

Note juridique

10 décembre 2021

Syndicat Mixte bassin versant de la Brèche



**Cadrage juridique de la mission
« maîtrise des eaux pluviales et de
ruissellement et lutte contre l'érosion
des sols »**



1.	La mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols	4
1.1.	Préalable	4
1.2.	Contexte réglementaire	5
1.2.1.	Définition légale	5
1.2.2.	Définition par rapport aux compétences GEMAPI et GEPU	6
1.2.3.	Rôles des propriétaires fonciers en matière de maîtrise du ruissellement et de l'érosion des sols	6
1.3.	Contenu de l'item 4° et complémentarité avec les autres compétences	7
1.3.1.	Les actions relevant de l'item 4°	7
1.3.2.	Mise en œuvre et accompagnement de pratiques hydrauliques douces	8
1.3.3.	Mise en œuvre et exploitation d'ouvrages d'hydraulique structurants	8
1.3.4.	Complémentarité des actions relatives à la Maîtrise du ruissellement, à la GEMAPI et à la GEPU	8
1.4.	L'intervention pour motif d'intérêt général ou motif d'urgence	9
1.5.	Modalités d'exercice des missions relatives à l'item 4°	11
1.5.1.	Prise de compétence par un EPCI-FP	11
1.5.2.	Sécabilité et limites	11
2.	Modalités de financement des missions relevant de l'item 4°13	
2.1.	La Taxe GEMAPI	13
2.1.1.	Présentation de la taxe GEMAPI	13
2.1.2.	Taxe GEMAPI et financement des missions relevant de l'item 4°	14
2.2.	Budget principal des EPCI-FP	15
2.3.	Les contributions financières des EPCI-FP à leur groupement	16
2.4.	Les contributions des gestionnaires et usagers	16
2.5.	Aides publiques	16
3.	Rappels relatifs à la compétence GEMAPI	18
3.1.	Présentation de la situation antérieure à la réforme GEMAPI	18
3.2.	Définition de la GEMAPI par la loi MAPTAM	19
3.2.1.	L'identification d'un unique échelon compétent	19
3.2.2.	Les missions attribuées à la Collectivité compétente	19
3.3.	Contexte réglementaire de la gestion de l'eau et de la GEMAPI	20
3.3.1.	Le droit sur l'eau	20
3.3.2.	Les lois définissant la compétence GEMAPI	20
3.3.3.	Les circulaires et instructions	21
3.4.	Les autres missions et compétences de gestion de l'eau	21
3.4.1.	Le petit cycle de l'eau	21
3.4.2.	Les missions complémentaires du L.211-7 du CE	22



3.5.	Répartition des rôles et des responsabilités des acteurs relativement à la protection des milieux aquatiques et à la gestion du risque inondation	22
3.5.1.	Les propriétaires publics et privés et leurs associations	22
3.5.2.	Le Maire et son pouvoir de police	23
3.5.3.	La ou les collectivités compétente(s) en GEMAPI	24
3.5.4.	L'Etat	24
3.5.5.	Rôles et responsabilités des Départements et Régions	25
3.5.6.	Les rôles des EPTB	25
4.	Définitions et Glossaire	27
4.1.	Intérêt général, urgence, DIG, DU	27
4.2.	Actions, missions et objectifs	27
4.3.	La définition du risque inondation	27
4.4.	La définition des eaux pluviales et de ruissellement	28
4.5.	La définition de l'érosion des sols	28
4.6.	Sigles	29

1.

1. LA MISSION DE MAITRISE DES EAUX PLUVIALES ET DE RUISSELLEMENT ET DE LUTTE CONTRE L'ÉROSION DES SOLS

1.1. Préalable

La gestion des eaux de ruissellement vise généralement la protection de l'environnement par la **réduction des apports de pollution dans les milieux aquatiques** et la **protection des personnes et des biens** par la lutte contre les inondations, le courant ou les coulées de boue.

La **mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols** correspond à l'item 4 de l'article L. 211-7 du Code de l'Environnement listant les missions relatives à la gestion du grand cycle de l'eau. **Au même titre que les 7 autres items non constitutifs de la GEMAPI, cette mission peut être exercée par les collectivités de tout échelon à titre facultatif et possiblement de façon partagée.**

Pour mémoire, les items de l'article L. 211-7 du Code de l'Environnement

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 les domaines de la prévention du risque inondation ainsi que 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.

Toutefois, **la définition de l'exercice de la mission 4^o est complexe** car il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire constituant une obligation spécifique à laquelle doit se plier la collectivité se saisissant de cette mission – contrairement à la compétence GEMAPI et à la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines, toutes deux encadrées par la loi dans leur contenu et leurs obligations et responsabilités afférentes. Les objectifs visés, et les moyens employés, se rejoignent pourtant parfois entre ces 3 compétences – notamment en matière de prévention des inondations et de gestion des écoulements vers les milieux aquatiques. Cette complexité est accentuée lorsque l'exercice de la GEMAPI est scindé entre plusieurs collectivités se partageant les volets GEMA et PI.

C'est donc pour préciser les contours de la mission de Maîtrise du ruissellement, et de son articulation avec les autres compétences citées que le **Gouvernement a publié son Rapport sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations en Avril 2018.**

Les éléments présentés dans cette partie se réfèrent grandement à ce document, ainsi qu'à notre expertise sur le sujet développée lors de l'accompagnement d'autres collectivités et aux échanges que nous avons pu avoir avec les services de l'Etat ou des partenaires avocats.

Par simplification, pour désigner la mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols, on parlera parfois de compétence Ruissellement ou Erosion des sols – bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une compétence.

1.2. Contexte réglementaire

1.2.1. Définition légale

La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement fait partie des missions mentionnées au I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement (4° du I. de l'article L. 211-7). A l'exception des missions qui relèvent d'une compétence exclusive (par exemple les 1°, 2°, 5° et 8°, qui relèvent de la compétence GEMAPI, attribuée aux EPCI à fiscalité propre), ces missions relèvent de compétences partagées entre les différents échelons de collectivités locales. C'est donc le cas pour les actions de « maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou de lutte contre l'érosion des sols » (item 4°), hors gestion des eaux pluviales urbaines (voir distinction ci-après).

Pour la mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols, il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire constituant une obligation spécifique à laquelle doit se plier la collectivité se saisissant de cette mission.

Seules les obligations standards du Code Civil s'imposent au foncier et aux biens que la Collectivité mobilise pour l'exercice de la mission.

Ce constat juridique conditionne fortement la suite de la présentation, et marque une différence importante entre l'exercice de la mission 4°, et la compétence GeMAPI qui s'accompagne, elle, d'obligations notamment sur le volet de prévention des inondations.

La mission 4° est définie de la façon suivante par le législateur : « entreprendre 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 la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols** ». (L. 211-7 du Code de l'environnement)

L'instruction du 7 novembre 2016, relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) fournit des exemples, non exhaustifs, pour lesquels l'intervention de tous les échelons de collectivités au titre du 4° du I. de l'article L. 211-7 peut être fondée :

- la réalisation d'ouvrages pour l'évacuation des eaux pluviales sur terrains privés (QE Masson, no 14542, JO Q Sénat, 12 janv. 2012) ;
- la mise en œuvre des programmes de gestion du ruissellement en zone naturelle ou agricole. Notamment la création de bassins de rétention et de décantation destinés à lutter contre les inondations et contre l'érosion des sols ;
- mettre en œuvre un programme de lutte contre l'érosion des sols arrêté par le préfet (c du 5° du II de l'article L.2211-3 du code de l'environnement, art L.114-1 et R.114-6 du code rural et des pêches maritimes).

1.2.2. Définition par rapport aux compétences GEMAPI et GEPU

Ainsi, la lecture des éléments de définition de la mission 4° permet de préciser ses contours mais n'est pas suffisante. Pour poursuivre ce travail de définition, cette lecture peut être éclairée par les définitions des compétences proches que sont la GEMA, la PI et la Gestion des Eaux Pluviales Urbaines (GEPU).

