

Phase 1 : Analyse du contexte national GEMAPI

Gouvernance et compétence

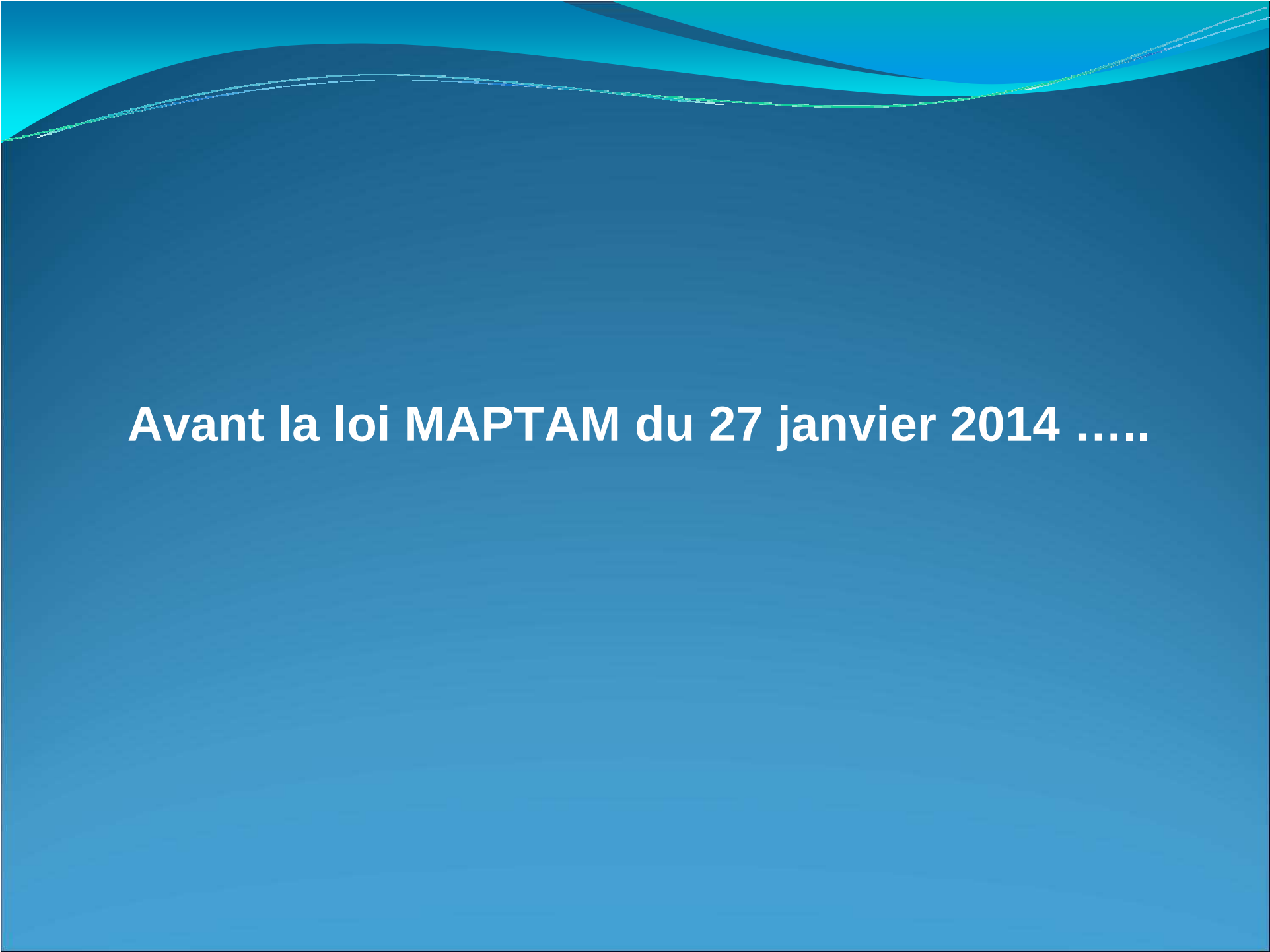
Nîmes

Le 21 Novembre 2014

Présenté par
Philippe MARC
Avocat à la Cour

72, rue Riquet, Bât. C
31000 Toulouse
Philippe.marc31@orange.fr



The background is a solid blue color. At the top, there are several wavy, horizontal lines in shades of blue and cyan. A dashed line, composed of small white and light blue segments, runs horizontally across the upper portion of the slide, just above the main text.

