

## AMÉNAGEMENT NATURE, LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE  
SECRETARIAT D'ÉTAT À LA RÉFORME TERRITORIALE

### **Instruction du Gouvernement du 21 octobre 2015 relative à l'attribution de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)**

NOR : DEVL1505433J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

**Résumé :** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles attribue au bloc communal une compétence exclusive et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. La présente instruction demande aux préfets d'accompagner les collectivités dans cette réforme.

**Catégorie :** mesure d'organisation des services retenue par le ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit.

**Domaine :** collectivités territoriales – écologie, développement durable – intérieur.

**Type :** instruction du Gouvernement.

**Mots clés liste fermée :** <CollectivitesTerritoriales\_Amenagement\_DeveloppementTerritoire\_DroitLocal/> ; <Energie\_Environnement/>.

**Mots clés libres :** eau – compétence des collectivités – gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

**Référence :**

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

Décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin ;

Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques ;

Décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau.

**Date de mise en application :** immédiate.

**Annexes :**

Plaquette pédagogique sur la réforme créant la compétence « GEMAPI » et l'attribuant aux communes avec transfert aux EPCI à fiscalité propre ;

Vademecum pour l'animation des missions d'appui technique de bassin

*La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre de l'intérieur, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale aux préfets de département de métropole et outre-mer ; aux préfets coordonnateurs de bassin (pour exécution) ; aux préfets de région (direc-*

*tion régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement et délégation de bassin; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie [Île-de-France] et délégation de bassin; direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement; direction départementale des territoires; direction départementale des territoires et de la mer; Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA); Agences de l'eau; Offices de l'eau; secrétariat général du Gouvernement; secrétariat général MEDDE et du MLETR; direction générale des collectivités locales (DGCL); direction générale l'aménagement, du logement et de la nature/direction de l'eau et de la biodiversité (DGALN/DEB); direction générale de la prévention des risques) (pour information).*

Le législateur attribue aux communes, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, une nouvelle compétence exclusive et obligatoire de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI). Cette compétence sera exercée par les communes ou, en lieu et place des communes, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP).

Les missions relevant de cette compétence couvrent l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (en particulier les dispositifs de stockage), la défense contre les inondations et contre la mer (en particulier la gestion des ouvrages de protection), l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris leur accès (notamment en cas de carence des propriétaires riverains quant à leur obligation d'entretien courant du cours d'eau) et la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (notamment la restauration de la continuité écologique).

Avant l'entrée en vigueur de la réforme, tous les échelons de collectivités ou leur groupement pouvaient se saisir de ces missions, pour des motifs d'intérêt général ou d'urgence. Mais il s'agissait de missions facultatives et partagées. Le constat est aujourd'hui celui d'un morcellement et d'un enchevêtrement de ces interventions.

L'attribution de cette compétence au bloc communal permettra désormais d'assurer, sur l'ensemble du territoire national, un lien étroit et pérenne entre la politique d'urbanisme et les missions relatives à la prévention des risques et à la gestion des milieux aquatiques.

La structuration de cette intercommunalité en matière de gestion de l'eau et de prévention des inondations doit néanmoins s'attacher à garantir la pérennité des groupements de collectivités qui exercent aujourd'hui efficacement les missions relevant de la GEMAPI, conforter la solidarité territoriale et favoriser l'émergence d'une gestion intégrée de la ressource en eau.

Les communes ou EPCI-FP pourront adhérer à des syndicats mixtes et leur transférer tout ou partie de la compétence. La loi encourage ainsi la création de syndicats mixtes à des échelles hydrographiquement cohérentes : les EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion des eaux) à l'échelle de sous-bassins versants et les EPTB (établissement public territoriaux de bassin) à l'échelle des groupements de sous bassin.