Pour parfaire la définition de la mission 4° de maîtrise des ruissellements et de lutte contre l'érosion des sols, il convient ainsi de distinguer :

- **la maîtrise des ruissellements et de l'érosion des sols hors zones urbaines**
- **la maîtrise des eaux pluviales et des ruissellements en zones urbaines**
- **la maîtrise des ruissellements à des fins plus spécifiques de prévention des inondations par la gestion d'ouvrages de protection ou de stockage des eaux**

La maîtrise des ruissellements et de l'érosion des sols hors zones urbaines, c'est-à-dire en zone naturelle ou agricole, peut prendre différentes formes pour une collectivité se saisissant de ce sujet. Actions d'hydraulique douce, ouvrages de rétention et de décantation et plus globalement programme de gestion des ruissellements agricoles et/ou de lutte contre l'érosion des sols agricoles, constituent autant d'actions que la collectivité dotée de la mission 4° **PEUT** entreprendre sous la forme d'étude, d'exécution et d'exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations, y compris sur les terrains qui ne sont pas sa propriété.

La maîtrise des eaux pluviales et des ruissellements en zones urbaines peut être visée par la collectivité dotée de la mission 4°, au travers de la réalisation d'ouvrages destinés à l'évacuation des eaux pluviales sur terrains privés. Toutefois il appartient à la collectivité compétente en gestion des eaux pluviales urbaines de traiter régulièrement ces situations : la gestion des eaux pluviales urbaines correspond en effet à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines. Cette possibilité d'intervention de la mission 4° tend à se limiter aux écoulements issus des zones rurales et traversant une zone urbaine. L'exercice de la mission 4° et de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines par la même collectivité, et donc avec les mêmes ressources financières, conduit à rendre caduques ces questionnements ou du moins à les limiter.

La maîtrise des ruissellements à des fins plus spécifiques de prévention des inondations par la gestion d'ouvrages de protection ou de stockage des eaux, relève directement de la collectivité compétente en PI – voir parties suivantes de la présente note juridique, et notamment les définitions du risque inondation (partie 4.3) et des responsabilités de la collectivité compétente sur le volet PI (partie 3.5.3).

1.2.3. Rôles des propriétaires fonciers en matière de maîtrise du ruissellement et de l'érosion des sols

La maîtrise des ruissellements et des écoulements constituent des obligations faites aux propriétaires au titre du Code Civil (articles 640, 641 et 681) :

« Les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué.

Le propriétaire inférieur ne peut point élever de digue qui empêche cet écoulement.

Le propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur. »

« Tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds.

Si l'usage de ces eaux ou la direction qui leur est donnée aggrave la servitude naturelle d'écoulement établie par l'article 640, une indemnité est due au propriétaire du fonds inférieur. [...] »

Ces obligations peuvent être complétées selon les circonstances, par celles définies au Code de l'Environnement (pour les installations répondant aux obligations des articles L. 214-1 à L. 214-6, et R214-1) et/ou du Code de l'Urbanisme (articles L421-1 et suivants).

Le non-respect potentiel de ces obligations par un tiers, à l'origine de désordres chez un autre tiers, constitue difficilement un motif d'intérêt général ou un motif d'urgence, autorisant l'intervention physique de la collectivité dotée de la mission 4°. Il s'agit de situations caractéristiques mettant en jeu l'intérêt des individus, d'autant plus si les situations sont à l'origine de contentieux.

1.3. Contenu de l'item 4° et complémentarité avec les autres compétences

1.3.1. Les actions relevant de l'item 4°

S'agissant de la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement mentionnée au 4° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, il s'agit d'une mission dont l'exercice demeure partagé entre les différents échelons de collectivités territoriales, dans la mesure où elle ne se rattache ni au service public de gestion des eaux pluviales urbaines, ni à la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI).

Il y a donc lieu de considérer que la mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, telle que mentionnée au 4° du I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement concerne la partie de l'écoulement des eaux de pluie qui n'est pas gérée par les dispositifs dédiés mentionnés à l'article R. 2226-1 du CGCT, qu'il s'agisse de réseaux unitaires de réseaux séparatifs ou d'espaces de rétention d'eau. Enfin, il convient de rappeler que les ouvrages et aménagements de prévention des inondations – quelle que soit l'origine des inondations, et donc y compris via la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement – doivent être considérés comme relevant de la compétence PI¹.

Outre les actions de gestion des eaux pluviales et de ruissellement précitées qui relèvent clairement des compétences EPU ou PI, il existe tout un spectre d'actions pour lesquelles la compétence dont elles relèvent peut porter à discussion.

Pour celles-ci la compétence associée, et en conséquence les modes de financement mobilisables, seront à étudier au cas par cas. En effet il s'agira de déterminer les objectifs auxquels l'action concourt (possiblement multiples), le maître d'ouvrage (est-ce le même maître d'ouvrage qui exerce les différentes compétences questionnées ou non), les spécificités locales... Cette analyse pourra conclure que certaines actions relèvent de plusieurs compétences à la fois et peuvent ainsi faire l'objet de co-maîtrise d'ouvrage ou de co-financement.

Au-delà, de la définition dessinée par la législation, il importe d'illustrer concrètement ce que peut être le rôle de la collectivité s'étant dotée de la mission de maîtrise du ruissellement et de l'érosion des sols. Dans ce rôle, on distingue, quatre principaux types d'actions :

¹ Question écrite n° 02986 de M. Philippe Mouiller (Deux-Sèvres - Les Républicains) publiée dans le JO Sénat du 01/02/2018 - page 392

- Maîtrise d'ouvrage d'études d'amélioration de la connaissance ou de définition de stratégies de gestion des ruissellements et de lutte contre l'érosion des sols ;
- Réalisation ou conseil/animation pour la mise en œuvre d'actions favorisant l'infiltration des eaux de pluie à la parcelle ;
- Réalisation ou conseils/animation pour la mise en œuvre d'actions favorisant l'infiltration des eaux de ruissellement (hydraulique douce, à l'échelle d'un versant), y compris au motif de l'intérêt général ou d'urgence ;
- Aménagement et exploitation d'ouvrages de gestion du ruissellement et des écoulements ou de lutte contre l'érosion des sols (hydraulique structurante).

On rappelle que s'agissant d'une mission facultative, la collectivité se dotant de l'item 4° peut préciser les actions qu'elle envisage relativement à cette mission dans ses statuts, une délibération ou un règlement, et qu'elle n'a pas forcément vocation ni obligation à intervenir sur tous les aspects de la gestion du ruissellement hors zone urbaine.

1.3.2. Mise en œuvre et accompagnement de pratiques hydrauliques douces

Une gestion « douce » des eaux pluviales doit permettre le rétablissement du cycle naturel de l'eau par la recharge des nappes souterraines en favorisant l'infiltration des eaux pluviales.

Dans les régions agricoles, l'écoulement de l'eau sur les pentes entraîne parfois le départ de terre par érosion, provoquant des coulées d'eaux boueuses et emportant les éléments fertiles du sol. Ce phénomène est d'autant plus présent que les surfaces concernées sont peu perméables et ont une faible couverture végétale.

Certaines pratiques agricoles ou de gestion paysagère, tel le maintien d'un couvert végétal en hiver, l'installation de bandes enherbées ou l'entretien des haies, sont favorables au ralentissement et à l'infiltration des eaux.

La collectivité compétente pour l'item 4° peut ainsi soit elle-même mettre en œuvre et entretenir de tels aménagements – directement sur du foncier dont elle (ou ses communes) serait propriétaire ou avec conventionnement sur du foncier privé, soit inciter des agriculteurs (ou autres gestionnaires de foncier) à adopter ces pratiques – incitation qui peut alors se faire via du conseil et de la formation ou des aides financières.

