



GEMAPI Note concernant :

les dispositions de la LOI n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI)

JORF n°0305 du 31 décembre 2017

Et la dérogation prévue par l'article 53 de la LOI n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 concernant la mise en œuvre de la taxe GEMAPI

La loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI, issue d'une proposition émanant du député Marc FESNEAU, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 21 décembre 2017 après la mise en œuvre d'une procédure accélérée et la réunion d'une commission mixte paritaire le 19 décembre. Elle a été publiée au journal officiel le 31 décembre 2017.

Comme le craignait l'AMF, la mise en œuvre opérationnelle de la compétence gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) créée par la loi MAPTAM et prévue au plus tard pour le 1^{er} janvier 2018 a engendré de nombreuses difficultés.

Face à la complexité de cerner les contours de cette compétence et des responsabilités nouvelles pour les communes et les intercommunalités qui en découlaient, l'AMF n'avait cessé depuis 2014 d'alerter les services de l'Etat. Les services de l'Etat ont eux-mêmes des difficultés à préciser ce que recouvre très concrètement la GEMAPI.

Dans le cadre du dialogue national des territoires, l'AMF avait ainsi obtenu un délai supplémentaire de deux ans afin de laisser le temps aux communes et aux EPCI de s'organiser, avec l'Etat, au travers d'une SOCLE (stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau).

Ce délai était absolument nécessaire mais il ne s'est pas avéré suffisant. Les SOCLE qui devaient rassembler l'ensemble des élus concernés par la GEMAPI dans les territoires n'ont manifestement pas atteint leur objectif, à savoir constituer un outil d'aide à la décision sur la gestion globale de l'eau par bassin versant. Les services de l'Etat ayant eux-mêmes des difficultés à appréhender les contours de la compétence, cet échec n'est pas surprenant.

Au-delà de ce point lié à l'organisation il est important de préciser que l'AMF a toujours été opposée au transfert des digues domaniales aux communes et aux EPCI, pour des raisons financières et de responsabilité.

Ce texte reprend plusieurs assouplissements demandés par l'AMF permettant de faciliter l'exercice au quotidien de la compétence GEMAPI comme le conventionnement avec les autres collectivités territoriales intéressées par la gestion de la compétence ou la possibilité pour les communautés ou les métropoles de délibérer valablement avant la prise de compétence au 1^{er} janvier 2018. Cependant, ce texte ne règle pas les principales questions que sont le financement des digues domaniales ou encore l'articulation des missions GEMAPI et hors GEMAPI.

Cette loi apporte plusieurs nouvelles dispositions en matière de GEMAPI.

1/ Renforcement de la coopération avec les départements et les régions (articles 1^{er} et 8)

Conventionnement avec les départements et les régions :

La loi prolonge une disposition obtenue par l'AMF dans le cadre du Dialogue national des territoires. Elle permet aux départements et aux régions qui assuraient l'une des missions GEMAPI (pour rappel, les alinéas 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement) à la date du 1^{er} janvier 2018 d'en poursuivre l'exercice au-delà de la période transitoire, c'est-à-dire au-delà du 1^{er} janvier 2020, sous réserve de conclure une convention avec chaque EPCI concerné (ou commune dans le cas des îles maritimes composées d'une seule commune –article L. 5210-1-1 V. du CGCT).

Cette convention doit être conclue pour une durée de 5 ans et doit déterminer les missions exercées par chaque acteur public (département ou région et communes ou EPCI à fiscalité propre) ainsi que les modalités de financement et la coordination des actions.

Les communes (en dehors des îles mono-communales) qui auront obligatoirement transféré leur compétence aux EPCI ne seront pas signataires de ces conventions bien que le maire reste compétent en matière de prévention des inondations (article L. 2212-2 CGCT). Une coordination entre le maire et le président de l'intercommunalité demeure donc indispensable.

Par ailleurs, le texte ne revient pas sur l'attribution de la compétence GEMAPI aux EPCI. Ces compétences ne sont donc pas partagées, les départements et les régions bénéficient simplement de la possibilité de continuer à contribuer volontairement à l'exercice de la GEMAPI. Ainsi, les départements et les régions ne percevront pas de financement spécifique ; ils ne pourront que fixer les modalités de financement au sein de la convention dont ils seront signataires avec l'EPCI ou se servir d'autres moyens de financement non liés à la GEMAPI.

Contribution financière de la région :

La loi, sous l'impulsion du Sénat, précise que la région peut contribuer financièrement aux projets GEMAPI présentant un intérêt régional et dont la maîtrise d'ouvrage incombe au titulaire de la compétence (c'est-à-dire les EPCI, les syndicats mixtes fermés – EPCI et communes - ou, par exception, la commune constituant une île).

Assistance technique du département :

L'article 8 permet au département d'apporter une assistance technique aux EPCI dans le domaine de la GEMAPI (article L. 3232-1-1 du CGCT). Cette assistance technique voit classiquement ses modalités déterminées par convention.

