Le transfert de compétences : volet juridique

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Quel exercice de la compétence GEMAPI ?

- Quels attributaires ?
- Quel contenu ?
- Quelles modalités d'application ?
- Quelles responsabilités ?
- Quels enjeux financiers ?

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

sce Aménagement & environnement

SEMAPHORES Groupe ALPHA

SAGE ESTUAIRE DE LA LOIRE
L'eau a besoin de notre sagesse

Avant loi MAPTAM : sur les cours d'eau non domaniaux

- Propriétaires
  - *Article L215-14 CE : obligation d'entretien régulier du cours d'eau*
- Etat : Conduite de la politique de l'eau, prévention et lutte contre les inondations
- Clause de compétence générale des collectivités territoriales
  - *Article L.211-7 CE: travaux d'intérêt général ou d'urgence et article L. 215-5 CE : opérations groupées d'entretien*
- Attribution de compétences statutaires à des groupements de collectivités territoriales

Compétence GEMAPI : quels attributaires ?

Loi MAPTAM du 29 janvier 2014 :

A compter du 1er janvier 2016

- Compétence expresse des communes
- Transfert dans le bloc de compétences obligatoires des EPCI à FP
- Sauf cas de quelques communes sous régime dérogatoire

Transfert anticipé possible dès le 29 janvier 2014

- Dispositif transitoire pour les structures existantes

A compter du 1er janvier 2018

- Transfert définitif aux EPCI à FP par les Départements, Régions ou leurs groupements ou par d'autres personnes morales de droit public
- Compensation des charges transférées par le département et la région (une convention)
- Adhésion à un syndicat mixte possible hors compétence GEMAPI

Mission appui technique (bassin) / conférence territoriale de l'action publique (région)

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

A l'échelle d'un bassin versant :

- Exercice en propre de la compétence par des EPCI à FP
  - Substitution des communes pouvant exercer la compétence
  - Dissolution en cas de syndicat existant sur un périmètre identique aux compétences identiques
  - Nécessite la mise en place d'outils de coordination pour assurer la cohérence des actions en cas de périmètre différents
- Echelles différentes, exercice par un syndicat de bassin versant

Compétence GEMAPI : quels attributaires ?

Technicité et pérennité financière

Syndicat mixte fermé

Communes / **EPCI à FP**

Représentation -substitution des communes membres par les CC

Retrait des communes membres et adhésion des CA et CU et métropole

Syndicat mixte ouvert

institutions interrégionales, régions, ententes ou institutions interdépartementales, départements, EPCI à FP, communes, syndicats mixtes fermés

adhésion Communes, EPCI à FP, département, etc.

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quels attributaires ?

A l'échelle d'un bassin versant :

- Syndicat mixte
  - Transfert de la compétence GEMAPI
    - Dessaisissement de la compétence
      - » Transfert possible à plusieurs syndicats de bassin + possibilité syndicat à la carte
      - » EPAGE pas transfert divisible
      - » EPTB transfert tout ou partie de la compétence
  - Délégation de la compétence GEMAPI
    - conventions de mandat sur une durée définie pour des missions définies

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quels attributaires ?

A l'échelle d'un bassin versant :

- Syndicat mixte : label EPTB / EPAGE
  - » Syndicat mixte « fermé » et « ouvert »
  - » Institution interdépartementale ne peut plus y prétendre

- EPAGE : fleuves côtiers sujets à des inondations récurrentes ou sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve
  - » Compétences GEMAPI a minima
  - » Autres rubriques *article L. 211-7 CE*
  - » Projet de décret

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quels attributaires ?

– EPTB : bassin / groupement de sous-bassins hydrographiques

» Faciliter la prévention des inondations et la défense contre la mer / gestion équilibrée de la ressource en eau / préservation & gestion des zones humides / portage de SAGE

» Assurer la cohérence des maîtrises d'ouvrage / EPAGE

- Appui technique suffisant pour accompagner l'exercice de la GEMAPI par EPCI à FP ou SM ou EPAGE

Délégation ou transfert de compétence

» Définir un Projet d'Aménagement d'Intérêt Commun (avis comité de bassin et CLE et approbation des EPCI à FP)

» Réaliser tout ou en partie la compétence GEMAPI par subsidiarité (grands ouvrages structurants)

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quels attributaires ?