1.3.3. Mise en œuvre et exploitation d'ouvrages d'hydraulique structurants

La gestion des ruissellements hors zones urbaines peut également se faire en guidant et stockant les eaux pluviales dans des ouvrages aménagés à cet effet. Ces ouvrages peuvent être propriété de la collectivité compétente pour la mission 4°, ou mis à disposition par les communes ou les propriétaires privés selon les cas.

Pour les ouvrages existants, la collectivité compétente en la matière sera alors en responsabilité vis-à-vis du maintien en bon état de ces ouvrages et du respect des obligations réglementaires. Le maintien en bon état des ouvrages implique notamment un entretien régulier, une surveillance générale, la réalisation de contrôle d'état après chaque phénomène pluvieux important, des remises en état, une maîtrise des accès aux ouvrages, etc.

1.3.4. Complémentarité des actions relatives à la Maîtrise du ruissellement, à la GEMAPI et à la GEPU

Outre les dommages matériels et humains, le ruissellement rural (coulées de boue) et l'érosion des sols sont à l'origine de la perturbation et de la dégradation de la morphologie des cours d'eau (items 2 et 8 GEMAPI) et

de la qualité des eaux superficielles, par apport de matières en suspension et autres éléments (azote, phosphore, pesticides...) (item 6 hors GEMAPI). Cela montre bien à quel point l'ensemble des problématiques du grand cycle de l'eau, qu'elles relèvent de la compétence GEMAPI, ou du hors GEMAPI sont indissociables dans la pratique. Ce constat confirme donc l'intérêt de la prise de la compétence « maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement » par une collectivité compétente en matière de GEMA et/ou PI en plus de cette dernière compétence. En effet, les actions étant souvent complémentaires, il importe de doter la collectivité de l'ensemble des compétences qui lui permettent d'intervenir dans la prévention des inondations.

En réalité de nombreuses situations relèvent de l'exercice conjoint de la GeMA, de la PI, de la mission 4° et/ou de la Gestion des Eaux Pluviales Urbaines. La coopération entre les différentes collectivités compétentes sur ces sujets, ainsi qu'avec les communes compétentes en voirie, est donc nécessaire en matière de maîtrise des ruissellements et des écoulements.

1.4. L'intervention pour motif d'intérêt général ou motif d'urgence

Les Déclarations d'intérêt général et d'urgence peuvent être mobilisées pour la compétence GEMAPI comme pour les missions relatives à l'exercice de l'item 4 de l'article L. 211-7 du Code de l'Environnement. Une présentation de ces dispositifs est proposée ci-dessous.

▶ LES MODALITES PRATIQUES DE LA DIG

Les interventions en matière de gestion des milieux aquatiques restent partagées entre les propriétaires et la collectivité compétente en GEMAPI (cf. partie 4.1.2). Les interventions des collectivités en matière de GEMAPI sont encadrées. **Ces actions sont exercées pour un motif d'intérêt général² / un motif d'urgence³**, ce qui recouvre notamment l'hypothèse de la défaillance du propriétaire. Ce propriétaire peut être privé comme public, mais les DIG traitées ici ne concernent pas les cours d'eau ou ouvrages domaniaux.

L'intérêt général ou d'urgence sont définis et appréciés par la collectivité. Ils doivent néanmoins être compatibles avec les orientations du SDAGE applicable sur le territoire concerné, d'un éventuel SAGE en vigueur, des documents prescriptifs (PGRI...) ainsi que les pouvoirs de police généraux et spéciaux des Maires correspondants. Ils font généralement l'objet d'un encadrement réglementaire avant leur engagement (Déclaration d'Intérêt Générale, Déclaration d'Utilité Publique, simple déclaration d'urgence,...). Ce caractère d'intérêt général, s'il est laissé à la discrétion de la collectivité compétente, est confirmé ou infirmé par l'Etat suite à l'enquête publique.

Ainsi, le motif d'intérêt général laisse des marges de manœuvre :

- Dans la définition qui en est faite par la Collectivité ;
- Au regard des enjeux du territoire.

La définition de l'intérêt général revient à chaque structure compétente en GEMAPI et à ce titre, les actions susceptibles d'intégrer la GEMAPI découlent de cette définition. Il est à noter que le caractère d'intérêt général est confirmé ou infirmé par l'Etat suite à la phase d'enquête publique.

L'enquête publique en vue de la DIG et de la DUP est commune aux deux procédures.

L'exécution des travaux peut être dispensée d'enquête publique lorsque ;

² Notion définie en section 0.1.

³ Notion définie en section 0.1.

- les travaux sont nécessaires pour faire face à des situations de péril imminent, qu'ils n'entraînent aucune expropriation et pour lesquels le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander de participation financière aux personnes intéressées ;
- les travaux portant sur un cours d'eau couvert par un SAGE, directement liés à une inondation déclarée catastrophe naturelle (en application de l'art. L125-1 du Code des assurances), réalisés dans les trois ans qui suivent celle-ci et visant à rétablir le cours d'eau dans ses caractéristiques naturelles, sous réserve qu'ils n'entraînent aucune expropriation et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander une participation financière aux personnes intéressées.
- les travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques, sous réserve qu'ils n'entraînent aucune expropriation et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander une participation financière aux personnes intéressées. Les travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques concernés doivent :
 - être effectués dans le cadre d'opérations groupées d'entretien régulier d'un plan de gestion décrit à l'art. L215-15 du Code de l'environnement ;
 - viser exclusivement les rubriques en procédure de Déclaration (la procédure d'Autorisation au titre de la loi sur l'eau restant soumise à enquête publique) ;
 - se limiter à des travaux d'entretien (enlèvement d'embâcles, traitement de la végétation, plantation...);
 - se limiter à des travaux de restauration du bon état écologique, qui consistent à restaurer une situation antérieure idéale. Ceci exclut la plupart des aménagements propres (créations), mais comprend les travaux améliorants (rétablissement d'annexe hydraulique, donc connexion de bras mort, réfection de berges en génie végétal exclusivement, abreuvoirs...). Le demandeur doit justifier dans le dossier de DIG déposé que chaque action projetée contribue à la restauration du bon état écologique du cours d'eau.

Attention :

- si les travaux ne relèvent pas de l'entretien ou de la simple restauration, la procédure reste soumise à enquête publique. L'Administration reste juge de l'exemption d'enquête publique en fonction des impacts de chaque action projetée.
- si les travaux relèvent du régime de l'Autorisation au titre de la loi sur l'eau, la dérogation ne s'applique pas et une enquête publique reste nécessaire.

► **L'APPLICATION D'UNE SERVITUDE DE DROIT TEMPORAIRE**

Conformément à l'art. L215-18 du Code de l'Environnement, pendant la durée des travaux, les propriétaires sont tenus de laisser passer sur leurs terrains les fonctionnaires et les agents chargés de la surveillance, les entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que les engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation de travaux, dans la limite d'une largeur de six mètres.

- Les terrains bâtis ou clos de murs à la date du 3 février 1995 ainsi que les cours et jardins attenants aux habitations sont exempts de la servitude en ce qui concerne le passage des engins.
- La servitude s'applique autant que possible en suivant la rive du cours d'eau et en respectant les arbres et plantations existants.
- Une servitude de passage permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages peut être instituée, en cas de besoin, conformément à l'art. L151-37-1 du Code rural et de la pêche maritime, à la demande de la collectivité, après enquête publique, pour compléter la servitude de droit précitée.

- Les mentions relatives à cette servitude de passage pour l'exécution de travaux, l'exploitation et l'entretien d'ouvrages sont listées aux articles. R152-29 à R152-35 du Code rural et de la pêche maritime.
- La servitude de droit temporaire exonère le maître d'ouvrage public de contractualiser avec les riverains, mais il est très fortement conseillé de faire signer des conventions.

Si jamais un propriétaire riverain venait à ne pas respecter cette servitude en refusant l'accès aux personnes et engins chargés de réaliser les travaux, l'intervention des gendarmes pourra alors être sollicitée pour faire appliquer ce droit.

