

Compétence Gemapi : contenu et modalités de transfert

Afin d'accompagner les communautés dans la mise en place de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), l'AdCF a commandé au cabinet Seban une note juridique, à disposition de ses adhérents sur le site de l'association. En complément du focus que vous trouverez dans ce numéro (pages 4 à 7), cette page Droit synthétise une partie de ce travail.

Si le rôle des instances créées pour intervenir dans la protection et la gestion de l'eau et appréhender le risque des inondations est défini par la loi, aucune compétence précise n'était jusqu'alors attribuée aux collectivités par la législation, leur rôle restant accessoire et mal défini.

C'est pourquoi la loi Maptam du 27 janvier 2014 modifie l'article L. 211-7 du Code de l'environnement et prévoit que « les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend les missions définies au 1°, 2°, 5°, 8° du I (...) ». En intégrant cette phrase, le législateur confie aux communes une compétence propre, la « Gemapi ».

Modalités de transfert de la compétence

Cependant, leur intervention dans ce domaine devrait être extrêmement limitée, voire nulle, dans la mesure où la loi prévoit le transfert obligatoire des missions qui leur reviennent au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, quelle que soit leur nature : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles de droit commun, Métropole du Grand Paris et Métropole d'Aix-Marseille-Provence¹. La Métropole de Lyon est également vouée à intervenir en lieu et place de ses communes dans les domaines précités².

Le transfert de la compétence aux EPCI doit s'opérer au 1^{er} janvier 2018³ mais les communes ont la possibilité de procéder à ce transfert dès à présent, à titre volontaire. Le concours des personnes publiques compétentes est prévu par des dispositions transitoires, jusqu'en 2020 pour ce qui relève de l'exercice de la compétence Gemapi par les personnes publiques compétentes au jour

de l'entrée en vigueur de la loi, et jusqu'en 2024 pour ce qui relève de la gestion des digues gérées par l'État ou l'un de ses établissements publics.

Contenu de la compétence

Les articles du CGCT qui définissent les compétences de chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre énoncent la même compétence obligatoire pour chacun : « *Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement* ».

“ Le transfert de la compétence aux EPCI doit s'opérer au 1^{er} janvier 2018 ”

On peut ainsi distinguer deux volets dans la compétence : le volet gestion des milieux aquatiques « gema » ; et l'aspect protection contre les inondations : « pi ». Toutefois, c'est dans une logique globale de protection contre les inondations que le législateur a souhaité confier un certain nombre de missions aux communes et EPCI. De sorte que la politique poursuivie en matière de gestion des milieux aquatiques doit, en réalité, être conduite dans le but de prévenir les inondations.

► Missions

La compétence Gemapi se caractérise plus précisément par la mise en œuvre, par la commune ou le groupement compétent, de « *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* » :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 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 ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Il s'agit donc, en réalité, de la possibilité pour les communes et EPCI compétents de construire ou d'exploiter des ouvrages et installations dans le but de poursuivre les quatre objectifs précités.

Cette liste ne constitue qu'une partie des missions qui sont énumérées à l'article L. 211-7. Celles-ci présentant une vraie cohérence d'ensemble, il n'est pas toujours aisé de distinguer ce qui relève de chacune des missions. En procédant au transfert aux communes et aux EPCI d'une partie seulement des missions, le législateur impose d'établir une distinction entre ce qui doit revenir aux communes et aux EPCI et ce qui relève des compétences partagées des collectivités et groupements énumérés à l'article L. 211-7. Ceci n'est pas sans difficulté, notamment lorsque les définitions légales des termes constituant ces missions restent vagues, à l'instar de la définition donnée des zones humides.

► Le découpage proposé permet-il aux communes et aux EPCI de remplir leur mission en matière de protection contre les inondations ?

Le cabinet Seban estime, dans son analyse, que seuls les ouvrages dont la fonction, directe ou indirecte, est d'assurer la protection contre les inondations doivent entrer dans le champ de la compétence.

Une incertitude peut néanmoins parfois demeurer quant au champ exact des compétences des communes et des EPCI en matière de lutte contre les inondations, notamment sur la question de ce que peuvent recouvrir les « *aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile* » qui sont exclus du champ de cette compétence, ces ouvrages ayant parfois pour objectif indirect de lutter contre les inondations.

► L'exercice de la compétence Gemapi impose-t-il aux EPCI d'intervenir sur les propriétés privées ?

Selon les dispositions de l'article L. 215-14 du Code de l'environnement, le propriétaire riverain d'un cours d'eau doit en assurer l'entretien régulier pour le maintenir dans son profil d'équilibre. Les obligations du propriétaire se caractérisent notamment par l'enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par l'élagage ou le recépage de la végétation des rives. L'article L. 215-16 du même code énonce les règles applicables en cas de carence du propriétaire, en prévoyant l'intervention d'office des collectivités locales, à la charge de l'intéressé, si une mise en demeure lui enjoignant de faire le nécessaire est restée infructueuse pendant un délai déterminé.

Or l'article 59 de la loi Maptam a expressément prévu – par une disposition ne concernant, de façon curieuse eu égard à sa portée, que les seules communautés

“ La Gemapi ne modifie pas les obligations des propriétaires sur les cours d'eau non domaniaux qui relèvent de leur propriété ”

d'agglomération⁴ – que l'exercice de la compétence Gemapi par les EPCI s'effectue « *sans préjudice de l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain prévue à l'article L. 215-14 du même code, ni des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires prévues par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires* ».

Le transfert de la compétence Gemapi n'entraîne donc aucune modification dans les obligations des propriétaires riverains sur les cours d'eau non domaniaux qui relèvent de leur propriété. Le maire ou le président du groupement compétent en matière de Gemapi serait donc soumis au régime aujourd'hui applicable, rappelé par la jurisprudence récente selon laquelle « *en l'absence de disposition législative ou réglementaire les y contraignant, les autorités administratives n'ont pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés riveraines des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux* »⁵.

La rédaction, à partir d'une note du cabinet Seban

1- Articles L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20, L. 5217-2, L. 5219-1 et L. 5218-1 du CGCT.

2- Article L. 3641-1 du CGCT.

3- Article 76 de la loi NOTRe du 7 août 2015.

4- Article L. 5216-7 du CGCT.

5- CAA Marseille, 3 juin 2013, Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique du bassin de la Berre et du Rieu, n° 09MA00885.



Seuls les ouvrages dont la fonction est d'assurer la protection contre les inondations doivent entrer dans le champ de la compétence Gemapi. / © Symadrem / Gyrocoptère