- Principe de libre administration des collectivités
  - » Pas d'adhésion obligatoire
- Principe de spécialité
  - » Adhésion d'un EPCI à FP à un syndicat mixte, et/ou EPAGE et/ou EPTB possible pour des missions différentes et des échelles différentes

- Adhésion d'un EPAGE à un EPTB possible
  - » Délégation d'une partie de la compétence GEMAPI
  - » Transfert d'une compétence complémentaire
- Pas obligatoire de créer un EPTB s'il existe des EPAGE
- Un EPTB peut couvrir les missions d'un EPAGE

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quel contenu ?

– *Article L. 211-7 CE :*

- 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

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quel contenu?

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

A l'échelle d'une commune :

- Aménagement de l'espace
- Eau / Assainissement
- GEMAPI

A l'échelle d'un EPCI à FP :

- Compétence obligatoire
  - Aménagement de l'espace
  - GEMAPI
- Compétence facultative (CC) et obligatoire (CA,CU)
  - Eau / Assainissement

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quel contenu ?

- **Communauté de communes** *(Art. L. 5214-16 3°du CGCT)*
  - de plein droit au lieu et place des communes membres
  - conduite d'actions d'intérêt communautaire
    - » Rôle du conseil communautaire de définir la compétence GEMAPI **en fonction de l'intérêt communautaire**
    - » Cette définition permettra d'identifier les compétences restant attribuées aux communes

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quel contenu ?

- **Communauté d'agglomération** *(art. L. 5216-5 5°du CGCT) et* **Communauté urbaine** *(art. L. 5215-20 6° e) du CGCT)*
  - de plein droit au lieu et place des communes membres
  - dans les conditions prévues à l'article *L. 211-7 CE*
    - » Lorsque l'exercice de la compétence est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil
    - » A défaut, la communauté d'agglomération / communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quel contenu ?

- **Métropole** *(art. L. 5217-2 6°j)du CGCT)* applicable **au 1er janvier 2015 :**
  - de plein droit, en lieu et place des communes membres
  - dans les conditions prévues à l'article *L. 211-7 CE*
    - » Lorsque l'exercice de la compétence est subordonné à la **reconnaissance de leur intérêt métropolitain**, celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole.
    - » A défaut, la métropole exerce **l'intégralité des compétences transférées**

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

A l'échelle d'un syndicat mixte de bassin versant

- Compétence GEMAPI
- Compétences complémentaires pour accompagner l'exercice de la compétence GEMAPI (eaux pluviales)
- Autres rubriques de l'article *L. 211-7 CE*

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quelles modalités d'application ?

- Exercice pour des travaux d'intérêt général ou d'urgence
  - Procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) - art. L.211-7 CE
  - Procédure « police de l'eau » pour les opérations d'entretien groupées – art. L. 215-5 CE
  - Dérogation en cas d'urgence
- Respect des droits et devoirs des propriétaires, ASA

Compétence GEMAPI : quelles modalités d'application ?

- Travaux d'entretien / restauration des digues en mauvais état ou détériorées
  - Gestion digues par l'Etat jusqu'au 29 janvier 2024
  - Outils spécifiques :
    - Mise à disposition gratuite des digues
    - Mise à disposition sous convention pour les ouvrages contribuant partiellement à la prévention des inondations/submersions marines
    - Régime de servitude pour la réalisation de travaux sur digues privées

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Compétence GEMAPI : quelle responsabilité ?

