



PREFET DE LA HAUTE-SAVOIE

Préfecture
Direction des Relations avec les Collectivités Locales
Bureau des contrôles de légalité et budgétaire

Affaire suivie par Mme GAILLARD
Tel : 04.50.33.60.89
Courriel: pref-collectivites-locales@haute-savoie.gouv.fr

Annecy, le **18 JAN. 2018**

LE PREFET DE LA HAUTE-SAVOIE

à

- **Mmes et MM. les Présidents des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes**
- **Mmes et MM. les Maires du département**

En communication à

- Mme et MM. les Sous-Préfets d'arrondissement
- M. le Président de l'Association des Maires de la Haute-Savoie
- M. le Directeur départemental des finances publiques
- M. le Directeur départemental des territoires

CIRCULAIRE

Cette circulaire peut être consultée sur le site internet :
www.haute-savoie.gouv.fr
à la rubrique "publications" puis "circulaires"

OBJET : évolutions législatives concernant l'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI)

REF :

- Articles 56 et 59 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM)
- Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)
- 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
- Article 53 de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017

Cette circulaire a pour objet d'apporter des précisions concernant l'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, suite aux dernières évolutions législatives

1. Transfert obligatoire de la compétence GEMAPI aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier 2018

Les articles 56 et 59 de la loi MAPTAM ont attribué au bloc communal une nouvelle compétence appelée « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI). Le transfert obligatoire de cette compétence au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, initialement prévu 1^{er} janvier 2016, a finalement été repoussé au 1^{er} janvier 2018 par la loi NOTRe.

Dès lors, depuis le 1^{er} janvier 2018, tous les EPCI à fiscalité propre disposent de cette compétence, définie plus précisément à l'article 211-7 I bis du code de l'environnement comme suit :

- aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique;
- entretien et 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.

La nouvelle compétence a ainsi été ajoutée à la liste des compétences obligatoires des communautés de communes (article L5214-16 I du CGCT), des communautés d'agglomération (article L5216-5 du CGCT) et des communautés urbaines (articles L5215-20 et L5215-20-1 du CGCT).

FOCUS SUR LA TAXE GEMAPI

Pour financer l'exercice de cette compétence, la loi MAPTAM a créée la taxe GEMAPI, codifiée à l'article 1530 bis du code général des impôts. Cette taxe est exclusivement dédiée au financement des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI.

L'article 1530 bis du code général des impôts impose normalement à un EPCI à fiscalité compétent en matière de GEMAPI de délibérer avant le 1^{er} octobre de l'année N-1 pour l'instauration de cette taxe au titre de l'année N. Cette rédaction conduisait à empêcher les EPCI à fiscalité propre, compétents en matière de GEMAPI, seulement à compter du 1^{er} janvier 2018, de délibérer pour instituer cette taxe au titre de l'année 2018.

Pour remédier à cette situation, l'article 53 de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a prévu un mécanisme dérogatoire permettant aux EPCI à fiscalité propre exerçant la compétence GEMAPI à compter du 1^{er} janvier 2018 et n'ayant pas encore instauré la taxe GEMAPI de délibérer pour son institution, au titre de l'année 2018, au plus tard le 15 février 2018.

FOCUS SUR LA RESPONSABILITÉ DES EPCI

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 a clarifié la responsabilité des EPCI à fiscalité propre, gestionnaires d'ouvrages de protection contre les inondations.

L'article L562-8-1 du code de l'environnement a été complété par un nouvel alinéa prévoyant que, dans le cas où un dommage surviendrait postérieurement au 1^{er} janvier 2018, mais antérieurement à l'expiration du délai accordé pour la délivrance des autorisations de système d'endiguement, la responsabilité du gestionnaire ne peut pas être engagée pour les dommages que cet ouvrage n'a pas permis de prévenir.

Une fois les autorisations accordées conformément aux dispositions du décret n°2015-526 du 12 mai 2015, les dispositions actuelles de l'article L562-8-1 du code de l'environnement s'appliqueront normalement, à savoir que la responsabilité des EPCI gestionnaires d'ouvrages pourra être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir, si les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien n'ont pas été respectées.