► LES MOYENS DE FINANCEMENT DE LA DIG

La collectivité peut décider d'une participation financière des personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt.

Dans ce cas, le rapport du commissaire enquêteur comportera, à l'issue de l'enquête publique, un chapitre spécifique relatif aux observations concernant l'estimation des dépenses, la liste des catégories de personnes appelées à participer et les critères retenus pour la répartition des charges.

De façon plus générale, les modalités de financement des missions relatives à l'item 4 sont précisées en section 3.

1.5. Modalités d'exercice des missions relatives à l'item 4°

1.5.1. Prise de compétence par un EPCI-FP

L'item 4° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement ne relève pas de la GEMAPI. Cela implique dès lors que, contrairement aux item 1°, 2°, 5° et 8° du même article, il n'a pas à figurer in extenso dans les statuts d'un EPCI à fiscalité propre et n'est pas transféré de manière obligatoire à cet EPCI – il n'est pas non plus fléché vers un type de collectivité en particulier.

Le transfert de cet item s'opère alors volontairement sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT, relatif au transfert de compétences facultatives (autrement appelées compétences supplémentaires) aux EPCI. Ce sont donc en théorie les communes, au titre de leur clause de compétence générale, qui peuvent s'en emparer et soit l'exercer elles-mêmes soit la transférer à d'autres échelons de collectivités (EPCI-FP, Syndicats).

Remarque :

On note toutefois, qu'il est généralement constaté et toléré par les contrôles de légalité que les EPCI-FP s'emparent directement de cette compétence en l'inscrivant à leurs statuts, statuts votés par leurs communes membres, sans nécessairement que les communes délibèrent individuellement sur le fait de transférer la compétence à leur EPCI-FP.

1.5.2. Sécabilité et limites

En l'absence de définition légale de la compétence communautaire, les communes ont, contrairement à la GEMAPI qui doit figurer dans sa totalité dans les statuts des structures compétentes (celle-ci pouvant être scindée entre plusieurs structures), une certaine liberté pour définir la compétence qu'elles souhaitent précisément transférer, à condition toutefois de **ne pas avoir recours à l'intérêt communautaire⁴ ni d'opérer un transfert géographique de la compétence.**

⁴ Intercommunalités : Incidences juridiques de la qualification des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives, Circulaire du 25 avril 2006 du Ministre des collectivités territoriales

Dans la mesure où l'item 4° reste une compétence partagée entre différents niveaux de collectivités, il peut **faire l'objet d'un transfert partiel**, de sorte qu'il convient, lors du transfert par les communes, de définir précisément quelle partie de cette compétence est transférée à l'EPCI. De tels découpages, s'ils ne sont donc pas prohibés par la doctrine administrative, doivent en revanche être réalisés en proposant des formulations précises pour éviter toute ambiguïté dans ce qui est effectivement transféré.

▶ EXEMPLE AVEC LE CAS DE LA GESTION DES FOSSES

Si l'EPCI-FP ne souhaite pas intégrer la gestion des fossés à son exercice de la mission 4° et en laisser la charge aux communes, il conviendra alors de définir la compétence (dans ses statuts ou dans une délibération complémentaire) en excluant cette partie de l'item 4.

Si l'EPCI-FP souhaite entretenir les fossés, mais uniquement ceux situés dans des zones vulnérables à l'érosion des sols, il conviendra également de le préciser et de décrire clairement les critères permettant de définir ces zones. Il ne sera par contre pas possible de restreindre la gestion des fossés à une zone géographique du territoire de l'EPCI-FP (par exemple en listant les communes sur lesquels il interviendrait).

De même, il est possible pour un EPCI-FP de faire le choix d'exercer la mission 4° uniquement à travers la conduite d'études diagnostiques et stratégiques, ou uniquement à travers la réalisation d'actions d'hydraulique douce ou la création et l'entretien d'ouvrages structurants.

2.

2. MODALITES DE FINANCEMENT DES MISSIONS RELEVANT DE L'ITEM 4°

Les modes de financement de la mission de maîtrise du ruissellement et de l'érosion des sols sont multiples. Les financements décrits dans cette partie ne sont pas exclusifs et peuvent être mobilisés conjointement.

A noter que si certaines actions entreprises par la collectivité concourent à plusieurs objectifs à la fois, dont celui de gestion du ruissellement en zone non urbanisée (item 4° du L211-7 du CE), les financements décrits peuvent alors être combinés avec des financements propres aux autres compétences mobilisées (par exemple budget assainissement, financement communal au titre de la voirie, financement du budget général de l'EPCI-FP au titre des eaux pluviales urbaines).

2.1. La Taxe GEMAPI

2.1.1. Présentation de la taxe GEMAPI

La loi MAPTAM a introduit la possibilité d'instaurer une taxe facultative, plafonnée et spécifiquement affectée à la GEMAPI. En l'état, la loi prévoit les modalités de mise en œuvre suivantes :

- Cette taxe ne peut être levée que par les EPCI-FP compétents ;
- Le produit global de la taxe, plafonné à 40 € par habitant et par an, ne doit pas être supérieur aux dépenses affectées à la compétence GEMAPI et nécessite donc l'élaboration d'un budget estimatif ;
- La recette cible ainsi obtenue est répartie, par les services fiscaux, entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procuré l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs EPCI situés dans le ressort du bénéficiaire de la ressource. Le remodelage de la taxe d'habitation prévu dans les mois à venir aura nécessairement un impact sur la réaffectation de la taxe GEMAPI sur les autres impositions locales.

En termes de calendrier, conformément à l'article 1530 bis du Code Général des Impôts modifié par la loi de Finance 2019 :

- la délibération instaurant le recours à la taxe GEMAPI doit être prise une unique fois, avant le 1er octobre de l'année précédant la première levée de la taxe ;
- ensuite chaque année, une délibération arrêtant le produit attendu de la taxe GEMAPI devra être prise avant le 15 avril de l'année en cours.

La taxe facultative GEMAPI permet de retracer les produits de la fiscalité locale alloués à l'exercice de la compétence.

Contrairement à une redevance qui n'est perçue qu'après des personnes directement bénéficiaires des travaux entrepris, la taxe est payée par l'ensemble de la population du territoire sur lequel elle a été instituée. **Si l'EPCI à fiscalité propre décide d'instaurer la taxe dédiée à cette compétence, il devra voter un produit attendu pour l'ensemble de son territoire** même si les coûts associés pourront être différents au sein de ce même territoire. Cela pourra notamment s'observer si l'EPCI est rattaché à plusieurs syndicats mixtes pour lesquels les cotisations ne seront pas les mêmes.

De plus, **si l'EPCI à fiscalité propre décide d'instaurer la taxe, il ne pourra pas la cumuler avec la redevance pour service rendu** (article L151-36 du code rural) et ce, quel que soit l'orientation du produit de la taxe.

La taxe GEMAPI reste facultative et sa mise en place relève du choix des EPCI-FP compétents. Cette taxe ne couvre pas nécessairement l'ensemble de la compétence.

2.1.2. Taxe GEMAPI et financement des missions relevant de l'item 4°

Il pourrait être envisagé, sous certaines conditions, de recourir au produit de la taxe GeMAPI pour financer des opérations entreprises au titre de la maîtrise du ruissellement et de l'érosion des sols. L'article 1530 bis II, al. 3 du Code général des impôts, relatif à la taxe GeMAPI énonce :

« Le produit de cette imposition est exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement, y compris celles constituées par le coût de renouvellement des installations ainsi que par le remboursement des annuités des emprunts, résultant de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, telle qu'elle est définie au même I bis. »

Il en ressort que le produit de la taxe GeMAPI ne peut être utilisé que pour des actions dont la finalité est la prévention des inondations ou la protection et la gestion des milieux aquatiques.

Toutefois, le Rapport du Gouvernement au Parlement sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations précise que **« la taxe GeMAPI peut être mobilisée pour « assurer le financement des opérations de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement (...) dès lors que ces opérations contribuent à réduire le risque d'inondation »** (p. 16).