- Responsabilité civile :
  - Obligations d'entretien des propriétaires maintenues
- Responsabilité administrative :
  - Pouvoir de police générale du Maire / Président d'EPCI à FP
  - Pouvoir de police spéciale (assainissement, mares insalubres)
    - Engagement de la responsabilité pour faute simple (carence)

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

- Responsabilité pénale :

  - Engagement de la responsabilité du Maire / partagée avec gestionnaire
    - En cas de faute caractérisée qui expose autrui à un risque d'une particulière gravité

  - Loi MAPTAM = engagement de la responsabilité du gestionnaire pour faute
    - En cas de dommages causés par le non-respect des obligations légales de conception, d'exploitation et d'entretien

Le transfert de compétences : volet financier

Rendez-vous du SAGE – 30/09/2014

Les enjeux financiers

- Contexte général
- La nouvelle taxe
- Des éléments de méthode

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

sce Aménagement & environnement

SEMAPHORES Groupe ALPHA

SAGE ESTUAIRE DE LA LOIRE
L'eau a besoin de notre sagesse

Le contexte général

– Réduction sans précédent des économies demandées aux collectivités locales dans le cadre du Pacte de Responsabilité

- Baisse de 11 Mds € entre 2015 et 2017 (sur un total de 50 Mds €), soit 6% des recettes de fonctionnement 2013

– Comment ?

- Clarification de l'organisation territoriale et de l'exercice des compétences
- Baisse de la DGF avec une péréquation horizontale

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Le financement de la compétence GEMAPI

- Evaluation du besoin : 600 M€ / an
  - Entretien cours d'eau : 300 M€ (entre 2 000 et 3 000 € / km tous les 3 à 5 ans)
  - Prévention des inondations : 300 M€ (Fonctionnement = 15 k€ et Investissement = 80 k€ / km / an)

- Le coût de la compétence par structure dépendra :
  - Des spécificités locales et des besoins
  - du projet à mettre en œuvre

Le financement de la compétence GEMAPI

– Les modes principaux de financement

- Participation du budget général / des membres de la structure ad hoc
- Compensation des transferts de charges
- Subventions des partenaires (Agence de l'Eau, Fonds Barnier…)

– La loi MAPTAM a introduit une nouvelle source de financement :

- La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

La nouvelle taxe répond aux caractéristiques suivantes : (1/2)

- Qui institue ? Commune ou EPCI
- Quand ? Avant le 01/10/N-1 pour une application en année N
- Qui calcule ? La collectivité compétente détermine un produit global (impôt de répartition)
- Qui recouvre (y compris garantie et contrôle) ? La DGFIP

La nouvelle taxe répond aux caractéristiques suivantes : (2/2)

- **Facultative**
- **Affectée intégralement** à la compétence (budget annexe spécial)
- **Plafonnée** à 40 € / habitant / an
- Qui paye ? Personnes physiques ou morales assujetties aux TF, TH et CET, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente (taxe additionnelle)

Le financement de la compétence GEMAPI

– Estimation du rendement potentiel de la taxe : 680 M€

- Base de calcul : 17 millions de résidents permanents exposés aux différentes conséquences des inondations (inondations par débordement de cours d'eau et risque de submersion marine)

La valeur réelle dépendra du coût de la compétence défini en fonction des besoins et du projet

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Quelques éléments de méthode

La prise de compétence par le bloc communal s'inscrit dans un contexte contraint et difficile :

- Baisse des dotations
- Crise économique (levier fiscal limité)

Les éléments à prendre en considération

- Le projet territorial et les priorités dégagées
- Quel poids de la GEMAPI ? Sûrement des différences importantes d'un territoire à l'autre (mesure des risques Inondation, Submersion marine…)

Christine Navarro
SCE
Juriste

Antoine Célerier
Sémaphores
Directeur régional

Des clés de réussite :

- **Une gouvernance affirmée** de la compétence pour assumer les choix
- **Une structuration institutionnelle** qui répond à des besoins communs (sinon risque de dissensions politiques) …et/ou faire jouer la solidarité
- **Mutualisation des moyens** pour aller plus loin…ou faire des économies
  - → Cf. Projet de loi de réorganisation territoriale : Réduction du nombre de syndicats et seuil EPCI > 20 000 habitants (nouvelle carte pour le 01/01/2017)
- **Un projet clair et partagé** à moyen-long terme
- **Une mesure des incidences** (prospective)