L'appropriation de cette nouvelle compétence par les élus, à ce stade insuffisante, devrait s'améliorer à présent que les textes d'application sont publiés. Néanmoins, la technicité du sujet et l'évolution prévisible des missions opérationnelles qui seront dévolues aux intercommunalités, notamment en termes de gestion des digues, inquiètent les élus quant à la répartition des responsabilités. Le récent jugement prononcé à l'encontre de l'ancien maire de La Faute-sur-Mer suite à la catastrophe Xynthia soulève par ailleurs, de la part des élus, des interrogations quant à l'aggravation de leur responsabilité lors des situations d'inondation. À ce titre, il convient de rappeler que les responsabilités du maire et de la commune peuvent être engagées – avant l'entrée en vigueur de la réforme – en cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police générale (prévention des inondations). La création et l'attribution de la compétence GEMAPI aux communes n'alourdit donc pas leur responsabilité en la matière. Au contraire, la réforme clarifie le droit applicable et offre les outils juridiques et financiers nécessaires à un exercice efficace de ces responsabilités.

Ainsi, nous vous demandons de bien vouloir, dans les meilleurs délais, organiser des réunions d'information avec les présidents des intercommunalités et, dans la mesure du possible, les maires du département afin de présenter les principales dispositions d'ordre législatif qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et d'informer les élus sur le fait que ces dispositions n'aggraveront pas leurs responsabilités en cas de survenance d'un événement dommageable pour un tiers.

Naturellement, vous ferez valoir tout l'intérêt de cette nouvelle politique pour l'amélioration de la protection des territoires exposés au risque d'inondation qui concernent, à des degrés divers, 17 millions de nos concitoyens.

Vous trouverez ci-joint une brochure pédagogique à cette fin. Cette brochure, les projets de textes d'application et les documents de doctrines établis par les administrations centrales sont également disponibles sur le site [www.gemapi.fr](http://www.gemapi.fr).

Les territoires à risque important d'inondation qui ont été identifiés par les services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dans le cadre de la directive « Inondations » constituent bien évidemment une priorité de votre action.

Chaque préfet coordonnateur de bassin a installé une mission d'appui technique à la mise en œuvre de la GEMAPI dont le principe a été prévu par l'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 susmentionnée et dont la composition et le fonctionnement ont été précisés par le décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014. La note jointe en annexe présente un vademecum relatif à l'animation des missions d'appui technique de bassin. Vous vous appuyerez sur l'état des lieux et les recommandations formulées par ces missions et veillerez à rendre compte de votre action aux préfets coordonnateurs de bassin.

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les directions départementales des territoires et les directions départementales des territoires et de la mer se tiennent à votre disposition pour vous apporter tout le soutien dont vous pourriez avoir besoin.

En outre, la direction générale de la prévention des risques, la direction de l'eau et de la biodiversité et la direction générale des collectivités locales restent à votre disposition pour toute question complémentaire concernant la mise en œuvre de la compétence GEMAPI.

Nous vous demandons également de nous faire part, sous les présents timbres, des difficultés éventuelles dans la mise en œuvre de ces instructions.

La présente instruction sera publiée aux bulletins officiels du ministère de l'intérieur et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Fait le 21 octobre 2015.

*La ministre de l'écologie,  
du développement durable  
et de l'énergie,*  
SÉGOLÈNE ROYAL

*Le ministre de l'intérieur,*  
BERNARD CAZENEUVE

*La ministre de la décentralisation  
et de la fonction publique,*  
MARYLISE LEBRANCHU

*Le secrétaire d'État  
chargé de la réforme territoriale,*  
ANDRÉ VALLINI



## Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi)

Une réforme qui clarifie les compétences des collectivités  
et les responsabilités des élus

**L**a loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles attribue au bloc communal\* une compétence exclusive et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. La création et l'attribution de la compétence Gemapi aux communes clarifie les responsabilités que les maires assument déjà partiellement en la matière et fournit les outils juridiques et financiers nécessaires pour leur exercice. La mise en œuvre de la réforme concentre dans les mains du bloc communal des compétences aujourd'hui morcelées. Celui-ci pourra ainsi concilier urbanisme

(meilleure intégration du risque d'inondation dans l'aménagement de son territoire et dans les documents d'urbanisme), prévention des inondations (gérer les ouvrages de protection) et gestion des milieux aquatiques (assurer l'écoulement des eaux et gérer les zones d'expansion des crues).

La réforme conforte également la solidarité territoriale : elle organise le regroupement des communes ou des EPCI à fiscalité propre au sein de structures ayant les capacités techniques et financières suffisantes pour exercer ces compétences, lorsque le bloc communal ne peut pas les assumer seul à l'échelle de son territoire.