Le rapport poursuit en fournissant quelques exemples d'actions finançables par la taxe GEMAPI :

« Il s'agit de préserver la sécurité des personnes et de prévenir les dommages aux biens au regard des phénomènes d'inondations. Peuvent donc être financés au titre de la compétence GEMAPI les ouvrages hydrauliques conçus de manière à limiter les dommages, en ralentissant ou en stockant de manière provisoire les eaux de ruissellement en amont des secteurs à enjeux. Il en est de même pour les solutions d'hydraulique douce ou fondées sur la nature qui répondent aux mêmes objectifs. Sont toutefois exclues de la compétence GEMAPI les opérations portant sur les réseaux. »

Concernant les ouvrages hydrauliques plus spécifiquement, la taxe GEMAPI pourra être mobilisée uniquement si les travaux sont réalisés au titre de la compétence GEMAPI (et non de la compétence eaux pluviales ou ruissellement par exemple, mêmes s'ils y concourent également).

En somme, pour que des interventions de maîtrise du ruissellement puissent être financés par la taxe GeMAPI, il est nécessaire que :

- 1. Les opérations jouent un rôle direct de prévention des inondations ;**
- 2. Les travaux dont le financement est en question doivent être entrepris au titre de la compétence GEMAPI de la collectivité. Il est dès lors nécessaire, pour recourir à la taxe GeMAPI, de justifier que l'intervention ainsi financée l'est bien au titre de la compétence GEMAPI de la collectivité.**

Dans le cas d'**actions concourant à plusieurs objectifs**, l'intervention se fera dans un certain pourcentage au titre de la compétence autre (ruissellement ou eaux pluviales par exemple) et dans un certain pourcentage au titre de la compétence GEMAPI. La taxe GeMAPI ne pourra donc être mobilisable que pour ce dernier pourcentage. La détermination de ces pourcentages devra s'appuyer sur des éléments techniques clairs afin de justifier le recours à la compétence GEMAPI et du ratio qui aura été arrêté.

2.2. Budget principal des EPCI-FP

Comme pour tout service public administratif, la collectivité compétente pour la maîtrise du ruissellement peut financer les actions en la matière par des **recettes déjà présentes au budget général**, tels que la fiscalité locale levée par l'EPCI-FP, des emprunts et les dotations de l'Etat.

On note que selon l'instruction M14, la gestion du ruissellement en zone non urbanisée (au titre de l'item 4° du L211-7 du CE) relève de la fonction 8 « Aménagement et services urbains, Environnement », sous-fonction 83 « Environnement ».

► TRANSFERTS DE CHARGES DES COMMUNES VERS L'EPCI-FP

En cas de transfert de la mission « item 4° » par les communes à leur EPCI-FP (y compris si ceux-là transfèrent à leur tour la compétence à un syndicat), toutes ou partie des actions communales relevant du périmètre de cette mission (selon la répartition actée) sont transférées à l'EPCI-FP. La compensation des transferts de compétences obéit au principe de la **neutralité budgétaire** : les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses affectées à la date du transfert.

Les charges pouvant faire l'objet d'un transfert sont :

- Les cotisations des communes aux syndicats de bassin versant ou EPTB ;
- Les charges de fonctionnement (ex. personnel entretenant les aménagements, marché de travaux...) ;
- Les charges d'investissement (ex. création d'aménagements...) et le remboursement des éventuels emprunts afférents ;
- L'amortissement de l'actif (en particulier lorsqu'un ouvrage communal est mis à disposition de l'EPCI-FP et donne donc lieu à un transfert d'actif).

Deux cas peuvent s'opérer :

- Dans le cas d'un **EPCI-FP à fiscalité professionnelle unique** : Les actions transférées par les communes aux EPCI-FP s'accompagnent d'une **modification des attributions de compensation** estimée sur la base des charges supportées historiquement par les communes et validée par la Commission locale consultative sur l'évaluation des charges (CLECT) ;
- Dans le cas d'un **EPCI-FP à fiscalité additionnelle**, le coût de la nouvelle compétence est entièrement à la charge de l'intercommunalité. Rien ne garantit alors une baisse d'impôt au niveau communal.

Dans la plupart des cas, le coût de la future compétence est supérieur au coût supporté historiquement par les communes. Le reste à financer est pris en charge par l'EPCI-FP qui peut recourir aux autres modes de financement décrits ici.

2.3. Les contributions financières des EPCI-FP à leur groupement

Lorsque la compétence est transférée à un syndicat, les EPCI-FP financent le syndicat compétent en Maîtrise du ruissellement auxquels ils adhèrent par le biais :

- **De cotisations au budget général** du syndicat, selon le principe d'universalité (la recette finance indifféremment les dépenses du syndicat et n'est pas affectée à une action précise). **Les règles de répartition des cotisations** entre les membres sont idéalement **fixées par les statuts** du syndicat ;
- **Eventuellement**, de financements spécifiquement alloués à une dépense dans le cas où l'EPCI-FP a conclu une **convention** de prestation avec le syndicat.

Les EPCI-FP ne peuvent **apporter de subvention** à un syndicat mixte dont ils sont membres **que s'ils ne lui ont pas transféré** la compétence, conformément au principe de spécialité.

2.4. Les contributions des gestionnaires et usagers

Dans le cadre d'une DIG de lutte contre le ruissellement et l'érosion des sols, la collectivité compétente peut instaurer une redevance pour service rendu – imposable aux propriétaires riverains concernés.

Toutefois, dans le cas d'actions relevant également de la compétence GEMAPI, cette participation financière n'est possible que si la taxe GEMAPI n'a pas été instaurée sur le territoire considéré.

2.5. Aides publiques

▶ ETAT ET AGENCES DE L'EAU

Lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'action de prévention des inondations (PAPI), les opérations visant à limiter les inondations par ruissellement peuvent – sous certaines conditions – bénéficier d'une subvention du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM).

Les actions liées à la maîtrise du ruissellement et de l'érosion des sols **peuvent généralement être subventionnées par l'Agence de l'eau**. Les taux et conditionnalités de ces aides sont définis dans le programme d'aides en cours.

▶ REGION ET DEPARTEMENT

Selon les territoires, les Régions et Départements peuvent également être partenaires financiers.

Dans la mesure où les missions de maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, à l'exception de la gestion des eaux pluviales urbaines, sont partagées entre les différents échelons de collectivités, la participation des régions et des départements au financement des opérations qui s'y rattachent est possible.

Le Département peut soutenir les investissements des EPCI-FP dans le domaine de la maîtrise du ruissellement selon l'Article L.1111-10 du CGCT, qui précise que « le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. ». Il déconnecte ainsi financement d'actions et compétence.

La région peut, quant à elle, intervenir au titre de sa compétence d'aménagement du territoire ou au titre des dispositions de la loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 qui ont introduit un II. à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, permettant aux régions de contribuer au financement des projets concourant à la mise en œuvre des missions constitutives de la GEMAPI et dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par

2.

un EPCI à fiscalité propre (et donc d'actions de maîtrise du ruissellement dès lors qu'elles sont susceptibles de concourir à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations).

3.

3. RAPPELS RELATIFS A LA COMPETENCE GEMAPI

La mission de Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols étant proche de la compétence GEMAPI à plusieurs titres, un rappel du contenu de cette compétence est proposé.

3.1. Présentation de la situation antérieure à la réforme GEMAPI

L'entretien et la restauration des cours d'eau et des ouvrages de protection contre les inondations incombaient à tous les échelons de collectivités. Au titre de leur clause de compétence générale, régions, départements, communes et leurs intercommunalités pouvaient s'en saisir, mais aucune de ces collectivités n'en était spécifiquement responsable.

L'action des collectivités en matière de grand cycle de l'eau se basait sur l'article L. 211-7 du Code de l'environnement, qui liste les domaines dans lesquels ces dernières peuvent agir au motif d'intérêt général ou d'urgence :

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 les domaines de la prévention du risque inondation ainsi que 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.