2. Transfert ou délégation de la compétence GEMAPI à un syndicat mixte

Un EPCI à fiscalité propre bénéficiant du transfert obligatoire de la compétence GEMAPI peut décider d'exercer cette compétence en propre ou la transférer ou la déléguer un syndicat mixte, en totalité ou partiellement.

a) Le transfert de compétences au profit d'un syndicat mixte

Les possibilités de transfert de compétences au profit d'un syndicat mixte sont expressément prévues

- par l'article 213-12 V du code de l'environnement pour les syndicats mixtes qualifiés d'EPAGE (établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau) ou d'EPTB (établissements publics territoriaux de bassin) : « *Les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau constitués conformément aux II et III du présent article exercent, par transfert ou par délégation opéré dans les conditions prévues à l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales et conformément à leurs objectifs respectifs, l'ensemble des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, définie au I bis de l'article L. 211-7 du présent code, ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement, sur tout ou partie du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné* ».
- par l'article L5211-61 du CGCT pour les syndicats mixtes de droit commun : « *un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de l'établissement public. Par dérogation à l'alinéa précédent, en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire.* ».

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 a d'ailleurs modifié le IV bis de l'article 59 de la loi MAPTAM pour préciser que les EPCI à fiscalité propre ne disposant de la compétence GEMAPI qu'à compter du 1^{er} janvier 2018 peuvent « *décider, par délibération prise avant le 1er janvier 2018, de transférer l'ensemble de ces missions ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement, à (...) à un syndicat mixte, sur tout ou partie de son territoire, ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire. La délibération mentionnée au premier alinéa du présent IV bis prend effet à la date effective du transfert de compétence au syndicat* ». Cette disposition permet aux EPCI à fiscalité propre de délibérer, par anticipation, avant la date effective de transfert de la compétence.

Le transfert de compétences, lequel implique un transfert de responsabilités et un dessaisissement des EPCI, suppose de mettre en œuvre les procédures de création d'un syndicat mixte (article L5211-5 du CGCT), d'adhésion à un syndicat mixte existant (article L5211-18, L5214-27) ou de transfert de compétences à un syndicat mixte existant et pour lequel l'EPCI à fiscalité propre adhère déjà (article L5711-17 du CGCT).

b) La délégation de compétences au profit d'un syndicat mixte

La délégation de compétences était prévue jusqu'à présent, uniquement au profit des syndicats mixtes bénéficiant du label EPAGE ou EPTB en vertu de l'article 213-12 V du code de l'environnement susvisé et de l'article L5211-61 du CGCT : « *Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut déléguer à un syndicat mixte mentionné à l'article L. 213-12 du code de l'environnement l'ensemble des missions mentionnées au troisième alinéa du présent article, ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement. Cette délégation totale ou partielle peut être réalisée au profit d'un tel syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de ce territoire. Une telle délégation obéit aux modalités prévues aux deux derniers alinéas de l'article L. 1111-8* ».

Aucune disposition législative ne prévoyait, en revanche, une possibilité de délégation pour les syndicats mixtes de droit commun. L'article 4 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 a introduit, pour une durée limitée, cette faculté. Jusqu'au 31 décembre 2019, les EPCI à fiscalité propre ont désormais la faculté de déléguer en totalité ou partiellement l'une ou la totalité des missions rattachées à la compétence GEMAPI à un syndicat mixte de droit commun.

Au-delà, je vous rappelle que la délégation de compétences doit répondre aux conditions décrites aux articles L1111-8 et R1111-1 du CGCT, à savoir :

- *« les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire ».*
- *« La convention prévue à l'article L. 1111-8 est élaborée par les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés.
Elle détermine la ou les compétences déléguée(s), fixe la durée de la délégation de compétence ainsi que les modalités de son renouvellement, définit les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Elle fixe des indicateurs de suivi correspondant aux objectifs à atteindre.
Elle détermine également le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle.
La convention prévoit le cas échéant les modalités de sa résiliation anticipée.
Elle est approuvée par délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui y sont parties ».*

c) La possibilité de sécabilité de la compétence GEMAPI au moment du transfert ou de la délégation de compétences à un syndicat mixte

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 a instauré une sécabilité à l'intérieur de chacun des quatre items rattachés à la compétence GEMAPI (1°, 2°, 5° et 8° de l'article L211-7 du code de l'environnement) en cas de transfert ou de délégation de tout ou partie de ces missions à un syndicat mixte.