\* Commune avec transfert à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre

## Obligations et responsabilité des acteurs : les apports de la réforme

### Des moyens financiers

L'État continue à porter la politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et accompagne les collectivités dans l'exercice de leurs compétences. En particulier, les financements actuels par les agences de l'eau et le fonds de prévention des risques naturels majeurs ne sont pas remis en cause. En 2013, les agences de l'eau ont engagé 224 M€ sur la restauration des milieux aquatiques. L'État a apporté 483 M€ sur 4 ans (2011-2014) pour les programmes d'action de prévention des inondations portés par les collectivités. En complément, les communes et EPCI à fiscalité propre pourront lever une taxe affectée à l'exercice de la compétence Gemapi. Cette taxe remplace le mécanisme préexistant de redevance pour service rendu, jugé peu opérationnel.

### FOCUS

#### Xynthia et la Faute-sur-Mer

Avant la réforme, le maire assume déjà les responsabilités en cas d'inondation. La responsabilité du maire peut être engagée s'il a commis une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ou une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer. Ce fut le cas lors du jugement Xynthia du 12 décembre 2014. La mise en œuvre de la réforme doit permettre au maire de mieux prendre en compte le risque d'inondation dans ses choix d'aménagement.



### LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### > AVANT LA RÉFORME

Tous les échelons de collectivités (commune, département, région) ou leurs groupements (syndicats de rivière, EPTB) peuvent se saisir des missions de gestion des milieux aquatiques ou de prévention des inondations, pour des motifs d'intérêt général ou d'urgence. Il s'agit de missions facultatives et partagées.

#### > AVEC LA RÉFORME

##### Une clarification de la compétence

Le législateur attribue une compétence exclusive et obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à la commune, avec transfert à l'EPCI à fiscalité propre (ou à la métropole de Lyon).

#### > AVEC LA RÉFORME

##### Un renforcement de la solidarité territoriale

Les communes et EPCI à fiscalité propre (ainsi que la métropole de Lyon) pourront adhérer à des syndicats mixtes en charge des actions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et, ce faisant, leur transférer tout ou partie de cette compétence. Ces syndicats pourront ainsi assurer la conception et la réalisation des aménagements à des échelles cohérentes pour la gestion de l'eau et organiser la solidarité territoriale. La loi encourage la création d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), à l'échelle du sous-bassin versant hydrographique et d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), à l'échelle des groupements de sous-bassins versants.



### LES POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE

#### > AVANT LA RÉFORME

La responsabilité administrative (et financière) de la commune et la responsabilité pénale du maire peuvent déjà être engagées, avant la réforme, pour faute du maire dans l'exercice de ses missions de police, d'information sur les risques et d'autorisation d'urbanisme.

#### > AVEC LA RÉFORME

Au niveau communal, le maire continue d'assurer les missions de police générale (comprenant la prévention des inondations) et de polices spéciales (en particulier la police de la conservation des cours d'eau non domaniaux, sous l'autorité du préfet) ainsi que ses compétences locales en matière d'urbanisme. À ce titre, il doit toujours :

- informer préventivement les administrés ;
- prendre en compte les risques dans les documents d'urbanisme et dans la délivrance des autorisations d'urbanisme ;
- assurer la mission de surveillance et d'alerte ;
- intervenir en cas de carence des propriétaires riverains pour assurer le libre écoulement des eaux ;
- organiser les secours en cas d'inondation.

## LE GESTIONNAIRE D'OUVRAGE DE PROTECTION

### > AVANT LA RÉFORME

Le gestionnaire d'un ouvrage de protection est responsable de son entretien, ainsi que de toutes les prescriptions fixées dans l'acte d'autorisation.

*La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage de protection peut être engagée lorsqu'il n'a pas respecté les règles de l'art et les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien.*

### > AVEC LA RÉFORME

#### Une meilleure gestion des ouvrages de protection

L'EPCI à fiscalité propre (ou la métropole de Lyon) devient gestionnaire des ouvrages de protection, le cas échéant par convention avec le propriétaire, en particulier pour les digues de l'État. Il a pour obligation de :

- déclarer les ouvrages mis en œuvre sur le territoire communal et organisés en un système d'endiguement ;
- annoncer les performances de ces ouvrages avec la zone protégée ;
- indiquer les risques de débordement pour les hauteurs d'eaux les plus élevées.

