

## > Sommaire

### ACTUALITES

**Indemnités de fonction** : à l'heure des impôts

**Marchés publics** : les seuils rehaussés

**Services publics** : laïcité tous azimuts

### JURISPRUDENCE

**Crèches dans les lieux publics** : les enseignements de Noël

**Domanialité** : de l'importance de l'accessoire

**Conseil municipal** : de l'excès de précaution

### FORMATIONS

**Action sociale** : Réussir son projet social local

**GEMAPI** : Comprendre pour mieux anticiper

### FICHE PRATIQUE

**GEMAPI** : que prévoient les textes ?

## > MARCHES PUBLICS

### Les seuils rehaussés

Le relèvement à 25 000 euros HT du seuil dit de « *dispense de procédure* » applicable aux marchés publics a fait l'objet d'un décret du 17 septembre 2015 publié au *Journal officiel* du 20 septembre.

Ce relèvement, accueilli avec satisfaction par la plupart des acheteurs publics et leurs prestataires, est entré en vigueur depuis le premier octobre 2015.

Un assouplissement qui n'a cependant pas manqué de faire réagir l'Association Anticor qui déplore une « *bonne nouvelle pour le clientélisme* ». Sévère, son président Jean-Christophe Picard ne mâche pas ses mots : « *La loi aide les élus malhonnêtes au détriment du contribuable* », a-t-il déclaré. Pour rappel, il y a un peu plus de 10 ans, ce seuil était fixé à 4 000 euros.

Du côté des marchés publics européens, le seuil plafond des marchés à procédure adaptée (MAPA) passe de 207 000 euros à 209 000 euros (pour les fournitures et les services), tandis que, pour les marchés de travaux, la procédure d'appel d'offres formalisée devient obligatoire à partir d'un montant de 5 225 000 euros (5 186 000 euros auparavant).

> [Lire aussi sur Edile : « Seuils et procédures applicables »](#)



## Actualités

## > INDEMNITES DE FONCTION

### A l'heure des impôts



La Direction générale des finances publiques (DGFiP) vient d'adresser aux comptables publics les nouveaux barèmes d'imposition applicables aux indemnités de fonction perçues par les élus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

L'occasion de rappeler que ces dernières font, par principe et sauf si l'élu en décide autrement, l'objet d'une retenue à la source « *libératoire de l'impôt sur le revenu* » en vertu de l'article 204-0 bis du Code général des impôts (CGI).

En clair, attention à ne pas les intégrer dans les traitements et salaires imposables dans le cadre de la déclaration d'imposition sur le revenu des personnes physiques (une case spécifique étant réservée à ce sujet sur le formulaire d'imposition). Au risque d'être imposé deux fois !

> [Télécharger la note de la DGFiP du 31 décembre 2015](#)

## > SERVICES PUBLICS

### Laïcité tous azimuts

Après l'Association des maires de France (AMF) et son Vademecum sur la laïcité présenté lors du rassemblement des maires, le 18 novembre dernier, c'est au tour du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de proposer un livret sur le thème de la laïcité.

Deux guides complémentaires qui visent à aider les élus locaux et leurs agents sur les questions qu'ils peuvent se poser au quotidien (menus des cantines, jours d'absence pour les fêtes religieuses, gestion des cimetières, neutralité des agents du service public...).



> [Télécharger le Vade-mecum de l'AMF](#)

> [Télécharger le Livret sur la laïcité du CNFPT](#)



## > CRECHES DANS LES LIEUX PUBLICS

### Les enseignements de Noël



A Cholet, Béziers, La Roche-sur-Yon, Melun ou encore Paris, par le passé, mais aussi dans les communes rurales et certains départements, nombreux sont les édiles à considérer qu'une crèche de Noël constitue une forme de tradition populaire.