Avant la loi MAPTAM du 27 janvier 2014

La gouvernance du grand cycle de l'eau : d'une obligation de moyen à une obligation de résultat

Le Conseil d'Etat dans son rapport de 2010, « l'eau et son droit » (p. 121) :

Etablit pour la première fois une distinction entre grand cycle et petit cycle de l'eau

Relève que la gestion du grand cycle est encore très déficiente

La Commission européenne dans son rapport de 2012 sur la mise en œuvre de la DCE ; plans de gestion des bassins hydrographiques :

« Un solide cadre juridique et des structures de gouvernance appropriées constituent une condition préalable fondamentale pour assurer le succès de la gestion intégrée des bassins hydrographiques ».



En 2013, 4 missions d'évaluation de la politique de l'eau :

- deux missions parlementaires confiées par le Gouvernement au député du Gers Philippe MARTIN sur la gestion quantitative de l'eau en agriculture et au député des Côtes d'Armor Michel LESAGE sur l'évaluation de la politique de l'eau (Juin 2013) ;

Rapport LESAGE :

- => « *En France, l'eau n'est pas gérée comme une compétence mais une multitude de compétences* »
- => « *Les collectivités territoriales et en premier lieu les communes (et leurs regroupements) en lien avec les départements et les régions sont l'échelon pertinent pour structurer la nouvelle gouvernance de l'eau et pour permettre une réappropriation par la puissance publiques des politiques de l'eau* ».
- => « *une nouvelle compétence gestion des milieux aquatiques affecté au bloc communal/EPCI* ».



- une mission d'inspection technique (CGEDD, oct. 2013) relative au bilan à mi-parcours des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

- => La mission s'est enfin interrogée sur des évolutions envisageables dans l'intervention des agences ou des collectivités, notamment pour la gestion du grand cycle de l'eau.

Une mission de coordination de ces rapports devait permettre d'identifier des pistes d'évolution de la politique de l'eau (Sept. 2013) => Rapport « LEVRAUT » (responsable opérationnelle)

⇒ insiste sur le fait que la gouvernance de l'eau est morcelée entre une trop grande multiplicité d'intervenant, tant au niveau des collectivités locales qu'à celui de l'Etat.



En pratique

=> choix de la décentralisation territoriale suite au rapport de bilan à mi-parcours des SDAGE

En 2014, promulgation de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 sur les « Métropoles » qui reconnaît pour la première au profit des collectivités du bloc communal une compétence « gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

« GEMAPI » : une normalisation partielle du grand cycle de l'eau.



COMPÉTENCES GEMAPI

- 1° Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique
- 2° Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau
- 5° Défense contre les inondations et contre la mer
- 8° Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides, des formations boisées

RESPONSABILITÉ
DU BLOC
COMMUNAL



Bloc communal

COMPÉTENCES HORS-GEMAPI

- 3° Approvisionnement en eau
- 4° Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols
- 6° Lutte contre la pollution
- 7° Protection et conservation des eaux superficielles et souterraines
- 9° Aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile
- 10° Exploitation, entretien et aménagement d'ouvrages hydrauliques existants
- 11° Mise en place et exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux
- 12° Animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux

RESPONSABILITÉ
DE L'ETAT



**Etat et ses
établissements
publics**

***Place et intérêt des
Départements
& Régions ?***

Il n'existait pas de compétences légales territoriales pour l'entretien des cours d'eau

⇒ Avant la reconnaissance de la compétence GEMAPI, il n'existait pas de compétences territoriales en rapport avec le grand cycle de l'eau

Décision du Conseil d'Etat, 13 Janvier 1995, DISTRICT DE L'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER, n°140435 précise qu e :

« Ni l'article L.315-4 du code des communes relatif aux travaux de protection contre les inondations, ni l'article L.315-9 du même code, relatif aux travaux d'aménagement des eaux, ni l'article L.315-11 du même code relatif au régime et à la répartition des eaux ne donnent compétence aux communes pour mettre en valeur et exploiter un cours d'eau ».

⇒ Dès lors, le DISTRICT DE L'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER ne pouvait se voir attribuer par les communes qui le constituent une telle compétence dont elles étaient elles-mêmes dépourvues.