*La responsabilité de l'EPCI à fiscalité propre (ou du syndicat), comme gestionnaire de l'ouvrage de protection, peut être engagée lorsqu'il n'a pas respecté les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien.*

## LE PROPRIÉTAIRE DU COURS D'EAU (PUBLIC OU PRIVÉ)

- **Le propriétaire riverain est toujours responsable** de l'entretien courant du cours d'eau (libre écoulement des eaux) et de la préservation des milieux aquatiques situés sur ses terrains au titre du code de l'environnement en contrepartie du droit d'usage de l'eau et du droit de pêche.
- **Le propriétaire riverain est toujours responsable** de la gestion de ses eaux de ruissellement au titre du code civil.

## L'ÉTAT

L'État continue d'assurer les missions suivantes :

- élaborer des cartes de zones inondables ;
- assurer la prévision et l'alerte des crues ;
- élaborer les plans de prévention des risques ;
- contrôler l'application de la réglementation applicable en matière de sécurité des ouvrages hydrauliques ;
- exercer la police de l'eau ;
- soutenir, en situation de crise, les communes dont les moyens sont insuffisants.

## FOCUS

### La gestion des digues

Une multiplicité d'acteurs s'est historiquement impliquée dans la gestion des digues.

- État : 750 km  
- Collectivités territoriales et leurs groupements :

plus de 3700 km  
- Autres (associations syndicales de propriétaires, propriétaires privés individuels, opérateurs industriels et divers...) :

plus de 4700 km  
Les gestionnaires d'ouvrages hydrauliques existants pourront continuer à gérer les digues jusqu'à la prise de compétence GEMAPI par les collectivités concernées.

L'État gestionnaire de digues continuera à exercer cette mission jusqu'en 2024 pour le compte des EPCI à fiscalité propre concernés. Dans tous les cas, un gestionnaire de digues ne pourra pas être tenu responsable de la rupture d'une digue sous l'effet d'une crue centennale dès lors que la digue aura été conçue et entretenue pour résister à une crue de période de retour 50 ans.

### Que faire des digues orphelines ?

Sur les quelque 9 200 km de digues recensés, 3 000 à 4 000 km ont réellement vocation à être constitués, grâce à la Gemapi, en systèmes d'endiguement opérationnels protégeant des territoires à enjeux importants.

À l'inverse, beaucoup d'ouvrages de faible hauteur ou protégeant très peu d'enjeux, actuellement dans une situation de quasi-déshérence, pourront être déclassés si telle est la volonté de la collectivité responsable.

## Les missions relevant de la compétence Gemapi du bloc communal



**Aménager un bassin ou une fraction de bassin hydrographique,** notamment les dispositifs de stockage dans les lacs réservoirs.



**Entretien et aménagement un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau,** y compris ses accès, pour des motifs d'intérêt général ou d'urgence, notamment en cas de carence généralisée des propriétaires riverains quant à leurs obligations d'entretien courant.



**Assurer la défense contre les inondations et contre la mer** notamment par la construction et la gestion des digues.



**Protéger et restaurer des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides** ainsi que des formations boisées riveraines, comprenant le rétablissement des continuités écologiques aquatiques.

## Quelle ingénierie pour accompagner les collectivités ?

Pour mettre en œuvre cette réforme, les collectivités peuvent solliciter un appui :

- de plus d'une centaine de bureaux d'étude agréés par l'État ;
- de plusieurs équipes du réseau scientifique et technique du ministère de l'Écologie qui apportent leur expertise sur les projets de construction d'ouvrages ou sur l'évaluation des ouvrages existants ;
- des missions d'appui techniques constituées sous l'égide des préfets coordonnateurs de bassin au profit des collectivités territoriales, en application du décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 ;
- des associations, en particulier France digues (association professionnelle regroupant les grands gestionnaires de digues).