L'AMF, favorable à ces mesures, estime cependant que la rédaction est source de complexité s'agissant du partage de responsabilité entre les différentes autorités concernées (EPCI, syndicat mixte, EPTB, ou par exception les îles mono-communales...).

Pour l'AMF, l'objectif à poursuivre est avant tout l'exercice d'une solidarité amont aval au sein des territoires (et non le morcellement de la compétence).

Le texte permet ainsi de préserver le rôle des syndicats mixtes existants (EPTB notamment) organisés à l'échelle des bassins au sein desquels les départements sont très présents. L'ajout d'un conventionnement (proposé notamment par l'AMF) règle la question des financements entre chaque collectivité gestionnaire.

2/ Assouplir et faciliter les transferts de compétences entre EPCI, EPTB, EPAGE et autres syndicats mixtes (articles 2, 4 et 5)

Adhésion d'un syndicat mixte ouvert à un autre syndicat mixte ouvert :

L'article 2 de la loi permet à un syndicat mixte ouvert exerçant l'une des missions GEMAPI d'adhérer, jusqu'au 31 décembre 2019, avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin, à un autre syndicat mixte ouvert au titre de ces missions.

A compter du 1er janvier 2020, cette possibilité sera uniquement réservée aux EPAGE et aux EPTB.

Cette disposition permet de donner deux ans supplémentaires aux syndicats mixtes ouverts souhaitant obtenir la labellisation EPAGE ou EPTB.

Transfert de la compétence :

L'article 4 précise qu'un EPCI à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut transférer à un syndicat de communes ou mixte tout ou partie des missions GEMAPI.

Ce transfert, total ou partiel, peut être réalisé au profit d'un syndicat de communes ou mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes du territoire.

De plus, il est à noter qu'un EPCI qui n'assurerait pas les missions GEMAPI avant le 1^{er} janvier 2018 peut décider, avant cette date, de transférer tout ou partie de celles-ci dans les conditions exposées précédemment. Cette disposition a pour effet de valider législativement les délibérations prises en ce sens par quelques EPCI avant le 31 décembre 2017.

Délégation de la compétence :

L'article 4 précise qu'un EPCI à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut déléguer à un EPTB tout ou partie des missions GEMAPI.

Cette délégation, totale ou partielle, peut être réalisée au profit d'un EPTB sur tout ou partie du territoire de l'établissement public ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes du territoire.

De plus et de manière transitoire, jusqu'au 31 décembre 2019, une telle délégation est possible, dans les mêmes conditions qu'exposées précédemment, à tout syndicat de communes ou mixte. Cette disposition a également pour objet de donner le temps aux syndicats souhaitant obtenir la labellisation EPTB.

L'AMF avait demandé ces assouplissements pour permettre une sécabilité territorialisée des missions GEMAPI afin de lever les difficultés rencontrées par certaines collectivités qui souhaitaient faire perdurer deux structures opérationnelles pour une même mission au sens des 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement.

Par exemple, deux autorités compétentes en matière de prévention contre les inondations (l'une pour l'aléa submersion marine et l'autre pour l'aléa inondation fluviale) pourraient subsister sur un même territoire.

Quoiqu'il en soit, il est important que les EPCI veillent à ce que les structures porteuses de la GEMAPI inscrivent bien leur action dans le respect du principe de gestion par bassin versant et de solidarité « amont aval ».

3/ Création d'un régime d'exception en matière de responsabilité des EPCI gestionnaires d'ouvrages de protection contre les inondations ([article 1er](#))

Si un dommage survient sur un ouvrage mis à disposition d'un EPCI ou d'une commune, antérieurement à l'expiration du délai maximal à l'issue duquel l'ouvrage n'est plus constitutif d'une digue ou est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions, la

responsabilité du gestionnaire ne peut être engagée à raison des dommages que cet ouvrage n'a pas permis de prévenir, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien par le gestionnaire au cours de la période considérée.

En effet, la réglementation¹ impose la délivrance d'une autorisation pour les systèmes d'endiguement.

Ainsi, au-delà des dates limites prévues pour les demandes d'autorisation :

- soit l'autorisation est délivrée et la digue existera et sera gérée par l'EPCI, sans exception au régime de responsabilité ;
- soit l'autorisation n'est pas délivrée, le statut de digue sera perdu et l'EPCI n'en sera donc pas de fait gestionnaire.

Dans l'attente de l'autorisation, la responsabilité de l'EPCI pourra simplement être recherchée pour défaut d'entretien.

Cette disposition interroge et on peut supposer qu'en cas de catastrophe amenant à un contentieux, la responsabilité des élus locaux, y compris sans doute celle des gestionnaires des systèmes d'endiguement avant 2020, sera recherchée par le juge même si la collectivité n'était pas en charge des ouvrages avant le transfert.