Missions

Fonctions

Recherche

Sensibilisation - animation

Assistance maîtrise d'ouvrage

Police

Concertation - régulation - planification

Maîtrise d'ouvrage

Intervention

financière

Echelle territoriale

Echelle nationale

Echelle du district

Echelle du bassin

Echelle du sous bassin

Echelle intercommunale

A propos des compétences

L'amorce d'une compétence peut se faire selon deux techniques :

1. La loi : l'énumération des compétences dans un texte de nature législative

2. La clause générale de compétences : aptitude générale à intervenir dans tous les domaines qui n'ont pas été remis à une autre catégorie de collectivités publiques. L'article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur les communes dispose, dans une formule qui a été étendue en 1982 aux départements et aux régions, que « *le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* »



Il n'existe pas de compétences légales pour l'entretien des cours d'eau

Il convient de dissocier :

- **Les compétences statutaires** : objet inscrit dans les statuts ; l'inscription n'a été rendu possible que sur le fondement de la clause générale de compétence

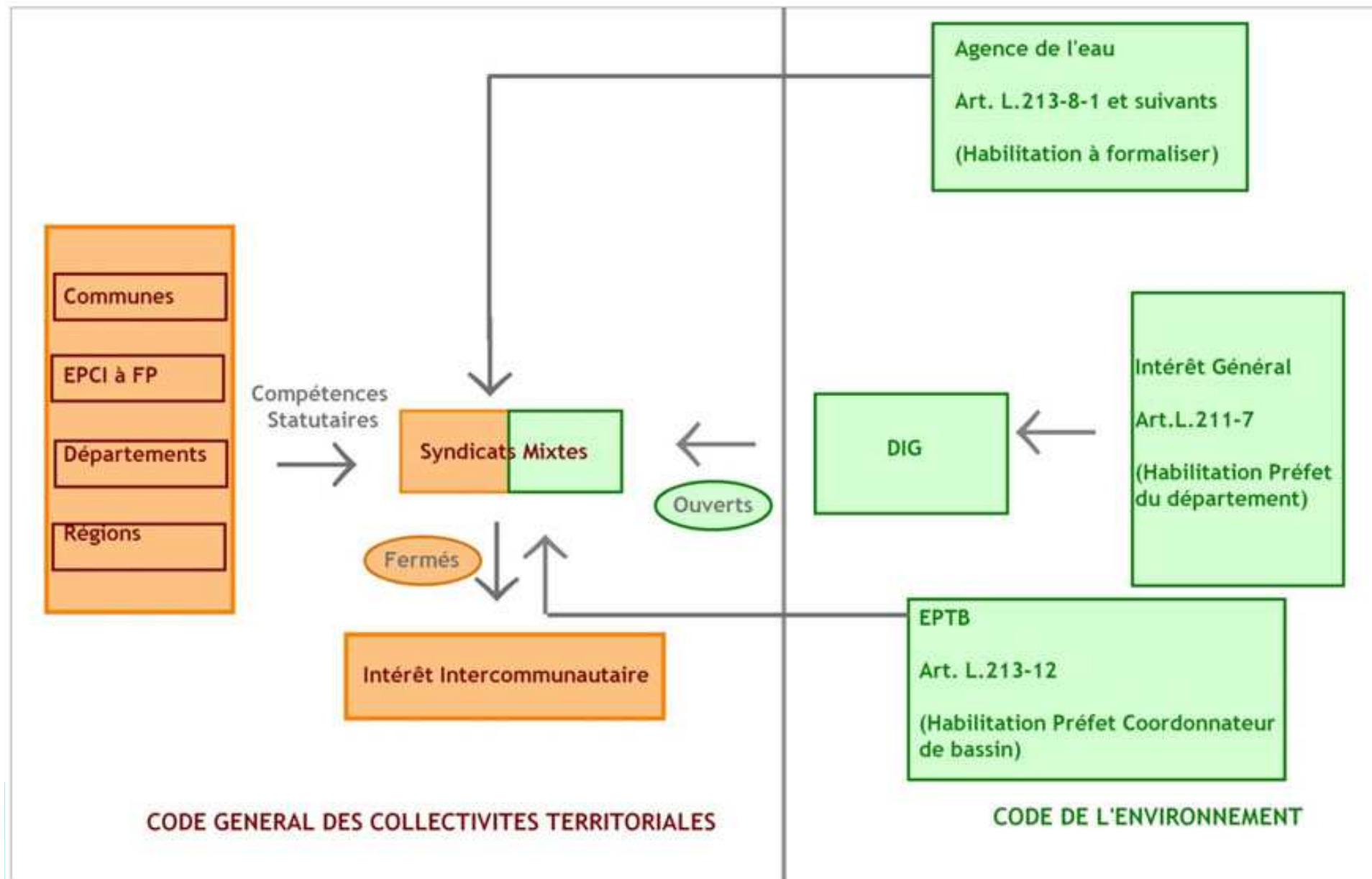
=> reconnaissance d'un intérêt public local : l'intervention du syndicat n'est pas de droit et reste limitée et circonstanciée à ce seul objet

