

Décentralisation

Milieux aquatiques et gestion des risques d'inondation

La loi du 27 janvier 2014 « Maptam » vient consacrer l'existence, à compter du 1^{er} janvier 2016, d'une nouvelle compétence communale obligatoire, laquelle sera de droit transférée, à cette date, aux EPCI à fiscalité propre.

LES AUTEURS



PIERRE-STÉPHANE REY,
avocat associé
itinéraires droit public



SIMON REY,
avocat,
itinéraires droit public

A compter du 1^{er} janvier 2016, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre bénéficieront du transfert de plein droit de la nouvelle compétence communale obligatoire « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », selon la loi n°2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam). Pour l'exercice de cette compétence, ils pourront notamment adhérer à des établissements publics territoriaux de bassin ou des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau.

Une nouvelle compétence communale transférée de plein droit

• Contenu de la nouvelle compétence communale

A compter du 1^{er} janvier 2016, la loi crée une nouvelle compétence communale obligatoire en matière de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » qui comprendra les missions définies aux 1^o, 2^o, 5^o et 8^o du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement, à savoir :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris leurs accès;
- 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.

• Transfert automatique aux EPCI à fiscalité propre

En insérant cette nouvelle compétence parmi les compétences obligatoires des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, le législateur a conduit à ce que cette nouvelle compétence communale soit transférée de plein droit à ces EPCI à fiscalité propre et à la métropole de Lyon. Ce transfert de plein droit n'interviendra, toutefois, qu'au 1^{er} janvier 2016. Cependant, préalablement à cette date, les

communes, les communautés et les métropoles pourraient décider d'exercer ladite compétence par anticipation. Dans ce cadre, les communes pourraient décider, soit d'exercer elles-mêmes cette compétence par anticipation, soit de la transférer à l'EPCI à fiscalité propre auquel elles adhèrent. Par ailleurs, au plus tard, le 1^{er} janvier 2018, les conseils généraux ou régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public qui assurent depuis le 28 janvier 2014 l'une des quatre missions de cette nouvelle compétence devront nécessairement la transférer à l'EPCI à fiscalité propre compétent. Ainsi, une convention devra être conclue entre le département et/ou la région, d'une part, et l'EPCI, d'autre part, afin de prévoir la compensation devant être versée en contrepartie des charges transférées par le département et/ou la région. Jusqu'au transfert à l'EPCI et, au plus tard, jusqu'au 1^{er} janvier 2018, les conseils généraux ou régionaux, leurs groupements ou les autres personnes morales de droit public devront continuer à exercer les missions, relevant de cette nouvelle compétence, qu'ils exerçaient au 28 janvier 2014 (1).

Afin d'accompagner la prise de cette nouvelle compétence, une mission d'appui technique composée de représentants de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités et de leurs groupements devra être mis en place par le préfet coordonnateur de bassin. Cette mission devra notamment réaliser un état des lieux des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de cette nouvelle compétence.

• Règles dérogatoires en cas de chevauchement de périmètre

Les articles L.5215-22 et L.5216-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que la création, la fusion d'EPCI pour constituer une communauté d'agglomération ou urbaine, la transformation, ou l'extension du périmètre emporte retrait du syndicat concerné des communes membres de la communauté pour les compétences obligatoires et optionnelles de la communauté d'agglomération ou urbaine, que le syndicat exerce (2).

Toutefois, par dérogation à cette règle, la loi « Maptam » prévoit que lorsqu'une partie des communes membres d'un syndicat fait partie d'une communauté d'agglomération ou urbaine et que la communauté est incluse en totalité dans

le syndicat, l'exercice par la communauté de la compétence « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » transférée à titre obligatoire par les communes membres à la communauté n'entraînera pas le retrait des communes membres de la communauté du syndicat exerçant cette compétence, mais l'application du mécanisme de représentation-substitution de la communauté au sein du syndicat pour l'exercice de cette compétence. Une telle dérogation au principe du retrait des communes préalablement membres du syndicat n'a pas été prévue, par le législateur, pour les métropoles qui exerceront de plein droit cette compétence.

Moyens d'exercice de la nouvelle compétence

Au préalable, il convient de préciser que la consécration de cette nouvelle compétence ne remettra en cause ni l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain prévue à l'article L.215-14 du code de l'environnement ni les missions exercées par les associations syndicales de propriétaires prévues par l'ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004, qui devront nécessairement perdurer.