Un point de vue cependant loin d'être partagé par toutes les juridictions administratives, comme en témoigne une récente décision de la Cour administrative de Paris<sup>(1)</sup>. Dans cette affaire, la juridiction condamne en effet l'installation d'une crèche de la Nativité dans la cour de l'Hôtel de ville de Melun durant la période des fêtes de fin d'année 2012. Rappelant que la loi du 9 décembre 1905 interdit expressément « d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit (...) », le juge administratif considère qu'« une crèche de Noël, dont l'objet est de représenter la naissance de Jésus, installée au moment où les chrétiens célèbrent cette naissance, doit être regardée comme ayant le caractère d'un emblème religieux (...) et non comme une simple décoration traditionnelle ». Dans ce cadre, l'installation d'une crèche « dans l'enceinte d'un bâtiment public est contraire à ces dispositions ainsi qu'au principe de neutralité des services publics », conclut la Cour administrative d'appel de Paris.

Mais dans le département de la Vendée, c'est un tout autre point de vue que vient de défendre la Cour administrative de Nantes à l'occasion d'une affaire pourtant similaire<sup>(2)</sup>. La juridiction nantaise estime ainsi que l'installation d'une crèche dans le hall de l'hôtel du département de la Vendée, « compte tenu de sa faible taille, de sa situation non ostentatoire et de l'absence de tout autre élément religieux, s'inscrivait dans le cadre d'une tradition relative à la préparation de la fête familiale de Noël, alors même qu'elle ne se rattachait pas à un particularisme local ».

La notion d'emblème religieux prohibé dans les lieux publics varierait-elle selon les départements ? Une clarification devant le Conseil d'Etat semble pour le moins s'imposer.

#### C.R.

#### Notes

<sup>(1)</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 8 octobre 2015, Fédération départementale des Libres penseurs de Seine-et-Marne, n° 15PA00814. [Télécharger la décision](#)

<sup>(2)</sup> Cour administrative d'appel de Nantes, 13 octobre 2015, Département de la Vendée c/ Fédération de la Libre Pensée de la Vendée, n°14NT03400. [Télécharger la décision](#)

## > DOMANIALITE

### De l'importance de l'accessoire

La question des accessoires de voirie génère un contentieux sans cesse renouvelé. Un récent arrêt du Conseil d'Etat<sup>(1)</sup> en offre encore un exemple tout à fait typique.

En l'occurrence, un terrain privé était voisin d'une voie publique située en surplomb. Un mur séparant la voie et le terrain s'étant partiellement écroulé à la suite d'intempéries, le maire de la commune avait mis en demeure, sur le fondement des textes applicables aux immeubles menaçant ruine, le propriétaire de réparer ce mur, alors même que la question de la propriété de celui-ci n'avait pas été réglée. Estimant ne pas être responsable de la situation qu'il attribuait à un mauvais drainage des eaux de ruissellement le long de la voie communale en cause, le propriétaire a intenté une action de plein contentieux visant à être indemnisé des préjudices qu'il estimait avoir subi.

De façon tout à fait logique, le juge administratif a considéré que le mur partiellement écroulé devait être considéré comme appartenant à la commune. En effet, même s'il avait été surélevé dans sa partie supérieure pour servir de clôture, la partie inférieure de ce mur avait vocation à assurer le soutènement de la voie publique. **Ce n'était dès lors pas une simple clôture mais bien plutôt un accessoire indispensable de la voie publique et il devait donc être considéré comme faisant partie du domaine public communal.**

A partir de là, toute la procédure menée sur le fondement de la police des édifices menaçant ruine a été évidemment jugée illégale et une responsabilité sans faute de la collectivité a été reconnue à l'égard du voisin de la voie publique soutenue par ce mur. De manière là-encore tout à fait traditionnelle, le juge administratif a estimé que la collectivité devait donc indemniser ce tiers par rapport à l'ouvrage pour les préjudices que lui avait causé ce dernier. Ainsi, outre les troubles de jouissance, le juge a indemnisé le particulier pour les frais qu'il avait engagés pour réparer le mur sur le fondement de l'enrichissement sans cause de la commune qui aurait dû procéder à ces réparations puisque le mur lui appartenait.