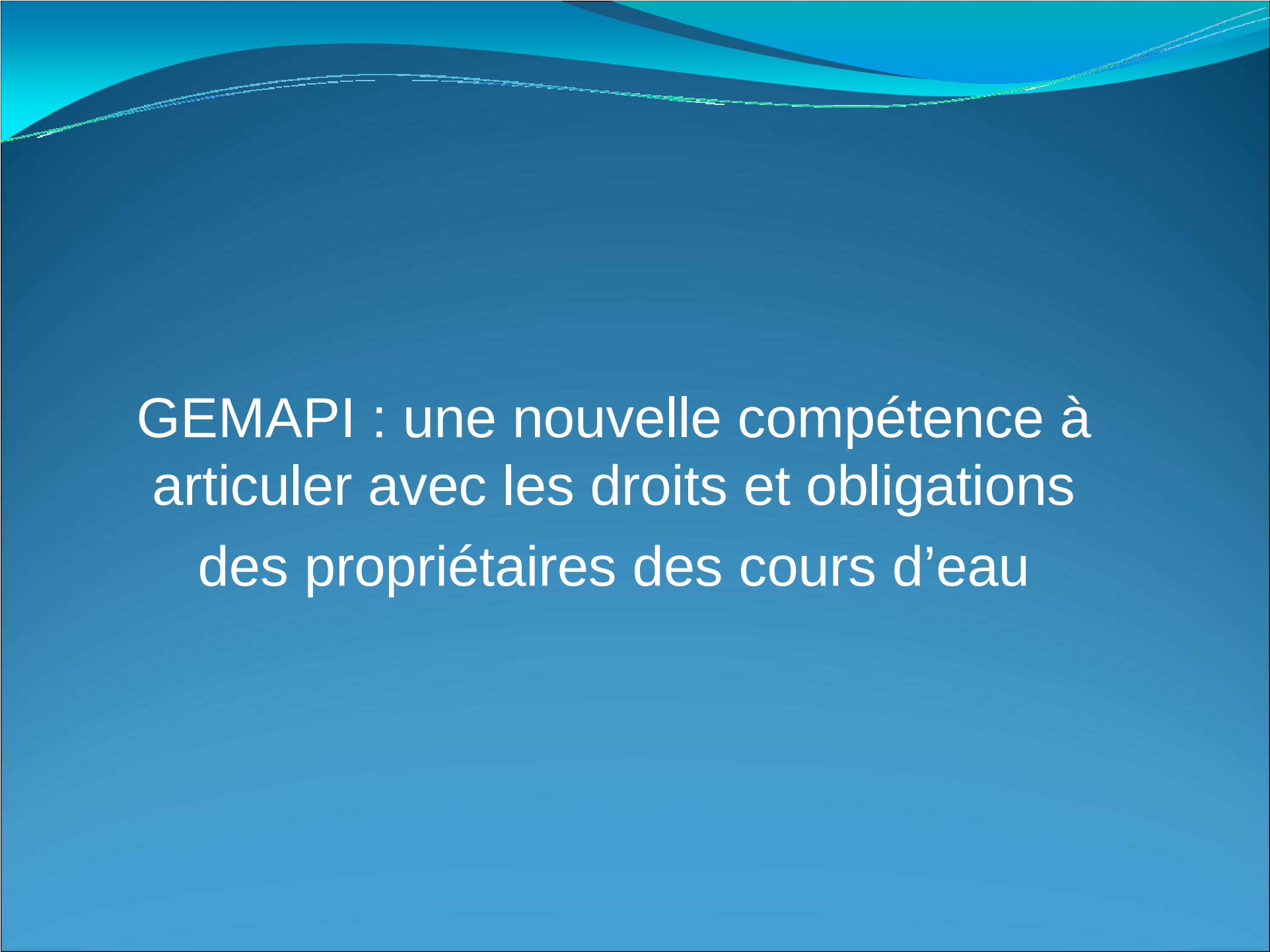
=> Intervention volontaire et facultative