Pour rappel, le maire reste compétent en matière de prévention des inondations - article L. 2212-2 du CGCT. La responsabilité administrative et financière de la commune et la responsabilité pénale du maire peuvent être engagées, pour faute du maire dans l'exercice de ses missions de police.

Par ailleurs, l'AMF souhaitait que le financement des digues domaniales demeure de la responsabilité de l'Etat. Un amendement porté par l'AMF avait pour objectif de rétablir le financement et la responsabilité de l'Etat en matière de digues domaniales. Il a été jugé irrecevable pour cause d'aggravation des charges publiques (article 40) étant entendu que ces charges seront à terme supportées par les collectivités.

4/ Remise de deux rapports gouvernementaux au Parlement (articles 3 et 7)

Rapport sur les eaux pluviales et de ruissellement :

L'article 7 de la loi précise que dans le délai de 2 mois à compter de son entrée en vigueur (avant fin février 2018), le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations.

Ce rapport devra mentionner les types d'opérations et d'équipements susceptibles d'être financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs et par le produit de la taxe GEMAPI.

Le Gouvernement devra également indiquer les modifications législatives ou réglementaires envisagées afin de préciser la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements, de clarifier l'articulation entre les missions relatives à l'eau et l'assainissement (maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, de lutte contre l'érosion des sols, eaux pluviales urbaines, assainissement), d'améliorer le financement des projets relatifs à la prévention des inondations.

¹ L'article R. 562-14 du code de l'environnement précise qu'une demande d'autorisation pour un système d'endiguement comportant une ou plusieurs digues établies antérieurement au 14 mai 2015 est déposée au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque ces digues relèvent de la classe A ou de la classe B et au plus tard le 31 décembre 2021 lorsqu'elles relèvent de la classe C. A défaut, à compter du 1^{er} janvier 2021 pour les ouvrages de classe A ou B et du 1^{er} janvier 2023 pour les ouvrages de classe C, ces ouvrages ne sont plus constitutifs de digues.

Rapport d'évaluation sur le transfert de la compétence GEMAPI :

L'article 3 de la loi prévoit que, dans un délai de 6 mois à compter de son entrée en vigueur (avant fin juin 2018), le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport d'évaluation des conséquences de transfert de la GEMAPI.

Ce rapport présentera un bilan de la protection du territoire contre les risques d'inondations fluviales et de submersion marine et étudiera les évolutions institutionnelles et financières possibles de cette gestion. Il évaluera également l'application du transfert dans les territoires ultramarins.

L'AMF est favorable à ces rapports s'ils sont l'occasion d'une évaluation financière de la charge nouvelle au titre de la « GEMAPI » pesant sur les collectivités.

Pour mémoire, la GEMAPI a été créée par amendement à la loi MAPTAM. Elle n'a ainsi jamais fait l'objet d'une étude d'impact. L'AMF qui n'a eu de cesse de rappeler la nécessité d'évaluer les coûts des charges transférées au bloc local souhaite que ce rapport apporte des éléments concrets de connaissance aux territoires. Concernant la gestion des eaux pluviales, ces clarifications apparaissent indispensables pour l'AMF qui l'avait fait savoir à plusieurs reprises aux services de l'Etat depuis le rattachement des eaux pluviales urbaines à la compétence assainissement. L'AMF attend également que le lien entre les eaux pluviales urbaines et les eaux de ruissellement soit éclairci.

5/ Autres points de discussion lors des débats parlementaires

Les débats parlementaires ont permis de préciser d'autres aspects de la compétence GEMAPI.

Ainsi, il a été rappelé que les autres missions composant le grand cycle de l'eau restaient partagées entre les différentes catégories de collectivités territoriales et l'Etat (notamment, les autres alinéas de l'article L. 211-7 du code de l'environnement). Il s'agit d'une demande de l'AMF mais le texte n'est pas clair sur ce point.

La loi MAPTAM prévoit que les EPCI à fiscalité propre peuvent instaurer une « taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ». Cette taxe facultative est plafonnée à 40€ par habitant et par an, son produit est affecté à un budget annexe spécial. Le produit de la taxe est réparti entre les assujettis aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises.

Les conditions de mise en œuvre de cette taxe ont été précisées dans une note de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du 11 septembre 2014 qui indique que la décision d'institution doit être prise par délibération de la collectivité locale compétente avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante.

Les EPCI sont compétents pour la GEMAPI depuis le 1er janvier 2018. On pouvait donc s'interroger sur la possibilité pour eux de lever la taxe dès 2018 dès lors qu'ils auraient délibéré en l'absence de compétence.

L'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2017 a levé cette incertitude en précisant que les délibérations prises par les EPCI à fiscalité propre par anticipation avant le 1er octobre 2017 étaient bien applicables à compter des impositions dues au titre de 2018.

La LFR prévoit également une dérogation pour que les EPCI à fiscalité propre qui viennent de prendre la compétence GEMAPI au 1er janvier puissent instituer la taxe dès cette année en délibérant avant le 16 février prochain.