPI.
- Ce système est défini par l'EPCI au regard du niveau de protection nécessaire
- il comprend une ou plusieurs digues et ouvrages nécessaires à son bon fonctionnement.

Concrètement, l'EPCI mettra en place son système d'endiguement à partir des ouvrages existants (régularisation), et pourra le compléter ultérieurement via des travaux de réhabilitation ou la construction d'ouvrages complémentaires.

3 – Exercice de la compétence GEMAPI en matière de digues :

- Si l'autorité compétente est un EPCI elle exerce sa maîtrise d'ouvrage à l'intérieur du périmètre communautaire.

- Si l'autorité compétence est un syndicat mixte (EPAGE ou EPTB) elle exerce sa maîtrise d'ouvrage sur le périmètre des EPCI qui en sont membres. Les SDAGE identifient les bassins/sous-bassins/groupements de sous-bassins qui justifient la création ou la modification de périmètre des EPAGE ou EPTB[4].

- La mise à disposition des ouvrages :
  - mise à disposition gratuite des digues et ouvrages appartenant à une personne morale de droit public[5], via une convention identifiant les ouvrages, clarifiant au besoin les questions de superposition d'usage et réglant au besoin les compensations financières.
  - pas de mise à disposition immédiate si l'influence hydraulique de la digue dépasse le périmètre de l'EPCI et qu'il existe un gestionnaire. Au 1er janvier 2020, soit chaque autorité compétence récupère les tronçons situés sur son territoire, soit création d'un syndicat mixte.

- Quand la mise à disposition est effective, l'autorité compétente demande l'autorisation du système d'endiguement et en assure la gestion. Les travaux sont précédés d'une étude de danger. Durant la période transitoire, c'est l'ancien gestionnaire qui reste responsable des éventuels dommages causés par les inondations.

---

1 Article L.211-7 du code de l'environnement
2 Article L.213-12 du code de l'environnement prévoit que l'EPAGE ou l'EPTB exerce « tout ou partie des missions relevant de la GEMAPI ».
3 Système d'endiguement autorisé au titre de la loi sur l'eau (R.562-14)
4 En l'absence de proposition dans les 2 ans suivants l'approbation du SDAGE, le préfet coordonnateur de bassin engage la procédure de création de l'EPAGE ou EPTB (article L.213-12)
5 Les digues ont fait l'objet d'un classement par la police de l'eau dans le cadre de la rubrique 3.2.6.0.

La loi a instauré un principe de limitation de la responsabilité des nouveaux gestionnaires (article L.562-8-1) : « *Le 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* ». Ce texte instaure une obligation de moyens et non de résultats : la responsabilité du gestionnaire sera engagée à raison des actions qu'il aura menées sur l'ouvrage, mais il ne pourra lui être imputé des dommages dus à un évènement dont l'intensité excèderait le niveau de protection qu'il a établi.

La responsabilité des nouveaux gestionnaires pourra en conséquence être engagée à raison des obligations qui leur incombent dans le cadre de l'exploitation et de l'entretien de l'ouvrage. Ils ne pourront en revanche pas être tenus pour responsable d'une éventuelle défaillance de l'ouvrage due à un défaut d'entretien imputable à l'ancien propriétaire ou gestionnaire, pour lequel s'applique le principe de responsabilité prévu par le code civil[6].

- Le cas des ouvrages de droit privé :

Possibilité d'instaurer des servitudes (L.566-12) afin de :

- Assurer la conservation des ouvrages existants construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ;
- Réaliser des ouvrages complémentaires ;
- Effectuer les aménagements nécessaires à l'adaptation des ouvrages et des infrastructures qui contribuent à la prévention des inondations et des submersions ;
- Maintenir ces ouvrages ou les aménagements effectués sur les ouvrages et les infrastructures en bon état de fonctionnement ;
- Entretenir les berges.

Cette procédure permet d'intégrer à un système d'endiguement un ouvrage privé de nature à contribuer à la prévention des inondations. Cette servitude ouvre droit à indemnité s'il en résulte pour le propriétaire de l'ouvrage un préjudice direct, matériel et certain.

En ce qui concerne le cas particulier des éventuels ouvrages dont le propriétaire n'est pas identifié, le code civil prévoit que ces biens appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés[7]. Ils ont donc vocation, s'ils présentent une utilité en matière de prévention des inondations, à être gérés par l'autorité en charge de la GEMAPI et feront partie des ouvrages mis à disposition.

4 – Le financement :

La loi a prévu la possibilité pour les EPCI de percevoir une taxe GEMAPI (Aquataxe), à charge pour eux, dans le cadre de leur adhésion à un syndicat mixte, de redistribuer ce financement en fonction de la clé de répartition prévue au sein du syndicat.

---

6 Article 1240 (ancien1384) du code civil : « *Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ».

7 Article 713 du code civil : « *Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés* ».