- **Les compétences légales**: intervention prévue par la loi à titre obligatoire; inexistant à propos du grand cycle de l'eau.

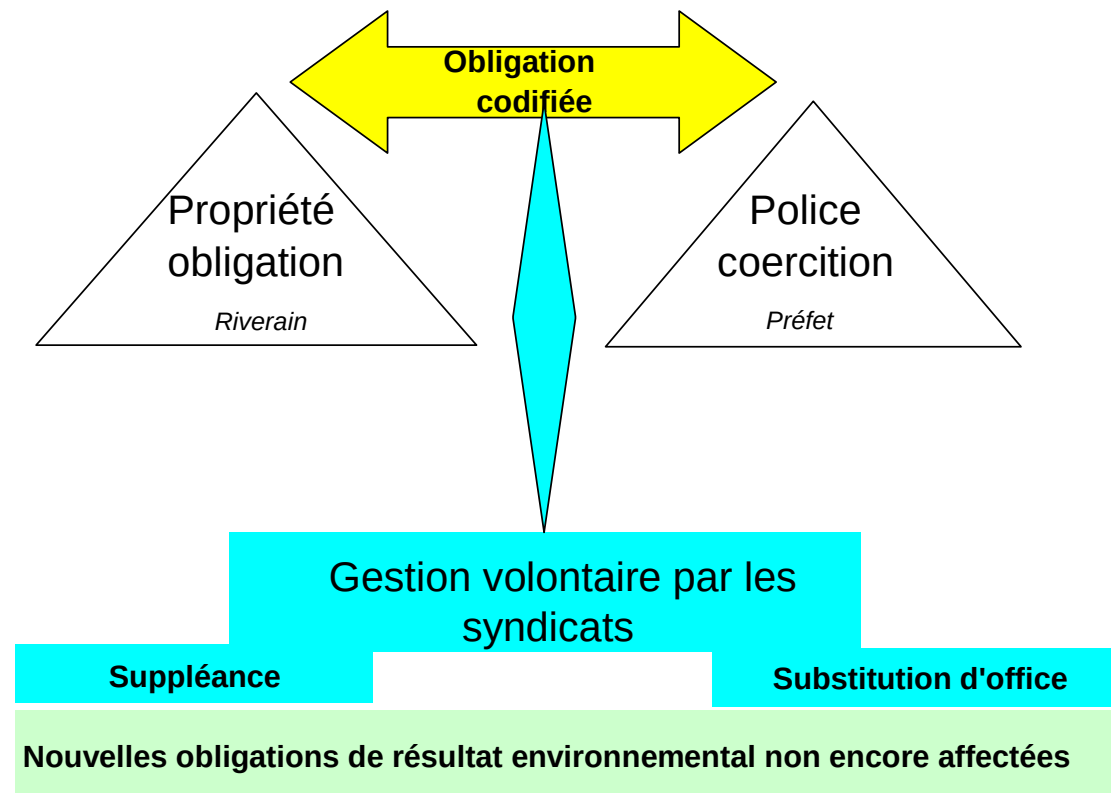


Le CGCT, fondement de l'organisation, le Code de l'Environnement, fondement de l'action



The background is a solid blue color. At the top, there are several wavy, horizontal lines in shades of blue and cyan. A dashed line, composed of small white and light blue segments, runs horizontally across the upper portion of the slide, just above the main text.