Les départements, les régions, les communes et leurs EPCI à fiscalité propre, que ce soit directement ou grâce à leurs syndicats, étaient jusqu'alors fondés à engager toutes actions d'intérêt général ou d'urgence visant les missions citées ci-dessus, en raison de leur clause de compétence générale.

3.2. Définition de la GEMAPI par la loi MAPTAM

3.2.1. L'identification d'un unique échelon compétent

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) est venue modifier les modalités de l'action publique dans le domaine du grand cycle de l'eau. Un double constat est à l'origine de l'adoption de cette évolution législative :

- **Certaines actions** pourtant nécessaires pour la préservation des cours d'eau et des territoires **n'étaient menées par aucun échelon** de collectivité, faute de maître d'ouvrage spécifiquement identifié ;
- D'autres opérations pouvaient être menées sur un même domaine, **par une multiplicité d'acteurs, sans coordination** préalable ou cohérence d'action, d'où une action hétérogène en étendue géographique et en nature sur le territoire national.

La loi MAPTAM a créé **une compétence ciblée et obligatoire** relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et l'attribue depuis le 1^{er} janvier 2018 aux communes avec **transfert obligatoire aux EPCI à fiscalité propre**.

Par la création d'une unique compétence, le législateur incite les Collectivités à ne plus opposer la gestion des milieux aquatiques et la défense contre les inondations, mais à proposer une gestion intégrée du grand cycle de l'eau à l'échelle du bassin versant.

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) doit également permettre à la France de **respecter ses engagements européens**, présents au sein de différents textes réglementaires :

- la Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE) de 2000 ;
- la Directive inondations de 2007 ;
- la Directive nitrates de 1991.

Le décret 2016-1910 du 27 décembre 2016 entérine la responsabilité des Collectivités au regard des objectifs de bon état des milieux aquatiques.

3.2.2. Les missions attribuées à la Collectivité compétente

Ainsi depuis le 1^{er} janvier 2018, les EPCI-FP se sont vus automatiquement **attribuer les missions⁵ suivantes** :

- 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.

Ces missions **se traduiront par la réalisation d'actions⁶ concrètes, fonctions des enjeux** du territoire. L'élaboration des programmes d'actions à engager, s'il n'en existe pas encore, nécessite généralement un diagnostic fin du territoire.

⁵ Notion définie en section 0.2.

⁶ Notion définie en section 0.2.

Les Collectivités conserveront en application de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement, la faculté d'intervenir dans les autres domaines relevant du grand cycle de l'eau à titre facultatif.

Avec la création de la compétence GEMAPI, le législateur incite les collectivités à adopter une gestion intégrée du grand cycle de l'eau en associant les objectifs de prévention de inondations et de gestion des milieux aquatiques.

Bien que complémentaire à la GEMAPI pour prévenir les inondations et protéger l'état écologique des milieux aquatiques, la mission de maîtrise des ruissellements et de lutte contre l'érosion (item 4° de l'article L. 211-7 du D. Env.) n'a pas été intégrée au périmètre de la compétence GEMAPI. Cette mission reste donc régit par la clause de compétence générale des collectivités, tout en étant facultative.

3.3. Contexte réglementaire de la gestion de l'eau et de la GEMAPI

3.3.1. Le droit sur l'eau

La **législation européenne** sur l'eau comprend trois directives :

- Directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE) ;
- Directive inondation 2007/60/CE du 23 octobre 2007 ;
- Directive nitrates 91/676/CEE du 12 décembre 1991.

Ces directives sont notamment **transcrites dans le droit français** à travers 2 lois :

- Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau ;
- Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

En outre, le législateur organise la gestion de l'eau autour de deux documents de planification à savoir les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Le SDAGE est un document de planification élaboré pour une durée de 6 ans à l'échelle du bassin hydrographique, alors que le SAGE est élaboré à l'échelle d'un bassin versant pour prendre en compte les spécificités d'un territoire. Notamment, les documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE et le SAGE s'il existe.

3.3.2. Les lois définissant la compétence GEMAPI

Les lois encadrant la compétence GEMAPI sont :

- Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (**MAPTAM**) – qui définit pour la première fois la compétence et l'attribue au bloc communal avec transfert obligatoire aux EPCI-FP en 2018 ;
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (**NOTRe**) – qui définit les compétences des Région et Départements.

3.

- Loi n°2016-1087 du 8 août 2016, dite Loi biodiversité, art 61 à 65, qui porte l'extension du mécanisme de représentation-substitution au sein des syndicats compétent en GEMAPI aux CA, CU et métropoles, et qui apporte des précisions sur les modalités de la taxe dite GEMAPI.
- Loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017, dite Loi Fesneau, qui a procédé à quelques modifications des textes antérieurs relatifs à l'exercice de la compétence GEMAPI.

3.3.3. Les circulaires et instructions

Outre les décrets d'application de la loi MAPTAM précisant les modalités de mise en œuvre de la compétence GEMAPI, le Gouvernement est également venu préciser l'intervention des Collectivités sur le grand cycle de l'eau à travers :

- L'Instruction NOR DEVL1505433J publiée par le Gouvernement le 21 octobre 2015, relative à l'attribution de la compétence GEMAPI, demande aux préfets d'accompagner les collectivités dans cette réforme ;
- L'Instruction ministérielle NOR ARCB1619996N du 13 juillet 2016, relative aux incidences de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République sur l'exercice de des compétences « eau » et « assainissement » par les établissements publics de coopération intercommunale ;
- La modification de l'Arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin (NOR : DEVO0430401A) ;
- **Le rapport du gouvernement sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations d'avril 2018** en lien avec la circulaire n°2017-1838 du 30 décembre 2017 ;
- Le guide technique national relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux de novembre 2019 (20191911_DEB_D).

3.4. Les autres missions et compétences de gestion de l'eau

3.4.1. Le petit cycle de l'eau

Le petit cycle de l'eau désigne le traitement domestique de l'eau par l'homme. Ce cycle complètement artificiel débute à la production de cette eau, jusqu'à sa restitution au milieu naturel une fois traitée. Sont définies et attribuées aux communes et aux EPCI à fiscalité propre les compétences suivantes :

- Eau potable (production, adduction, stockage, distribution, protection de la ressource) ;
- Assainissement des eaux usées : non-collectif (contrôle obligatoire, entretien, réhabilitation et traitement des matières de vidange facultatifs) et collectif (collecte, transport, traitement, élimination des boues) ;
- Gestion des eaux pluviales urbaines : volet qualitatif (collecte, traitement, contrôle des rejets) et quantitatif (stockage, favorisation de l'infiltration à la parcelle).

Bien que susceptibles d'avoir des connexions avec le grand cycle de l'eau, ces compétences qui recouvrent des services publics, et composent « le petit cycle de l'eau » ne sont concernées ni par la GEMAPI ni par les autres missions du L.211-7 du C. de l'Env. (voir ci-dessous).

3.4.2. Les missions complémentaires du L.211-7 du CE

En adoptant le raisonnement « a contrario », il est possible d'affirmer que si le législateur a dégagé 4 items de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement pour composer la compétence GEMAPI, **les 8 autres items en sont de fait exclus** :

- 3°) L'approvisionnement en eau ;
- **4°) La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;**
- 6°) La lutte contre la pollution ;
- 7°) La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- 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 les domaines de la prévention du risque inondation ainsi que 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.

Les 8 items de l'article L. 211-7 du C. de l'Env., et notamment son item 4°, sont bien distincts de la compétence GEMAPI.

3.5. Répartition des rôles et des responsabilités des acteurs relativement à la protection des milieux aquatiques et à la gestion du risque inondation

Les rôles et responsabilités des différents acteurs impliqués dans la gestion du grand cycle de l'eau en matière de GEMAPI sont décrits ci-dessous. Par similarité, cette description pourra être utile pour mieux comprendre et définir les rôles en matière de maîtrise des ruissellements.

