

GEMAPI : comment rédiger les statuts des communautés et des syndicats ?

30/06/2017

La date du 1er janvier 2018 approchant, nombreuses sont les communautés à s'interroger sur l'inscription de la compétence GEMAPI, obligatoire à cette date, et d'éventuelles compétences complémentaires dans leurs statuts aussi bien que dans les statuts des syndicats mixtes appelés à intervenir dans ce champ. Il convient de retenir une rédaction appropriée selon la structure compétente ou la compétence concernée. Point juridique et méthodologique à destination des adhérents de l'AdCF.

Statuts des communautés

Le principe d'une compétence obligatoire est que la loi en définit le libellé et, ce faisant, les contours. Lorsque les statuts de la communauté sont toilettés pour tenir compte du transfert d'une nouvelle compétence obligatoire, il y a donc lieu de reprendre la rédaction figurant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT).

En matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), le CGCT effectue un renvoi à certaines dispositions du code de l'environnement (article L. 211-7, I bis, visant les 1°, 2°, 5° et 8° du I) qui ont vocation à figurer dans les statuts des communautés pour délimiter cette compétence conformément au souhait du législateur.

A ce propos, la loi ne prévoit aucune obligation de modifier les statuts des communautés en vue du transfert de la compétence GEMAPI à titre obligatoire au 1er janvier 2018. Juridiquement, la loi s'impose aux statuts dans la hiérarchie des normes et rend l'ensemble des communautés compétentes à cette date indépendamment de leurs statuts. La loi NOTRe du 7 août 2015 (art. 68) a certes prévu une obligation de modifier les statuts pour le 1er janvier 2018, mais elle ne s'applique qu'aux communautés de communes et d'agglomération qui existaient à la date de publication de cette loi, ce qui exclut celles issues de fusions ou créées ex nihilo entre-temps, et ne porte que sur la compétence optionnelle « assainissement » et, pour les communautés de communes, la compétence optionnelle « eau » (pour le détail sur cette obligation de la loi NOTRe, [consulter notre article juridique](#)).

Exemple de rédaction de la compétence obligatoire GEMAPI dans les statuts :

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, comprenant les missions suivantes, énumérées à l'article L. 211-7 du code de l'environnement :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Référence : CGCT, art. L. 5214-16 (communautés de communes), L. 5215-20 et L. 5215-20-1 (communautés urbaines), L. 5216-5 (communautés d'agglomération) et L. 5217-2 (métropoles)

Il appartiendra ensuite au conseil communautaire de préciser par délibération les actions qu'il entend mener dans le cadre de sa compétence obligatoire.

Au-delà de la compétence obligatoire GEMAPI, une communauté ou une métropole peut aussi intervenir dans des domaines complémentaires. Une compétence facultative devra lui être transférée pour cela, au moyen d'une modification de statuts supposant des délibérations concordantes du conseil et de la majorité qualifiée des communes membres suivante : deux tiers des communes au

moins représentant la moitié de la population au moins, ou de la moitié des communes au moins représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre la commune la plus peuplée si elle représente plus du quart de la population totale (CGCT, art. L. 5211-17).

Dans le cadre d'une compétence facultative, le libellé qui figure dans les statuts est beaucoup plus libre, à la condition de ne pas scinder l'investissement et le fonctionnement et de bien délimiter les champs d'intervention des communes et de la communauté pour se conformer aux principes de spécialité et d'exclusivité.

Ce travail de définition d'une compétence facultative est l'occasion d'être plus précis que les seuls items mentionnés à l'article L. 211-7 du code de l'environnement (précité) dans la mesure où ces dispositions larges ne visaient pas, à l'origine, à délimiter des domaines de compétences, mais à autoriser, à prescrire ou exécuter des travaux. En d'autres termes, il est conseillé de préciser davantage le domaine de compétence que les items autres que ceux des 1°, 2°, 5° et 8° qui composent la compétence obligatoire.

Exemple de rédaction d'une compétence facultative d'une communauté, en complément de la GEMAPI :

La lutte contre la pollution (*NB : 6° de l'art. L. 211-7, I, du code de l'environnement*) de la rivière X grâce à des actions d'information et de sensibilisation à ses abords (*NB : exemple de précision*)

Statuts des syndicats

La même logique préside à la rédaction des statuts d'un syndicat auquel une communauté confierait tout ou partie de sa compétence GEMAPI. En effet, les syndicats n'exercent pas de compétence à titre obligatoire et leurs membres sont donc en mesure de formuler plus librement les compétences qu'ils leur transfèrent.