Rappelons qu'auparavant, un EPCI à fiscalité propre pouvait transférer ou déléguer un, plusieurs ou la totalité des items à un syndicat mixte mais chaque item était considéré comme un tout non sécable. Il n'était alors pas possible d'envisager un transfert ou une délégation partielle d'une partie des missions d'un item. Le législateur le permet désormais.

Je vous rappelle, en outre, qu'il existe toujours une possibilité de sécabilité géographique permettant à un même EPCI de transférer ou de déléguer tout ou partie des missions relevant de la GEMAPI à plusieurs syndicats mixtes.

Les possibilités d'une sécabilité fonctionnelle et/ou géographique figurent à l'article L5211-61 du CGCT :

« En matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut transférer à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte l'ensemble des missions relevant de cette compétence, définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement. Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce transfert total ou partiel peut être réalisé au profit d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de l'établissement public territorial ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes du territoire de l'établissement.

Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut déléguer à un syndicat mixte mentionné à l'article L. 213-12 du code de l'environnement l'ensemble des missions mentionnées au troisième alinéa du présent article, ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement. Cette délégation totale ou partielle peut être réalisée au profit d'un tel syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de ce territoire. Une telle délégation obéit aux modalités prévues aux deux derniers alinéas de l'article L. 1111-8 ».

Elles figurent également à l'article L213-12 V du code de l'environnement pour les syndicats mixtes qualifiés d'EPAGE ou d'EPTB : « les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau constitués conformément aux II et III du présent article exercent, par transfert ou par délégation opérée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales et conformément à leurs objectifs respectifs, l'ensemble des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, définie au I bis de l'article L. 211-7 du présent code, ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement, sur tout ou partie du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné. »

d) adhésion d'un syndicat mixte ouvert à un autre syndicat mixte ouvert

Jusqu'au 31 décembre 2019, 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 permet aux syndicats mixtes ouverts (article L. 5721-2 du CGCT) exerçant une des missions rattachées à la compétence GEMAPI, d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert, après accord du préfet coordonnateur de bassin. Cette dérogation sera limitée, à compter du 1^{er} janvier 2020, aux seuls EPAGE souhaitant adhérer à un EPTB.

3. Rôle des départements et des régions en matière de GEMAPI

L'article 59 de la loi MAPTAM prévoyait la possibilité pour les départements et les régions de conserver l'exercice une mission relevant de la GEMAPI, normalement transférée aux EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2018, au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

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 a modifié les dispositions du I de l'article 59 de la loi MAPTAM pour permettre aux départements et aux régions assurant l'une des missions rattachées à la compétence GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 de poursuivre leurs interventions au-delà de la fin de la période transitoire prévue le 1^{er} janvier 2020.

Pour cela, les départements et régions devront obligatoirement conclure une convention d'une durée de cinq ans avec les EPCI à fiscalité propre concernés déterminant la répartition des missions exercées par chacun des trois échelons (régions, départements, EPCI à fiscalité propre), leurs modalités de financement et la coordination de leurs actions respectives.

La loi susvisée a également rétabli le II de l'article L1111-10 du CGCT lequel permet aux régions de contribuer au financement des projets relevant de la compétence GEMAPI « *présentant un intérêt régional, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par (...) un EPCI ou un syndicat mixte* ».

4. Dispositions diverses

En plus des nouveautés décrites ci-dessus, 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 a ajouté plusieurs dispositions diverses que je vous retranscris ci-après :

- dans les conditions déterminées par une convention, les départements ont désormais la possibilité d'apporter une assistance technique aux EPCI à fiscalité propre ne disposant pas de moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de la prévention des inondations (article L3232-1-1 du CGCT);
- l'action des missions d'appui technique de bassin est poursuivie jusqu'au 1^{er} janvier 2020 afin d'accompagner la prise de la compétence GEMAPI par les EPCI à fiscalité propre;
- La rédaction de l'item 12° I de l'article L211-7 a été modifiée pour inclure l'animation et la concertation dans le domaine de la prévention des inondations.

Mes services restent à votre disposition pour vous apporter tous renseignements complémentaires.

Pour le Préfet,
Le Secrétaire général



Guillaume DOUHERET