

**Possibilités d'intervention du département et de la région dans le domaine de l'eau,
suite à la création de la compétence GEMAPI**

L'article 56 de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a modifié l'article L. 211-7 du code de l'environnement en créant un I. bis :

« Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend les missions définies aux 1°, 2°, ° et 8° du I. A cet effet, elles peuvent recourir à la procédure prévue au même I. ».

Par ailleurs, le I. de l'article L. 211-7 dispose que les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent intervenir dans divers domaines concernant la gestion de l'eau, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I. bis de ce même article.

Il résulte de ces modifications que la « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » (GEMAPI), se définit comme une compétence exclusive des communes avec transfert aux EPCI à fiscalité propre.

A l'occasion du dialogue national des territoires du 15 juillet 2015, les associations nationales de collectivités ont souhaité que l'administration apporte des précisions sur la possibilité de maintenir, dans les domaines définis à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, les interventions des départements et des régions.

Cette note présente les analyses juridiques communes des services du ministère de l'intérieur, du ministère chargé de la décentralisation et du ministère en charge de l'écologie.

I. La GEMAPI est une compétence exclusive du bloc communal

La GEMAPI est une compétence attribuée exclusivement aux communes avec transfert aux EPCI à fiscalité propre à compter du 1er janvier 2018¹. Avant cette date, les communes et les EPCI peuvent, s'ils le souhaitent, exercer cette compétence par anticipation.

La disposition transitoire du I de l'article 59 de la loi n°2014-58 maintient les possibilités d'action, jusqu'au 1er janvier 2020, de toute personne morale de droit public assurant l'une des missions constituant la compétence GEMAPI à la date de la publication de la loi.

À compter du 1er janvier 2020, le caractère exclusif de la compétence fera obstacle à ce que les départements et les régions continuent à intervenir dans le champ d'application de la compétence GEMAPI (Conseil d'Etat, 29 juin 2011, Commune de Mons-en-Barœul).

¹L'intention du législateur est claire sur ce point, comme en témoignent les débats parlementaires, notamment à l'assemblée nationale, le jeudi 12 décembre 2013 : « Dans les textes en vigueur, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations sont des compétences facultatives partagées entre toutes les collectivités et leurs groupements, ce qui ne favorise ni une vision stratégique à l'échelle d'un bassin versant ni l'identification d'acteurs responsables de l'entretien des cours d'eau et des digues protégeant les populations vivant en zone inondable. L'affirmation du caractère obligatoire de cette compétence, prévue par ce texte, est un enjeu majeur pour la protection des biens et des personnes, car il s'agit de tirer les leçons d'un passé douloureux – je pense à Vaison-la-Romaine, à la tempête Xynthia, aux inondations dans le Var en 2010 et en 2011 et, en juin 2013, en Haute-Garonne et dans les Hautes-Pyrénées – en réduisant les risques liés aux inondations en bord de rivière ou aux submersions sur le littoral. J'ai la conviction que le projet de loi, tel qu'il a été amendé par le Sénat, conforte pour l'essentiel le rôle des communes concernées car situées en zone inondable. » (Jean Launay).

II. Les départements et les régions peuvent continuer à intervenir sur le fondement des compétences qui leur sont dévolues par la loi

Le législateur a laissé subsister, dans le domaine de l'eau, des compétences partagées entre les collectivités ou groupements de collectivités, dans les conditions prévues au I de l'article L.211-7 du code de l'environnement² et de l'article L.151-36 du code rural et de la pêche maritime³. L'intervention des départements et des régions, sur le fondement de ces compétences facultatives, n'est cependant pas possible lorsque les opérations entrent en concurrence avec les compétences exclusives du bloc communal. La compétence GEMAPI, en tant que compétence exclusive, fait obstacle à l'exercice de compétences facultatives. C'est le sens de l'expression « sous réserve » employée au I de l'article L. 211-7.

A titre d'exemple, les départements et les régions peuvent intervenir pour entreprendre l'étude, l'exécution, ou l'exploitation d'aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile (9° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement) ou l'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants (10° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement), dès lors que ces ouvrages ne sont pas exclusivement dédiés à la prévention des inondations. L'intervention du département ou de la région est notamment possible lorsque ces ouvrages contribuent à l'alimentation de secours en eau potable d'une population ou à la lutte contre les incendies (9°), à la gestion de la ligne d'eau (10°) en vue d'un soutien d'étiage, d'un usage de l'eau (pour la navigation, l'irrigation, les loisirs) ou de sa force motrice (hydroélectricité).