Dans le cas où une communauté transfère sa compétence à un syndicat mixte, le cas échéant labellisé EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion des eaux) ou EPTB (établissement public territorial de bassin), il est ainsi conseillé d'être plus précis que la rédaction des différents items figurant à l'article L. 211-7 du code de l'environnement (cf. ci-dessus). Ceci pour les éléments relevant, dans les communautés, aussi bien de la compétence obligatoire (les items 1°, 2°, 5° et 8° précités) que d'une éventuelle compétence facultative. De cette façon, le partage des rôles entre la communauté et le syndicat sera plus clairement établi, qu'il s'agisse de savoir qui est compétent pour agir ou qui est responsable en cas de dommage.

La loi a seulement prévu un transfert obligatoire à la communauté. Quand cette dernière souhaite être adhérente d'un syndicat mixte dans le cadre de la compétence GEMAPI, rien n'impose donc qu'elle lui transfère toute la compétence : une partie de la compétence obligatoire initiale peut seulement être concernée. Cette séabilité est actuellement l'objet d'un débat autour de la question suivante : doit-elle être limitée à la séparation des quatre items qui composent la compétence GEMAPI (les items 1°, 2°, 5° et 8° précités), avec la conséquence que chaque item choisi est intégralement transféré, ou peut-elle être opérée au sein d'un même item ? La doctrine des services de l'Etat penche à ce jour pour la première lecture mais aucune précision législative ou jurisprudentielle ne permet, à ce jour, d'y répondre définitivement. L'AdCF plaide pour davantage de souplesse.

Les limites d'un raisonnement par item

La formule est connue : la compétence Gemapi est composée des rubriques 1, 2, 5

et 8 de l'article L.211-7 du code de l'environnement. Sur le papier, l'exercice apparaît donc simple : il s'agira d'identifier les différentes missions que recouvre chacune de ces rubriques et d'organiser leur exercice. Dans la réalité, le travail s'avère beaucoup plus complexe.

Comme l'explique l'avocat **Philippe Marc**, « *l'article L.211-7 du code de l'environnement trouve son origine dans la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. (...) Il (...) est originellement conçu pour obtenir une déclaration d'intérêt général (DIG) du préfet habilitant une collectivité à intervenir dans un domaine qui concerne la propriété privée des riverains* » dans le domaine des milieux aquatiques et des inondations. En d'autres termes, cet article n'a pas été pensé pour caractériser des missions d'une compétence d'une collectivité territoriale.

« *Le législateur a fait l'hypothèse que les 12 rubriques de cet article figuraient l'ensemble des compétences nécessaires à caractériser le grand cycle de l'eau* », continue Philippe Marc. Une lecture plus attentive de ces rubriques démontre toutefois des redondances (n°5 « prévention des inondations » et n°9 « aménagement hydrauliques concourant à la sécurité civile »), des rubriques relevant davantage du « petit » cycle de l'eau (n°3 « approvisionnement en eau »), ainsi que des natures de missions très différentes. De la même façon, certaines missions peuvent concourir à plusieurs de ces rubriques. Ainsi, les interprétations actuelles estiment que la restauration de champs d'expansion de crues participe de la rubrique n°1 (« aménagement d'un bassin »), alors même que cette mission est directement liée à la prévention des inondations. A cette analyse s'ajoutent les limites actuelles de la Gemapi. Si la rubrique n°5 vise à la « défense contre les inondations et la mer », elle est censée exclure les inondations par remontée de nappes ou par ruissellement.

En d'autres termes, raisonner strictement par « rubrique » ou « item » composant la Gemapi constitue un exercice non seulement difficile, mais qui peut également manquer de pertinence afin de répondre aux enjeux du territoire en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Un certain nombre de collectivités choisissent aujourd'hui d'adopter une réflexion plus globale intégrant d'autres champs du grand cycle de l'eau. Reste qu'en ayant choisi d'affecter la taxe additionnelle facultative dite « taxe Gemapi », le législateur a limité son périmètre aux rubriques 1, 2, 5 et 8, dont les contours restent flous.