GEMAPI : une nouvelle compétence à
articuler avec les droits et obligations
des propriétaires des cours d'eau



Au sens de la loi du 16 septembre 1807, l'initiative est du ressort des seuls propriétés protégées. Ce droit est constant. A plusieurs reprises, les juridictions administratives ont affirmé qu' :

« en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires les y contraignant, l'Etat et les communes 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 articles 33 et 34 de la loi du 16 septembre 1807 que cette protection incombe aux propriétaires intéressés ; que, toutefois, la responsabilité des collectivités publiques peut être engagée lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés par l'existence ou le mauvais état d'entretien d'ouvrages publics ».



GEMAPI : une compétence à préciser

Loi « Métropole » du 27 Janvier 2014 : le « séquençage » du grand cycle de l'eau

La Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 Janvier 2014 dite loi « MAPTAM » a procédé au « séquençage » du grand cycle de l'eau et à son affectation (partielle ou totale?) au bloc communal.

« Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) => Compétence dont le contenu a été défini non pas littéralement mais par renvoi du CGCT au Code de l'environnement (missions 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7), à s avoir :

- ❖ 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.
- 

Un périmètre de la compétence « GEMAPI » : quelle coïncidence avec le périmètre de la taxe « GEMAPI » ?

Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (facultative) « *en vue du financement d'une ou plusieurs des missions mentionnées au I du même article (C. env. art. L. 211-7) à l'exception des missions mentionnées aux 3° et 6° du même I et dans les conditions prévues à l'article 1379 du code général des impôts* ».

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.

GEMAPI : toutes les missions de l'article L. 211-7, hormis 3° et 6°

GEMAPI : plus « PI » que « GEMA »?

- « **GEMAPI** » : Plus « PI » que « GEMA ». La dimension inondation semble toutefois préempter les autres dimensions => mission 5° de l'article L. 211-7.

Cette lecture ressort de :

- La vocation légale de la taxe "GEMAPI" : « 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 » (C. env. art. L. 211-7-2). 40 € / an/ habitant (*taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à la commune ou aux communes membres de l'EPCI à FP*);
- La loi « MAPAM » organise un transfert de propriété des digues de l'Etat au bloc communal. Ainis, l'art. 59, prévoit que : « IV.-L'Etat ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continue d'assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'EPCI à FP compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de dix ans à compter de cette date. *Une convention détermine l'étendue de ce concours et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés. ... Les charges qui sont transférées font l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation. Pendant cette période, le financement des travaux de mise en conformité des ouvrages avec les exigences réglementaires et légales incombe à l'Etat.*

GEMAPI : de nouvelles responsabilités juridiques à définir précisément

- GEMAPI = compétences obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2016
- GEMAPI = compétences exclusives du « bloc communal » à compter du 1^{er} janvier 2018

⇒ une responsabilité juridique nouvelle pour les communes et les EPCI à FP.

⇒ En intégrant les obligations communautaires posées sur les bassins versants au titre des différentes directives (SDAGE, PDM, PAMM, PGRI et leurs déclinaisons locales : SAGE, PAOT, SLGRI).



Une responsabilité financière issue des obligations communautaires ?

L'article 33 du projet de loi « NOTR » vise à permettre la participation des collectivités territoriales au paiement des amendes communautaires lorsque ce manquement est constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée.

Faire peser sur les collectivités responsables la charge de la condamnation qui leur est imputable en raison de leurs manquements aux obligations communautaires.