Par ailleurs, les départements et les régions conservent des compétences en propre intéressant le domaine de l'eau :

- le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. (L.1111-10 CGCT). Il établit un programme d'aide à l'équipement rural des communes (L.3232-1 CGCT) et met une assistance technique à la disposition des communes et des EPCI notamment dans le domaine des milieux aquatiques (L.3232-1-14 CGCT). Il est également compétent pour définir et gérer des espaces naturels sensibles (L.142-1 à 13 du code de l'urbanisme), en particulier des milieux aquatiques ;

²Au titre du I de l'article L.211-7, les départements et les régions peuvent intervenir pour 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 :

- 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 le domaine 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.

³Au titre de l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime, les départements peuvent prescrire ou exécuter les travaux lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence :

- 3° Entretien des canaux et fossés ;
- 6° Irrigation, épandage, colmatage et limonage.

- la région détient des compétences générales de promotion du soutien à l'aménagement et à l'égalité de ses territoires (L.4211-1 CGCT). Elle est autorité de gestion de certains fonds structurels européens. Enfin, la région est compétente pour la planification en faveur du développement durable du territoire (schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité du territoire au titre de l'article L. 4251-1 CGCT; schéma régional de cohérence écologique au titre de l'article L371-3 Code de l'environnement) et est à l'initiative des parcs naturels régionaux et des réserves naturelles régionales.

III. Des interventions croisées restent possibles pour les opérations faisant appel à des compétences de plusieurs échelons de collectivités territoriales dans le domaine de la gestion de l'eau

En pratique, une même opération ou un même ouvrage peut relever de plusieurs domaines de compétences dévolues à différents échelons de collectivités, et justifier en conséquence des interventions croisées.

Au demeurant, le code général de la propriété des personnes publiques (articles L.2123-7 et 8 CGPPP) prévoit la possibilité de superpositions d'affectation ou de gestion pour un ouvrage ou un immeuble relevant du domaine public, qui justifie que plusieurs personnes publiques, notamment des collectivités territoriales, interviennent à des motifs différents, en fonction des compétences respectives.

A titre d'exemple, un même ouvrage hydraulique peut être exploité pour l'approvisionnement en eau (compétence dont peuvent se saisir le département ou la région en application du 4° du I de l'article L.211-7) et pour la protection contre les inondations (compétence exclusive du bloc communal en application du Ibis de l'article L.211-7).

IV. Les collectivités territoriales peuvent organiser des coopérations dans le domaine de la gestion de l'eau

Les collectivités peuvent tout d'abord s'associer en groupement, auquel elles peuvent transférer tout ou partie de leurs compétences, selon des modalités définies dans le statut du groupement. Le département ou la région peuvent ainsi adhérer à des syndicats mixtes ouverts (et en particulier les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux ou les établissements publics territoriaux de bassin, définis à l'article L.213-12 du code de l'environnement), en charge de la GEMAPI si les EPCI à fiscalité propre situés dans leur périmètre d'intervention leur ont transféré tout ou partie de cette compétence.

Des conventions, qui ont pour objet la réalisation de prestations de services, peuvent aussi être conclues entre collectivités (dans les conditions prévues à l'article [L. 5111-1](#) alinéa 3 et suivant du CGCT).

Une collectivité territoriale peut enfin déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées sont alors exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante (L.1111-8 CGCT).

En conclusion, il n'est pas exclu qu'après le 1er janvier 2020, les départements et les régions puissent, s'ils le souhaitent :

- participer au financement de l'exercice de la compétence GEMAPI, sur la base d'un fondement juridique qui leur est propre, à savoir :
 - Pour les régions : l'article L. 4221-1 du CGCT permettant leur contribution au titre de leur compétence en matière d'aménagement du territoire.
 - Pour les départements : d'une part, les articles L.1111-10 et L. 3232-1 du CGCT permettant respectivement le financement par les départements des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et la programmation d'une aide à l'équipement rural ; d'autre part, les articles L.142-1 à L. 142-13 du code de l'urbanisme établissant une compétence départementale pour la gestion des espaces naturels sensibles.
- adhérer à un syndicat mixte ouvert auquel les EPCI à fiscalité propre ont transféré tout ou partie de la compétence GEMAPI, à condition que l'objet de ce dernier inclue au moins une autre mission définie au I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement (ex : lutte contre l'érosion des sols, lutte contre la pollution des eaux terrestres et marines)..
- contribuer à la maîtrise d'ouvrage d'opérations faisant appel à des compétences de plusieurs échelons de collectivités dont la GEMAPI du bloc communal (I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement pour les items hors du champ GEMAPI et article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime pour l'entretien des canaux et fossés, l'irrigation, l'épandage, le colmatage et limonage)