• Possibilité de recourir à la procédure de travaux prescrits ou exécutés

Pour l'exercice de cette nouvelle compétence, les communes (3) ou leurs groupements disposant de cette compétence pourront utiliser les articles L.151-36 à L.151-40 du code rural et de la pêche maritime, afin 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, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe et visant l'une des quatre missions relevant de leur compétence.

• Sort des équipements nécessaires à l'exercice de la compétence

Equipements devant être mis à disposition

Les digues appartenant à une personne morale de droit public et achevées avant le 28 janvier 2014 devront nécessairement être mises gratuitement et conventionnellement à la disposition de la commune (4) ou de l'EPCI compétent, sauf si, d'une part, l'influence hydraulique de la digue dépasse le périmètre de la commune ou de l'EPCI compétent et, d'autre part, s'il existe un gestionnaire de celle-ci. Par ailleurs, jusqu'au 28 janvier 2024, l'Etat ou l'un de ses établissements publics continuera à assurer, pour le compte de la commune ou de l'EPCI compétent, la gestion des digues dont il avait la charge au 28 janvier 2014. Une convention conclue entre l'Etat et la collectivité compétente, et ne pouvant être modifiée qu'à l'initiative de cette dernière, devra déterminer l'étendue de ce concours, les moyens matériels et humains qui y seront consacrés, et la compensation financière des charges ainsi transférées. En outre, durant cette période de dix ans, le financement des travaux de mise en

conformité des ouvrages vis-à-vis des exigences réglementaires et légales incombera à l'Etat.

S'agissant des autres ouvrages, c'est-à-dire, des ouvrages et infrastructures, propriétés d'une personne morale de droit public, qui n'ont pas exclusivement vocation à prévenir des inondations mais qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, s'avèrent de nature à y contribuer (exemple: les remblais), devront être mis à disposition de la commune ou de l'EPCI compétent par leur propriétaire ou leur gestionnaire. Une telle mise à disposition aura pour finalité de permettre à la commune ou à l'EPCI compétent, d'utiliser ces équipements et d'y apporter les aménagements nécessaires pour ce faire.

Toutefois, de tels équipements ne seront pas mis à disposition, dans la mesure où leur mise à disposition, les travaux nécessaires à la réalisation des aménagements projetés ou leur exploitation ne seraient pas compatibles avec leur fonctionnalité. Dans cette hypothèse, la responsabilité du propriétaire ou du gestionnaire de ces équipements ne pourra, néanmoins, être engagée que si les dommages subis ont été provoqués ou aggravés, soit par l'existence ou le mauvais état d'entretien de l'ouvrage ou de l'infrastructure, soit par une faute commise par le propriétaire ou le gestionnaire. En tout état de cause, les autorités compétentes ne disposeront pas des ouvrages appartenant à une personne privée, sous réserve qu'ils ne soient manifestement plus entretenus, auquel cas ils pourront, en vertu des articles L.2243-1 et suivants du CGCT, faire l'objet d'une procédure de déclaration en état d'abandon manifeste, aboutissant à une expropriation au profit de la commune.

Modalités de la mise à disposition

Cette mise à disposition devra s'organiser par voie conventionnelle, la convention devant préciser « les modalités de la mise à disposition et de la maîtrise d'ouvrage des travaux ainsi que les responsabilités de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent, du propriétaire et du gestionnaire dans l'exercice de leurs missions respectives ». Une telle mise à disposition sera, par principe, gratuite. Toutefois, la convention pourrait prévoir une compensation financière au profit du propriétaire ou du gestionnaire dans la mesure où celui-ci aurait exposé des frais spécifiques pour contribuer à la prévention des inondations et submersions. Enfin, en cas de désaccord sur l'intérêt de la mise à disposition ou sur sa compatibilité avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure, il est prévu que le préfet de département puisse être saisi d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au propriétaire ou gestionnaire, après avis de la commission départementale des risques naturels majeurs, de procéder à la mise à disposition ou à ce que soit constatée une incompatibilité.