#### E.S.

#### Note

<sup>(1)</sup> Conseil d'Etat, 15 mars 2013, Commune de Villeneuve-lès-Avignon, n° 354593. [Télécharger la décision](#)

## > CONSEIL MUNICIPAL

### De l'excès de précaution

Il est généralement conseillé aux élus qui pourraient s'estimer en conflit d'intérêt avec une décision envisagée par la commune de sortir du jeu pour ne pas risquer de remettre en cause la délibération en question. A condition toutefois de ne pas faire d'excès de zèle comme le rappelle une récente décision de la Cour administrative d'appel de Douai<sup>(1)</sup>.

Outre un éventuel risque d'ordre pénal, l'article L.2131-11 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

Sur la base de cette disposition et craignant pour la légalité du plan local d'urbanisme (PLU) que le conseil municipal s'appropriait à approuver, un maire avait écarté des débats et du vote deux conseillers municipaux.

Le maire invoquait que ces conseillers étaient propriétaires fonciers dans la commune et qu'ils avaient formulé, lors de l'enquête publique, des observations sur les dispositions du projet relatives aux zones incluant des terrains leur appartenant. Il les considérait par conséquent comme des conseillers municipaux intéressés à l'affaire.

Les deux conseillers, ainsi écartés de la discussion relative à l'adoption d'un document pourtant essentiel pour l'avenir de leur commune, ont estimé que leur droit d'être informés et de s'exprimer sur les affaires communales n'avait pas été respecté. Ils ont donc formulé un recours et, tant en première instance qu'en appel, ont été entendus car ce n'est pas parce que l'on est propriétaire terrien qu'on est forcément intéressé à l'affaire au sens des dispositions précitées.

En cette matière comme dans d'autres, c'est lorsque l'intérêt du conseiller municipal intéressé est distinct de celui de la généralité des habitants que le risque existe effectivement. Or, s'agissant de l'adoption de documents locaux d'urbanisme, le seul fait d'être propriétaire de parcelles concernées par le document n'est pas une circonstance de nature, à elle seule, à faire regarder le conseiller comme personnellement intéressé à l'affaire<sup>(2)</sup>.

C'est bien plus lorsqu'il s'agit d'adopter la modification d'un document existant que le risque est alors plus prégnant. Dans ce cas, la question de l'intérêt personnel est en effet beaucoup plus finement analysée par le juge, particulièrement lorsque ce sont les terrains d'un ou plusieurs conseillers qui sont spécialement concernés par la révision<sup>(3)</sup>.

S'agissait-il dans cette affaire d'une volonté délibérée d'écartier des représentants de l'opposition d'un débat crucial pour l'avenir de la commune ou d'un simple excès de zèle ? Quoiqu'il en soit, la précaution mise à avant par le maire s'est finalement retournée contre lui.

**E.S.**

---

Notes

<sup>(1)</sup> Cour administrative d'appel de Douai, 8 septembre 2014, Commune de Vignemont, n°13DA00765.

[Télécharger la décision](#)

<sup>(2)</sup> Conseil d'Etat, 15 avril 1996, Commune du Marin, n°139784

<sup>(3)</sup> Conseil d'Etat, 27 mai 1998, Sieur Havard, n°121417

## DEUX NOUVELLES FORMATIONS A SIGNALER

**En ce début d'année 2016, Edile a le plaisir de vous annoncer la mise en place de deux nouveaux modules de formation à destination des élus locaux et de leurs agents.**

### ACTION SOCIALE

#### Réussir son projet social municipal

La réussite du projet social local représente aujourd'hui un enjeu prioritaire pour l'action municipale. Avec l'extension de la précarité dans ses trois composantes, économique (perte de revenus), relationnelle (perte de liens) et identitaire (perte de repères), les décideurs locaux vont en effet devoir réorienter leur responsabilité de producteurs de services vers celle de producteurs de liens.