3.5.1. Les propriétaires publics et privés et leurs associations

► PROPRIETAIRES DE COURS D'EAU, PLANS D'EAU ET CANAUX

Le propriétaire riverain d'une partie de cours d'eau est **responsable de l'entretien du cours d'eau** (et de tout plan d'eau dont il est propriétaire). L'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain est une contrepartie du droit d'usage afférant (article 644 du Code civil, articles L.215-1 à 6 et L.215-14 du Code de l'environnement) et du droit de pêche (article L.432-1 du Code de l'environnement).

La GEMAPI ne remet pas en question la gestion des cours d'eau effectuée par les propriétaires – **qu'ils soient publics ou privés**. D'ailleurs, les associations de propriétaires (ASA, ASF...) pouvant être chargées d'entretenir certains milieux aquatiques ou réseaux hydrauliques ne sont pas dessaisies de leurs responsabilités.

Cela vaut pour tous les cours d'eau, y compris les cours d'eau domaniaux, propriétés de l'Etat.

3.

Comme tout autre propriétaire, les communes sont responsables de l'entretien des cours d'eau qui sont sur leur domaine public ou privé. L'intervention d'une autre Collectivité sur le domaine communal implique la mise en place d'une Déclaration d'intérêt général (ou un conventionnement spécifique avec la commune).

► PROPRIETAIRES D'OUVRAGES HYDRAULIQUES

Les propriétaires d'ouvrages (propriétaires privés ou ASA) sont soumis aux obligations de :

- **rétablissement de la continuité** piscicole et sédimentaire au niveau des ouvrages sur les cours d'eau (L214-17 du Code de l'environnement) ;
- **gestion des ouvrages hydrauliques** de type canaux, écluses et vannes (Code civil).

► PROPRIETAIRES D'OUVRAGES CONTRIBUANT A LA PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS

L'ensemble des ouvrages inclus dans un système d'endiguement ou dans un aménagement hydraulique propriété d'une personne morale de droit public (hors ASA) sont **mis à disposition de la Collectivité compétente en PI au plus tard au 1^{er} janvier 2020 (au 1^{er} janvier 2024 pour les ouvrages de l'Etat)**.

Concernant les propriétaires privés ou leurs associations, ils sont tenus de procéder :

- à **l'entretien et à la surveillance** de l'ouvrage du système d'endiguement ;
- à **l'étude de danger** de tout ouvrage intégré au système d'endiguement ou à l'aménagement hydraulique ;
- **aux travaux de mise en conformité** prévus par le décret digues si l'ouvrage est classé ;
- **aux travaux d'adaptation à la fonction de protection** contre les inondations requis par la Collectivité compétente en PI au regard du niveau de protection défini.

La Collectivité compétente en PI **peut toutefois procéder à ces opérations** dans le cas où le propriétaire n'aurait pas engagé les travaux nécessaires, en principe avec l'accord du gestionnaire. En effet, il est supposé que la Collectivité dispose de moyens financiers et juridiques suffisants pour intervenir. **La responsabilité de la Collectivité compétente pour le volet PI de la GEMAPI est engagée dès lors que l'ouvrage est non-conforme.**

3.5.2. Le Maire et son pouvoir de police

En matière de prévention des inondations, les pouvoirs de police du Maire sont définis à l'article L.2212-2 du CGCT. Cet article reconnaît au Maire un rôle dans :

- La **prévention du risque** par des actions de sensibilisation des habitants et de contrôles de cours d'eau et ouvrages ;
- La **gestion de crise**, en particulier tant que l'administration supérieure n'est pas intervenue.

En cas de manquement à l'une de ses attributions, la responsabilité du Maire est engagée et éventuellement partagée avec d'autres acteurs (préfet, syndicat de bassin...).

3.5.3. La ou les collectivités compétente(s) en GEMAPI

▶ **VOLET GEMA**

La Collectivité compétente en GEMA est habilitée à intervenir :

- **Pour toute mission si elle est propriétaire** de l'objet en question (plan d'eau, cours d'eau, zone humide, canal...);
- **Pour toute mission relevant de la compétence GEMA si elle n'est pas propriétaire** du milieu aquatique en question, et uniquement avec l'accord du propriétaire ou gestionnaire (voir description des 4 items en paragraphe 3.2.2).

De manière générale, sauf motif d'urgence, l'intervention sur les cours d'eau hors de ses propriétés, par une Collectivité nécessite :

- une Déclaration d'intérêt général, ex. pour réaliser des travaux de restauration des berges, ou pour entretenir un cours d'eau en cas de défaut du propriétaire (article L.215-16 du C. Env.) ;
- ou une Déclaration d'urgence ;
- ou la conclusion d'une convention auprès du maître d'ouvrage public ou privé (conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage ou de prestations par exemple).

▶ **VOLET PI**

Les articles R. 562-13 et R. 562-18 du Code de l'environnement précise que ce sont les EPCI compétents sur le volet PI de la compétence GEMAPI qui **définissent les systèmes d'endiguement et les aménagements hydrauliques** qui constituent la « **protection d'une zone exposée** au risque d'inondation ou de submersion marine ».

Les modalités de gestion de ces ouvrages et responsabilités afférentes pour la collectivité compétente sur le volet PI sont décrits finement dans la législation et la réglementation.

3.5.4. L'Etat

En tant que propriétaire des cours d'eau ou ouvrages domaniaux, l'Etat est a priori responsable de leur entretien. La gestion des voies navigables du domaine public est confiée à l'établissement public VNF, et de ce fait VNF a alors la possibilité d'exercer les missions relevant de la GEMA sur ces tronçons.

Concernant la gestion du risque inondation, les attributions de l'Etat restent inchangées. L'Etat est toujours :

- chargé de l'établissement et de l'approbation des **Plans de Prévention des Risques d'Inondation** ;
- chargé de la **gestion de crise** : arrêtés préfectoraux en cas d'inondation, de sécheresse ;
- chargé du **contrôle des cours d'eau et des ouvrages** à travers la police de l'eau.

Par ailleurs, l'Etat reste **gestionnaire des digues dont il a la charge jusqu'en 2024**, sauf décision contraire expresse de la part de la Collectivité. A ce titre, il est soumis aux mêmes obligations que les gestionnaires.

3.5.5. Rôles et responsabilités des Départements et Régions

3.5.5.1. L'exercice de la GEMAPI

La création de la compétence GEMAPI, dans les termes énoncés par la loi MAPTAM, impliquait un exercice exclusif des domaines relevant de cette compétence par les EPCI à fiscalité propre (ou par tout autre groupement de collectivités à qui la compétence était confiée par ces EPCI-FP). L'article 59 de la loi MAPTAM avait néanmoins prévu un dispositif transitoire permettant aux Départements et Régions de maintenir leur participation jusqu'au 1er janvier 2020 dans les domaines de la GEMAPI dans lesquels ils contribuaient avant l'adoption de ladite loi. L'article 1^{er} de la loi Fesneau, publiée le 30 décembre 2017 complète cet article avec les dispositions suivantes :

Par dérogation à la première phrase du présent alinéa, les départements et les régions qui assurent l'une de ces missions à la date du 1er janvier 2018 peuvent, s'ils le souhaitent, en poursuivre l'exercice au-delà du 1er janvier 2020, sous réserve de conclure une convention avec chaque commune mentionnée au V du même article L. 5210-1-1 ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné.

Il apparaît donc que les départements et les régions qui le souhaitent pourront continuer à assurer, au-delà du 1er janvier 2020, les missions de la GEMAPI qu'ils assuraient au 1er janvier 2018, afin d'assurer une continuité dans certaines missions auxquelles ils participaient auparavant. Une convention doit être conclue avec les EPCI concernés.

3.5.5.2. Les autres missions du L. 211-7 du Code de l'environnement

Le Département et la Région peuvent exercer d'autres missions relatives à la gestion du grand cycle de l'eau dès lors qu'elles ne relèvent pas de la GEMAPI.