• Possibilité d'initier et de bénéficier de la création de servitudes

Une commune (5) ou un EPCI à fiscalité propre pourra, afin de faciliter l'exercice de cette nouvelle compétence, initier la création de servitudes administratives dont (•••)

RÉFÉRENCES

• Code de l'environnement, art. L.211-7

(●●●) ils bénéficieront. Ces servitudes pourront être créées sur les fonds privés qui seraient les terrains d'assiette ou d'accès à des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions, au sens de l'article L.562-8-1 du code de l'environnement, ainsi qu'à des ouvrages ou infrastructures qui y contribuent ayant, le cas échéant, un ou plusieurs des objets visés au II de l'article L.566-12-2 du même code. La procédure d'institution de telles servitudes, initiée par la commune ou l'EPCI compétent aboutira à l'adoption d'une décision

À NOTER

Afin de financer cette nouvelle compétence, les communes ou les EPCI pourront instituer une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

par l'autorité administrative compétente qui devra définir le tracé, la largeur et les caractéristiques de celles-ci. La création de telles servitudes conduira notamment à ce que ses bénéficiaires (la commune ou l'EPCI à fiscalité propre) soient subrogés au propriétaire du fonds dans l'accomplissement de toute formalité nécessaire à l'obtention des autorisations d'urbanisme requises pour les ouvrages, travaux et aménagements liés à l'objet de ces servitudes ou puissent imposer au propriétaire de s'abstenir de réaliser certains actes. Dans la mesure où la constitution d'une telle servitude causerait au propriétaire ou à l'exploitant du terrain « un préjudice direct, matériel et certain », le bénéficiaire de la servitude devra lui verser une indemnité visant à réparer un tel préjudice.

● Possibilité d'instituer une taxe spécifique

Afin de financer cette nouvelle compétence, les communes (6) ou les EPCI compétents pourront, conformément aux dispositions de l'article L.211-7-2 du code de l'environnement, instituer une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations régie par les dispositions du nouvel article 1530 bis du code général des impôts.

Cette taxe aura pour objet le « financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens ». En contrepartie, le montant des primes d'assurance contre le risque d'inondation et celui des franchises devront tenir compte, à due proportion, de la réduction des risques qui résultera des travaux de prévention. Afin d'instituer et de percevoir cette taxe, l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent devra adopter une délibération en ce sens avant le 1^{er} octobre d'une année N pour être applicable au 1^{er} janvier de l'année N+1.

Toutefois, le produit voté sera doublement plafonné: d'une part, il ne pourrait excéder un plafond global fixé à 40 euros par habitant (7), au sens de la population dite « DGF », rési-

dant sur le territoire relevant de sa compétence et, d'autre part, il ne pourrait être supérieur au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence. Le produit de la taxe alors voté sera réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à la commune ou aux communes membres de l'EPCI compétent. La base de la taxe sera déterminée dans les mêmes conditions que pour la part communale ou, à défaut de part communale, dans les mêmes conditions que pour la part intercommunale de la taxe principale à laquelle la taxe s'ajoute.

Enfin, il est à noter que le produit de cette taxe unique, dont le régime suit celui des contributions directes, ne pourra être affecté qu'au financement des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de cette nouvelle compétence.

● Adhésion à des établissements publics territoriaux de bassin et des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau

Pour l'exercice de cette nouvelle compétence, les communes et EPCI compétents pourront, conformément à l'article L.213-12 du code de l'environnement, transférer ou déléguer tout ou partie des missions relevant de cette compétence au profit des établissements publics territoriaux de bassin et des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau auxquels ils auront adhéré, constitués sous la forme de syndicats mixtes dit « fermés » ou « ouverts ».

À RETENIR

> Financement. Pour l'exercice de cette compétence, les EPCI à fiscalité propre pourront adhérer à des établissements publics territoriaux de bassin ou des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, mais également, instituer une taxe spécifique, dont le produit ne pourra qu'être affecté au financement de cette compétence.

) L'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 utilise la mention « exercent » et non pas « peuvent exercer ». Ainsi, il nous semble, et sous réserve de l'interprétation à venir du juge, qu'il ne s'agira pas d'une faculté mais bien d'une obligation pour le département et la région de continuer d'exercer ces missions jusqu'au transfert de celles-ci à l'EPCI à fiscalité propre intervenant au plus tard le 1^{er} janvier 2018.

2) Compétences mentionnées au I de l'article L.5215-20 du CGCT pour les communes urbaines et aux I et II de l'article L.5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération.

3) Il s'agira, préalablement au 1^{er} janvier 2016, des communes s'étant dotées de cette com-

pétence par anticipation et, à compter de cette date, des seules communes isolées.

(4) Cf. supra note 3.

(5) Cf. supra note 3.

(6) Cf. supra note 3.

(7) Il conviendra ici de tenir compte des habitants au sens de la population dite « DGF » définie à l'article L.2334-2 du CGCT, tenant compte outre de la population municipale totale notamment d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage.

(8) Cf. supra note 3.