Cette formation, proposée en partenariat avec l'Institut national du développement social (INDS) et l'Observatoire national de l'action sociale (Odas) se déroule à Paris sur deux journées consécutives. Prochaines dates les 9 et 10 juin 2016.

### ENVIRONNEMENT

#### GEMAPI : Comprendre pour mieux anticiper

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, le bloc communal devra exercer, à titre obligatoire, une nouvelle compétence relative à la Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI).

Cette formation d'une journée, qui vise à aider les responsables locaux à mettre en œuvre ce transfert de compétence en maîtrisant les nouveaux enjeux de la gestion territoriale de l'eau, s'adresse aux élus locaux (maires, adjoints, présidents et vice-présidents d'établissements publics de coopération intercommunale), aux cadres territoriaux ainsi qu'aux agents des agences de l'eau et des syndicats.

Pour en savoir plus, n'hésitez pas à nous contacter par mail à l'adresse [c.robort@edile.fr](mailto:c.robort@edile.fr)



## Fiche pratique

### **GEMAPI** Que prévoient les textes ?

La gestion territoriale de l'eau va profondément évoluer dans les années à venir. En effet, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, complétée par la loi NOTRe du 7 août 2015, a confié au bloc communal le soin d'exercer, à titre obligatoire, une nouvelle compétence relative à la Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI), à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle compétence étant disséminées dans de multiples textes, il est indispensable de connaître leur teneur afin de mieux appréhender ce qui est attendu des collectivités en la matière.

Première fiche d'une série consacrée à la mise en œuvre de la GEMAPI.



#### Textes de référence

- Art. 56 et s. de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

- Art. 64 et 76 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

## 1. Les lois MAPTAM et NOTRe

### A. Objectifs de la réforme

La réforme instituée par la loi MAPTAM a pour origine un constat simple : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations sont des compétences facultatives et partagées entre toutes les collectivités et leurs groupements (énumérées notamment à l'article L.211-7 du Code de l'environnement).

Cette situation se révèle problématique car elle aboutit à une multiplication des maîtres d'ouvrages compétents sur un même territoire qui a pour conséquence de ne pas favoriser la vision stratégique à l'échelle d'un bassin versant de cette gestion.

Afin de structurer les maîtrises d'ouvrage locales, la loi MAPTAM a donc confié au bloc communal le soin d'exercer cette compétence GEMAPI.

### B. La Loi MAPTAM du 27 janvier 2014

L'article 56 de la loi MAPTAM détermine le contenu de la compétence GEMAPI confiée au bloc communal.

Il s'agit de :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (notamment la gestion des dispositifs de stockage) ;
- 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 (notamment en cas de carence du propriétaire riverain de ce cours d'eau) ;
- la défense contre les inondations et contre la mer (gestion des ouvrages de protection tels que les digues) ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (opérations de restauration de la continuité écologique).

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 communes ou EPCI FP peuvent adhérer à des syndicats mixtes et leur transférer tout ou partie de cette compétence.

Cette loi encourage du reste la création de syndicats mixtes à des échelles cohérentes sur le plan hydrographique, à savoir :

- les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) à l'échelle des sous-bassins versants ;
- les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) à l'échelle des groupements de sous-bassins.

Enfin, afin d'accompagner la prise de compétence GEMAPI par les communes et EPCI, la loi impose à chaque préfet coordonnateur de bassin de mettre en place une mission d'appui chargée notamment de réaliser un état des lieux des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence.

### C. La Loi NOTRe du 7 août 2015

La loi NOTRe comporte des dispositions destinées à simplifier la mise en œuvre de la compétence GEMAPI :

- en premier lieu, la date buttoir d'entrée en vigueur de la compétence prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2016 par la loi MAPTAM est reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les communes et les EPCI FP peuvent cependant mettre en œuvre dès à présent ces dispositions par anticipation ;

- la compétence GEMAPI fait désormais l'objet d'un transfert en totalité et de façon automatique des communes vers l'échelon intercommunal. La loi MAPTAM n'avait pas prévu ce transfert automatique s'agissant des communautés de communes ;

- enfin, la loi NOTRe prévoit une procédure simplifiée pour la création des EPTB et EPAGE.