GEMAPI

L'opportunité d'un exercice méthodologique

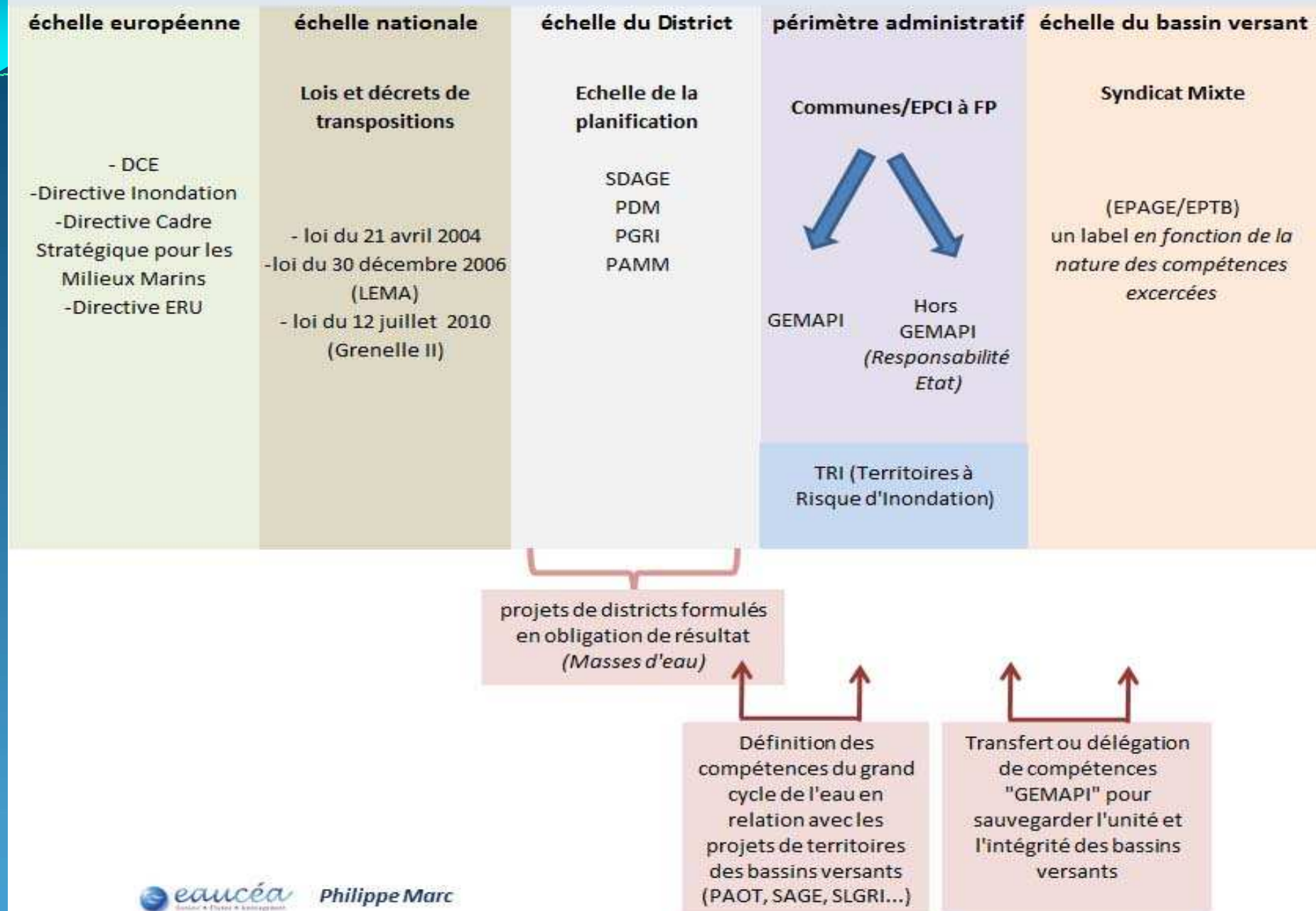
⇒ Nécessité de définir un Schéma
d'Organisation des Compétences Locales de
l'Eau (**SOCLE**) à l'échelle des bassins versants
(GEMAPI/Hors GEMAPI)

Incertitudes en lien avec GEMAPI : constater autant de définitions de contenu de la compétence GEMAPI qu'il existe de communes et d'EPCI à FP.

Nécessité d'une définition unifiée et harmonisée de GEMAPI pour stabiliser les transferts de compétences à l'échelle N +1, soit à l'échelle du bassin versant.



Schéma d'organisation et de structuration du grand cycle de l'eau



Les 3 cycles de la mise en œuvre de la GEMAPI

1er cycle (de 2014 au 31 décembre 2015) : Enjeu : les EPCI à FP doivent délibérer de façon identique sur le périmètre (contenu) de la compétence GEMAPI pour garantir une approche commune cohérente et rationnelle => nécessité d'un schéma d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) à l'échelle des bassins versants.

2ème cycle (du 1er janvier 2016 au 31 décembre 2017) : les statuts des syndicats de bassin versant devront comporter les compétences GEMAPI déléguées ou transférées.

3ème cycle (à partir du 1^{er} janvier 2018) où la compétence GEMAPI deviendra alors exclusivement dévolue aux EPCI à fiscalité propre. Cette étape permettra de clarifier définitivement la répartition des compétences entre celles exercées par l'Etat, le Département et la Région.