Ministère de l'Écologie,  
du Développement durable et de l'Énergie

Direction générale de l'Aménagement,  
du Logement et de la Nature

Direction générale de la  
prévention des risques

92055 La Défense Cedex  
Tél. 01 40 81 21 22



## ANNEXE

### VADEMECUM POUR L'ANIMATION DES MISSIONS D'APPUI TECHNIQUE DE BASSIN

Le décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux missions d'appui technique de bassin en précise leur rôle et leur composition.

#### **La composition de la mission d'appui technique de bassin est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin**

La composition des missions d'appui technique de bassin de métropole (hors Corse) a été arrêtée par chaque préfet coordonnateur de bassin. La composition des missions d'appui technique de bassin de Corse et d'outre-mer est en toute logique à adapter à leur contexte particulier.

Il est rappelé qu'outre ses membres désignés, la mission peut se faire assister par toute personne physique ou morale dont les compétences lui paraissent particulièrement utiles.

Les premiers retours d'expérience montrent l'intérêt pour la mission de s'appuyer sur les commissions territoriales de bassins et les commissions locales de l'eau afin d'associer au maximum les élus locaux.

#### **La mission d'appui technique de bassin est chargée d'émettre des recommandations sur l'identification et la définition d'outils utiles à l'exercice de la compétence GEMAPI**

Il est important de noter que la mission d'appui technique doit rendre compte annuellement de ses travaux au comité de bassin.

Ses résultats sont à présenter avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 dans un rapport d'évaluation et de recommandations.

À ce titre, la mission d'appui est un lieu propice à l'échange d'expériences et de pratiques entre ses membres.

#### **La mission d'appui technique de bassin est chargée de réaliser des états des lieux**

La mission d'appui technique de bassin est par ailleurs chargée d'établir un état des lieux des linéaires de cours d'eau d'une part et des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence, prioritairement pour les territoires à risque important d'inondation, d'autre part. Ces états des lieux doivent s'appuyer sur l'état des lieux des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et tenir compte des travaux conduits pour l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation.

Afin de faciliter la réalisation de ces états des lieux, les services de l'État rassemblent les éléments nécessaires à leur réalisation.

Concernant l'état des lieux des linéaires des cours d'eau, outre les informations disponibles dans l'état des lieux des SDAGE et le système d'information du bassin, l'outil CASCADE<sup>1</sup> est une source de données intéressante pour établir la liste des masses d'eau ayant fait l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration d'entretien.

Concernant l'état des lieux des ouvrages et installations, l'outil SIOUH<sup>2</sup> est également une source de données intéressante à mobiliser. Les travaux conduits pour l'élaboration des PPRi et de PAPI ainsi que les études conduites dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation (cartographie, notamment) peuvent être utilisés ainsi que toutes les études conduites dans le cadre de l'élaboration des plans grands fleuves. Compte tenu de l'antériorité de certaines études et des

<sup>1</sup> Le logiciel CASCADE est un outil d'accompagnement et de suivi des agents de police de l'eau des directions départementales des territoires dans le suivi des dossiers soumis à déclaration et autorisation loi sur l'eau.

<sup>2</sup> Le logiciel SIOUH (Système d'information des ouvrages hydrauliques) a pour objectif de décrire la géométrie spatiale des objets métiers de SIOUH (tronçons de barrages et de digues, périmètre des zones protégées et des zones submergées en cas de rupture) mais n'a pas vocation à produire des données de référence.

évolutions des connaissances, une actualisation de certaines informations sera à engager. Il est souhaitable que cela soit fait en étroite liaison entre les services de l'État et les collectivités territoriales prenant la compétence GEMAPI.

### **Les travaux de la mission d'appui technique de bassin doivent être diffusés**

Les premiers retours d'expérience concourent à promouvoir tout effort de pédagogie entourant les travaux de la mission d'appui technique de bassin.

Outre les réunions d'information à destination des élus locaux qui doivent être organisées dans chaque département, des journées d'information à l'échelle des bassins ou de leurs commissions territoriales sont des vecteurs intéressants pour présenter la compétence GEMAPI et diffuser les résultats des travaux de la mission d'appui.

Par ailleurs, la mise à disposition des documents supports de la mission d'appui sur un site internet est indispensable, et peut être accompagnée utilement par une lettre d'information grand public répondant aux questions les plus fréquentes.