### **Une compétence susceptible d'évoluer ?**

Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui est en seconde lecture à l'Assemblée nationale depuis le 26 janvier 2016 comporte un article relatif à la GEMAPI.

En effet, les lois MAPTAM et NOTRe prévoient un transfert automatique de la compétence GEMAPI des communes vers les EPCI FP dont elles sont membres. Or, lorsque la commune a déjà transféré cette compétence à des syndicats de communes (ou à des syndicats mixtes), plusieurs cas de figure se présentent.

Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est inclus en tout ou partie dans un syndicat :

- la communauté de communes est substituée aux communes au sein du syndicat ;
- pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles, le droit commun s'applique, avec retrait automatique des communes du syndicat pour les compétences obligatoires.

Le texte du projet de loi entend éviter dans tous les cas de figure le retrait des communes des syndicats existants.

A cette fin, il généralise la « *représentation-substitution* » : à l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI, les communes membres d'un syndicat qui exerce des missions relatives à la compétence GEMAPI seront systématiquement substituées par l'EPCI au sein du syndicat.

## **2. Les décrets d'application de la GEMAPI**

Les textes d'applications de la GEMAPI sont désormais tous publiés. Ils précisent les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle compétence.

### **A. Missions d'appui technique de bassin**

Le [décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014](#) fixe la composition, l'objet et le fonctionnement des missions d'appui technique constituées dans chaque bassin par le préfet coordonnateur de bassin afin d'accompagner la prise de compétence GEMAPI par les communes.

Chaque mission émet des recommandations quant aux outils utiles à l'exercice de la compétence, établit un état des lieux des linéaires des cours d'eau ainsi qu'un état des lieux technique, administratif et économique des ouvrages et des installations nécessaires à l'exercice de la compétence.

### **B. Le décret « Dignes »**

Le [décret n° 2015-526 du 12 mai 2015](#) réglemente les ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions (notamment les digues).

En résumé, ce texte :

- concerne le parc d'ouvrages existants ainsi que les nouveaux ouvrages à construire.
- fixe le cadre selon lequel les communes et EPCI compétents en GEMAPI établissent et gèrent ces ouvrages de prévention des risques (notamment les digues).
- détermine également le délai laissé aux collectivités territoriales pour les actions de prévention des inondations en vue de régulariser la situation des ouvrages existants.

### **C. Le décret EPTB et EPAGE**

Le [décret n° 2015-1038 du 20 août 2015](#) précise les critères de délimitation des périmètres respectifs des EPTB EPAGE.

L'EPTB est un groupement de collectivités territoriales constitué 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 notamment.

L'EPAGE est un groupement de collectivités territoriales constitué à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux.

### **L'abandon du décret relatif à la taxe GEMAPI ?**

Pourtant annoncé par la loi MAPTAM, le décret devant préciser les conditions de mise en œuvre de la nouvelle taxe affectée à la compétence GEMAPI semble être abandonné car inutile.

[Une note de la Direction Générale des Collectivités Locales \(DGCL\)](#) du 11 septembre 2014 précise néanmoins les modalités de mise en œuvre de cette taxe.

T.T.

## **L'Info des Territoires**

newsletter juridique  
proposée par le site [www.edile.fr](http://www.edile.fr)

Ont réalisé ce numéro : Christophe Robert, Emmanuel Salaun, Thierry Touret

Publication éditée par Edile SAS. RCS Lisieux  
794 753 368. Le Bourg – Saint-Martin-de-Fresnay,  
14170, L'Oudon

Chargé d'édition : Thierry Touret

Directeur de la publication : Christophe Robert

ISSN 2264-5144. Janvier 2016