Notamment la maîtrise du ruissellement et de l'érosion des sols (item 4°) et les autres missions de l'article L. 211-7 du Code de l'Environnement peuvent être portées en tout ou partie par les départements ou régions, et être partagées avec d'autres échelons de collectivités.

3.5.6. Les rôles des EPTB

Lorsqu'il existe, l'EPTB est un syndicat mixte qui exerce un rôle **de coordination et d'animation** à l'échelle du bassin hydrographique.

*I- Un établissement public territorial de bassin est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales en vue de **faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques**, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au **suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux**. [...] Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation (Article L213-12 du Code de l'environnement).*

L'EPTB doit **disposer des moyens d'appui suffisants** pour assister les Collectivités locales dans l'exercice de la compétence GEMAPI et éventuellement des missions complémentaires. Pour ce faire, la loi reconnaît :

IV- [...] la nécessité pour l'établissement public territorial de bassin de disposer des services permettant d'apporter à ses membres l'appui technique nécessaire pour la réalisation des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7.

3.

En plus de ses missions de coordination, l'EPTB **peut intervenir de manière plus opérationnelle.**

V- 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 conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales et conformément à leurs objets respectifs, tout ou partie 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.

VI- L'établissement public territorial de bassin **peut également définir**, après avis du comité de bassin et, lorsqu'elles existent, des commissions locales de l'eau concernées, **un projet d'aménagement d'intérêt commun.** Il le soumet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau concernés qui, s'ils l'approuvent, **lui transfèrent ou délèguent les compétences nécessaires à sa réalisation.**

Les Collectivités adhérentes **peuvent ainsi transférer ou déléguer** à l'EPTB tout ou partie des actions nécessaires à l'exercice de la compétence GEMAPI, ainsi que d'autres missions mentionnées à l'article L.211-7 du Code de l'environnement ou en faveur de la protection de la biodiversité (par transfert uniquement pour ces dernières).

Le Département et la Région peuvent adhérer à l'EPTB si celui-ci est constitué en syndicat mixte ouvert.

Dans le schéma d'organisation pensé par le législateur, l'EPTB coordonne ses missions et actions relatives à la GEMAPI de manière cohérente sur un territoire donné :

[L'EPTB] **assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage** des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. [...]

III- Le préfet saisit pour avis l'établissement public territorial de bassin pour tout projet d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau situé en tout ou partie sur son périmètre d'intervention et soumis à autorisation en application du I de l'article L. 214-3 du code de l'environnement. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas rendu dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la transmission du projet.

4. DEFINITIONS ET GLOSSAIRE

4.1. Intérêt général, urgence, DIG, DU

Intérêt général : L'intérêt général désigne les intérêts, valeurs ou objectifs qui sont recherchés par la Collectivité.

Urgence : Lorsque ces intérêts, valeurs ou objectifs sont menacés par un péril imminent, le motif d'urgence peut alors être invoqué.

Pour intervenir en raison d'un intérêt général ou en cas d'urgence⁷, il est nécessaire au préalable de suivre une procédure de **Déclaration d'Intérêt Général (DIG) ou de Déclaration d'urgence (DU)**. La DIG ou la DU est une procédure instituée par la Loi sur l'eau de 1992 qui permet à un maître d'ouvrage public d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, visant notamment l'aménagement et la gestion de l'eau sur les cours d'eau non domaniaux, parfois en cas de carence des propriétaires.

La DIG ou la DU est exclusivement réservée à l'atteinte d'objectifs listés. Cependant, avant toute intervention, le caractère d'intérêt général ou d'urgence des travaux doit être prononcé par décision préfectorale.

4.2. Actions, missions et objectifs

Action : manifestation concrète d'une activité. Une même action peut concourir à plusieurs missions.

Mission : charge donnée à quelqu'un (items du L.211-7)

Objectif : but, cible à atteindre (atteinte du bon état, protection contre les inondations)

4.3. La définition du risque inondation

Selon l'article L. 566-1 du Code de l'environnement, **une inondation est « une submersion temporaire** par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées, y compris les réseaux unitaires ». Cette définition, assez large, pourrait conduire à considérer que tous les risques inondations devraient être pris en compte dans le cadre de la compétence GEMAPI :

- Elévation exceptionnelle du niveau de la nappe (remontée de nappe phréatique);
- Débordement d'un cours d'eau de son lit habituel ;
- Ecoulement en surface de façon non organisée de l'eau de pluie ou de la fonte de neige ;
- Rupture d'ouvrages conçus en vue de la prévention des inondations ;
- Submersions marines.

La Directive Inondation du 23 octobre 2007 procède à une définition plus complète du phénomène en se référant à une « *submersion temporaire par l'eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal. Cette notion recouvre les inondations dues aux crues des rivières, des torrents de montagne et des cours d'eau intermittents méditerranéens ainsi que les inondations dues à la mer dans les zones côtières et elle peut exclure les*

⁷ Notion définie en section 0.2.

inondations dues aux réseaux d'égouts ». Sans les mentionner explicitement, les inondations par remontée de nappes ou par ruissellement ne sont pas pour autant exclues.

La définition juridique du risque inondation englobe toutes les inondations, quelle que soit le phénomène à l'origine de la submersion des terres exposées (crue de cours d'eau, remontée de nappe, ruissellement, rupture d'ouvrage).

4.4. La définition des eaux pluviales et de ruissellement

En hydrologie, le ruissellement est l'écoulement des eaux, en mince filets ou en nappe, à la surface des sols. Il s'oppose au phénomène d'infiltration, qui désigne les eaux pénétrant dans le sol. L'intensité des précipitations et l'imperméabilité des sols sont deux caractéristiques qui favorisent les phénomènes de ruissellement.

Naturellement l'eau de ruissellement s'infiltré dans le sol ou rejoint le réseau hydrographique. Les ruissellements d'eau pluviales peuvent également être déviés, canalisés, retenus, stockés ou infiltrés par des ouvrages anthropiques afin de gérer et d'organiser leur écoulement. En cas d'écoulement important, le ruissellement peut être à l'origine de phénomènes dommageables : inondations, entraînement de biens ou de personnes par le courant, érosion des sols, coulées de boue, apport de matériaux et de polluants dans les cours d'eau.

Les eaux pluviales désignent les eaux de ruissellement résultant de précipitations atmosphériques. En pratique, les termes eaux pluviales et ruissellement sont synonymes, mais on distingue parfois les termes pour désigner respectivement la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines ou la mission de maîtrise du ruissellement exercées par les collectivités (voir partie 6).

4.5. La définition de l'érosion des sols

L'érosion des sols est un phénomène naturel principalement dû au ruissellement de pluies faibles à intenses dégradant les sols par déplacement des matériaux qui les composent. Souvent aggravés par les modifications paysagères, les pratiques et l'aménagement du territoire (intensification de l'agriculture, sols nus une partie de l'année, déforestation, artificialisation), ces mouvements de terre peuvent prendre la forme de coulées boueuses.

Ce risque est prépondérant sur les coteaux, et dans une moindre mesure dans les plaines agricoles du fait de la topographie – bien qu'une pente faible (>2%) suffise à être sensible au phénomène. Il est aggravé par certaines pratiques culturales : désherbage, tassement des sols par le passage des engins, réduction, voire disparition des bandes enherbées et des haies – ces dernières étant favorables au ralentissement et à l'infiltration des eaux, et à la sédimentation des limons

4.6. Sigles

Glossaire	
ASA	Association Syndicale Autorisée
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CLECT	Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées
DCE	Directive Cadre sur l'Eau
DGPR	Direction Générale de la Prévention des Risques
DIG	Déclaration d'Intérêt Général
DU	Déclaration d'Urgence
EPAGE	Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
EPCI-FP	Etablissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre
EPTB	Etablissement Public Territorial de Bassin
GEMAPI	Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
PGRI	Plan de Gestion des Risques d'Inondation
PPRI	Plan de Prévention du Risque Inondation
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux