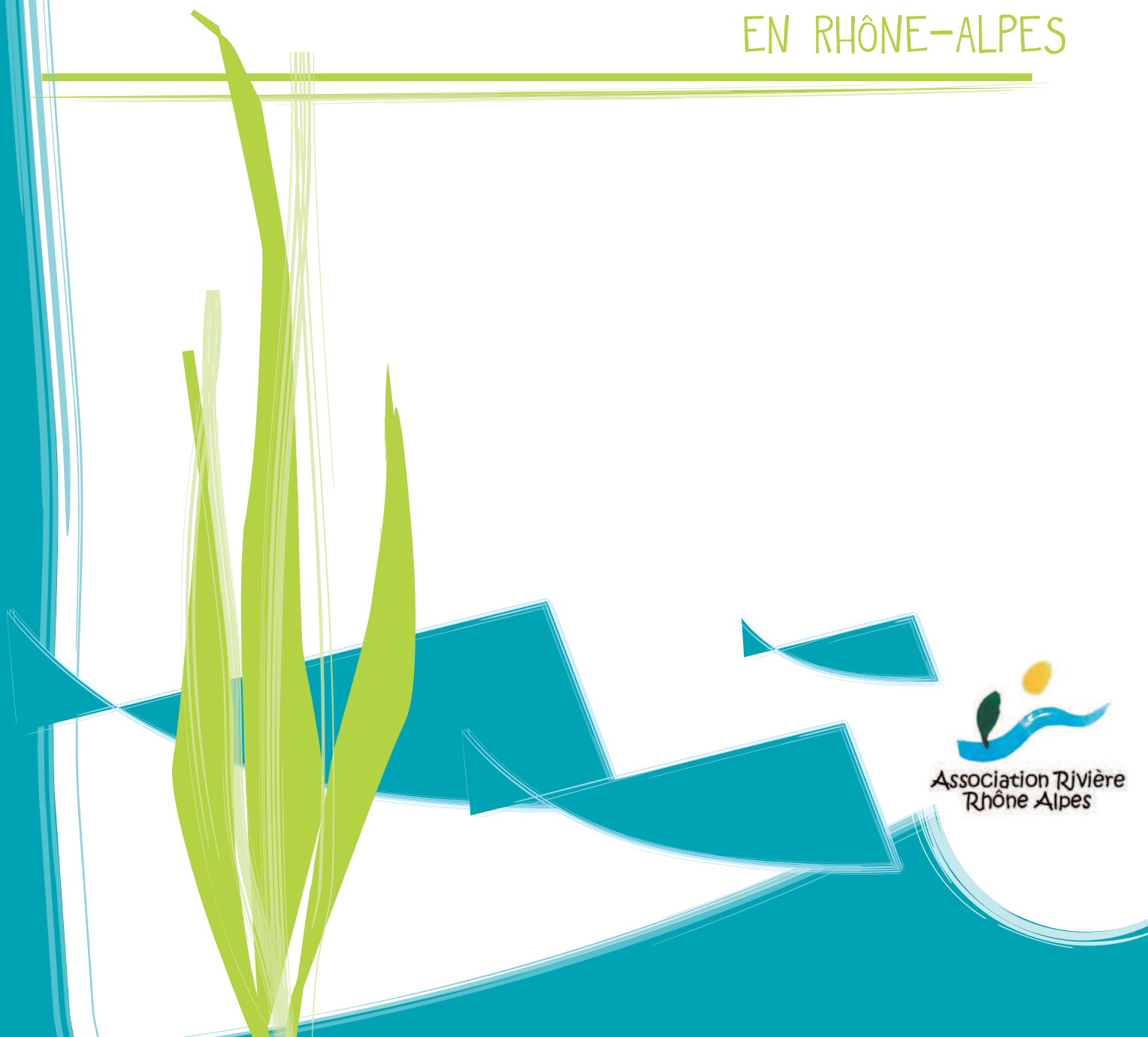




ANALYSE DES COMPÉTENCES
ET DU STATUT JURIDIQUE
des structures porteuses de contrats
de rivière et de SAGE

EN RHÔNE-ALPES



Avec la contribution active des techniciens et gestionnaires des milieux aquatiques de la Région Rhône-Alpes, et plus particulièrement de :

Fabien BORDON	Syndicat mixte du Pays de Maurienne (73)
Julien BIGUE	Association Rivière Rhône Alpes (38)
Betty CACHOT	Syndicat de Rivières Brévenne-Turdine (69)
Hervé CALTRAN	Service environnement du Conseil général de l'Ain (01)
Virginie CHIREZ	Assemblée du Pays Tarentaise-Vanoise (73)
François DELORME	Communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole (42)
Xavier DE VILLELE	Syndicat mixte du bassin versant du Lignon, de l'Anzon et du Vizézy (42)
Alain DUPLAN	Parc naturel régional du Vercors (38)
Sylvie DUPLAN	Asconit Consultants (69)
Anne FELL	Syndicat intercommunal Ardèche Claire (07)
Pierre GADIOLET	Syndicat mixte pour le réaménagement de la Plaine des Chères (69)
Philippe GADIOLLET	Syndicat intercommunal d'aménagement et d'entretien de la Reyssouze (01)
Elisabeth GALLIEN	Syndicat mixte d'aménagement du bassin hydraulique de la Bourbre (38)
Marie-Pénélope GUILLET	Syndicat mixte des Affluents du Sud-Ouest Lémanique (74)
Nathalie LARDIERE	Syndicat Hydraulique des 4 Vallées du Bas Dauphiné (38)
Hélène LUCZYSZYN	Géoplus (26)
Frédéric MANALT	Syndicat intercommunautaire d'entretien de la Méouge (26)
Régis MATHON	Syndicat intercommunal d'aménagement de l'Albarine (01)
Pierre MIGAYROU	Parc naturel régional du Vercors (38)
Yves PIOT	Syndicat interdépartemental mixte à la carte d'aménagement de la Coise et ses affluents, du Volon et du Furan (42)
Alice PROST	Syndicat mixte des territoires de Chalaronne (01)
Emilie ROGER	Syndicat intercommunal de la Gresse et du DRAC (38)
Julien SEMELET	SIVU Basse Vallée de l'Ain (01)
Aline STRACCHI	Syndicat mixte Bassin Versant de la Véore (26)
Cyril THEVENET	Syndicat mixte Veyle Vivante (01)
Céline THICOIPE	SIVU du bassin de Lange et de l'Oignin (01)
Daniel VERDEIL	Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (38)
Cécile VILLATTE	Syndicat interdépartemental d'aménagement du Guiers et de ses affluents (38)

PRÉFACE

L'Association Rivière Rhône Alpes anime un réseau de techniciens et de gestionnaires des milieux aquatiques en leur apportant une aide dans la réalisation de leurs missions. Afin d'élargir son champ d'intervention, et toujours dans le but de capitaliser les informations et de valoriser les expériences autour de thèmes qui concernent ces gestionnaires, l'association lance la publication d'une collection de cahiers techniques. Le "cahier technique sur les structures porteuses de contrats de rivière et SAGE en Rhône-Alpes" est le premier de cette série.

A l'heure où de plus en plus de territoires s'organisent afin de mettre en place une gestion pérenne de l'eau et des milieux aquatiques, on assiste à la création d'un grand nombre de structures porteuses de démarches contractuelles. Ces structures, même si elles poursuivent le même objectif, ont toutes un visage différent : statut juridique, compétences, financement... et il est parfois bien difficile de se positionner face à la complexité qui s'en dégage.

Ce cahier technique ne se prétend pas exhaustif mais cherche à fournir des points de repère sur le fonctionnement juridique et financier des structures porteuses de contrats de rivière et de SAGE en Rhône-Alpes. Il devrait permettre à chacun de mieux appréhender l'articulation entre les différents acteurs de l'eau, et il engage une réflexion sur la multiplicité des réponses locales face à la volonté de mieux gérer les milieux aquatiques.

Ce guide a été réalisé par Elodie Rosset pour l'Association Rivière Rhône Alpes, à partir de l'analyse des statuts de structures porteuses, et grâce à la collaboration de techniciens et chargés de mission des milieux aquatiques de la région. Qu'ils soient ici remerciés de leur participation à ce projet.

Très bonne lecture à tous,



Betty CACHOT,
Présidente de l'Association
Rivière Rhône Alpes

SOMMAIRE

Introduction	5
CHAPITRE 1 : LES ACTEURS DYNAMIQUES DE LA GESTION DES COURS D'EAU	11
<u>I. La participation active des partenaires institutionnels</u>	11
A. La montée en puissance des autorités décentralisées	11
1. Le repli des services déconcentrés sur les fonctions régaliennes	11
a. Au niveau régional.....	11
b. Au niveau départemental.....	12
2. La mise en place d'une politique volontariste par les collectivités territoriales	14
a. Les orientations choisies par le Conseil régional.....	14
b. L'assistance technique et financière des Conseils généraux.....	16
B. L'originalité de la gestion des cours d'eau : l'administration par bassin versant	19
1. Rhône-Alpes : une région mais deux comités de bassin	19
2. L'appui technique et financier des Agences de l'Eau Rhône-Méditerranée et Loire-Bretagne	20
<u>II. Les structures intercommunales, l'échelon le plus adapté</u>	23
A. La forte implication des communes et de leurs groupements dans la gestion des milieux aquatiques	23
1. Le régime d'intervention des collectivités locales et de leurs groupements	23
a. Les propriétaires riverains, déficients dans l'entretien des cours d'eau.....	23
b. Les communes et leurs groupements, acteurs centraux de la gestion des cours d'eau.....	25
2. Une organisation sous forme de structure intercommunale	29
a. La naissance d'une structure porteuse.....	29
b. Les principes fondamentaux de répartition des compétences.....	31
B. La domination des syndicats	33
1. Les syndicats, une plus grande visibilité des acteurs de la rivière	34
a. Les syndicats de communes, une formule souple.....	34
b. Les syndicats mixtes, une association de partenaires plus large.....	35
c. Les cas particuliers.....	39
2. Les communautés, une union plus intégrée	44
a. Les communautés de communes.....	45
b. La communauté d'agglomération.....	45

CHAPITRE 2 : LA VULNERABILITE DES STRUCTURES PORTEUSES	49
<u>I. Les risques juridiques pesant sur l'activité des structures porteuses</u>	49
A. Une répartition explicite des compétences, préalable indispensable au bon fonctionnement de la structure	49
1. Les différents domaines d'intervention des collectivités et de leurs groupements dans le domaine de l'eau	49
a. La déclinaison thématique des compétences « eau ».....	49
b. Les compétences exercées par les structures porteuses de contrat de rivière et de SAGE.....	53
2. L'intervention du juge administratif	57
a. L'imprécision des statuts, source d'ambiguïtés.....	57
b. L'engagement de la responsabilité.....	60
B. Les structures porteuses soumises à de possibles transformations	66
1. Les menaces pesant sur l'existence des structures porteuses	66
a. Les risques de dissolution du groupement.....	66
b. Le retrait d'un membre de la structure.....	67
2. Les implications de la réorganisation de l'intercommunalité sur le territoire	70
a. Coïncidence parfaite entre les deux périmètres.....	70
b. Inclusion du périmètre syndical dans celui de la communauté.....	71
c. Inclusion de la communauté dans le périmètre du syndicat ou interférence des deux périmètres.....	71
<u>II. Les structures porteuses face à d'éventuels risques financiers</u>	74
A. Une plus grande fragilité financière des syndicats	74
1. Le financement pérenne des communautés.....	74
2. Les contributions des membres, ressource principale des syndicats.....	76
B. Les clés de répartition, reflet de la cohésion du bassin versant	78
1. Le contexte local comme facteur déterminant.....	78
2. L'introduction de critères discriminants.....	79
Les conclusions à retenir	83
Bibliographie	85
Liste des abréviations	87
Table des illustrations	88
Table des annexes	89



L'Institut français de l'environnement a réalisé une étude sur la contamination des eaux superficielles et souterraines par les pesticides pour les années 2003 et 2004 (y compris les départements d'outre-mer). Selon les résultats de cette enquête publiés en août 2006, 96 % des points de mesure des eaux superficielles et 61 % des points de mesure des eaux souterraines sont touchés par cette pollution. Ce constat montre l'urgence d'une gestion de la ressource en eau pour garantir sa qualité et satisfaire les besoins de la population. Les procédures de gestion concertée telles que les contrats de rivière et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) poursuivent ces objectifs.

Un cours d'eau est défini par la présence et la permanence d'un lit naturel à l'origine et par la permanence d'un débit suffisant.

Les cours d'eau sont soumis à de nombreuses pressions et nécessitent une gestion et une protection attentives. L'article L. 210-1 du code de l'environnement, issu de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992, affirme que l'eau fait partie du « patrimoine commun de la nation » et que son usage appartient à tous. Ces deux éléments conduisent à mettre en place une gestion globale et équilibrée¹ de la ressource en eau, mise en œuvre notamment par les collectivités publiques et leurs groupements. D'après la jurisprudence, un cours d'eau se définit à partir de deux critères² :

- la présence et la permanence d'un lit naturel à l'origine, y compris les cours d'eau naturels à l'origine et rendus artificiels. Sont exclus les canaux et fossés créés par l'homme.
- la permanence d'un débit suffisant la majeure partie de l'année.

Or, un cours d'eau peut être soumis à deux régimes juridiques : soit celui des eaux domaniales soit celui des eaux non domaniales.

Le régime juridique des cours d'eau domaniaux.

Les rivières domaniales sont les cours d'eau qui font l'objet d'un classement dans le domaine public de l'Etat par décret en Conseil d'Etat³. Il s'agit principalement des cours d'eau et lacs navigables ou flottables, de ceux rayés de la nomenclature des voies navigables mais maintenus dans le domaine public fluvial et de ceux concédés par l'Etat pour leur entretien et usage à des collectivités locales. L'Etat est le propriétaire des cours d'eau et il a l'obligation de maintenir le bon écoulement des eaux et le maintien de la vie aquatique. Sa responsabilité peut être mise en cause en cas de dommages provoqués ou aggravés par carence d'entretien.

¹ Définition de la gestion équilibrée dans l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

² Circulaire du 2 mars 2005 relative à la définition de la notion de cours d'eau, non publiée au journal officiel (JO).

³ Avant la loi sur l'eau de 1964, le critère de domanialité d'un cours d'eau était sa navigabilité ou sa flottabilité.

Le régime juridique des cours d'eau non domaniaux.

La Directive Cadre sur l'Eau de 2000 introduit une logique d'objectifs et de résultats.

En France, les politiques de l'eau ont comme objectif une gestion équilibrée de la ressource en eau, définie par la loi du 3 janvier 1992.

En l'absence de définition positive, les cours d'eau non domaniaux sont ceux qui n'appartiennent pas au domaine public fluvial. Selon l'article L. 215-2 du code de l'environnement⁴, le riverain est propriétaire du lit, des alluvions, des relais et des îlots qui forment le cours d'eau. En cas de pluralité des propriétaires, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, selon une ligne tracée au milieu du cours d'eau. L'obligation d'entretien de la rivière revient aux propriétaires, mais l'Etat assure le contrôle de cet entretien pour garantir l'intérêt général⁵.

La gestion des cours d'eau et de leurs milieux associés s'inscrit dans un cadre juridique plus vaste. Au niveau international, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 et la Convention sur la biodiversité fixent des objectifs généraux qui servent de ligne de conduite dans les politiques de l'eau. Toutefois, l'évolution majeure en matière de gestion de la ressource en eau est l'adoption de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) le 23 octobre 2000⁶. Elle fixe un cadre réglementaire général et ambitieux pour la protection et l'amélioration des milieux aquatiques. Elle a pour objectif d'harmoniser les directives antérieures et de mettre fin au foisonnement de textes sectoriels. Largement inspirées du modèle français, les dispositions de la DCE assurent le passage d'une logique de moyens à celle d'objectifs et de résultats. L'objectif de « bon état écologique » doit être atteint en 2015 en prenant en compte les aspects qualitatifs et quantitatifs de la ressource en eau. Transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004, la DCE encadre désormais les politiques de gestion des cours d'eau en France.

En France, les politiques de l'eau s'appuient principalement sur les dispositions issues de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992⁷. Dans son article 2, codifié à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, elle prône une gestion équilibrée de la ressource en eau avec comme objectif :

- la préservation des écosystèmes aquatiques,
- la protection des eaux contre toute pollution,
- la restauration de la qualité des eaux et leur régénération,
- le développement et la protection de la ressource en eau,
- la valorisation de l'eau comme ressource économique,
- la conciliation de différentes exigences (santé, salubrité publique, sécurité civile, alimentation en eau potable, vie biologique, libre écoulement des eaux, différents usages sociaux et économiques...).

⁴ Anciennement, l'article 98 du code rural.

⁵ Article L. 215-7 du code de l'environnement, anciennement article 103 du code rural.

Un curage peut être prescrit par arrêté préfectoral spécial afin d'assurer le libre écoulement des eaux ou la salubrité publique.

⁶ Publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes du 22 décembre 2000.

⁷ Publiée au JO du 4 janvier 1992.

La gestion globale de la ressource en eau se traduit notamment au travers des SDAGE.

Depuis 1992, les collectivités locales ont vu leur rôle dans la gestion des milieux aquatiques se renforcer.

Ce dispositif est complété par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Elle établit notamment un cadre général pour la lutte contre les inondations. De nouvelles évolutions sont introduites dans le nouveau projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques (PLEMA). S'inscrivant dans l'objectif du bon état écologique défini par la DCE, ce nouveau texte a l'ambition de rénover l'organisation institutionnelle. En cours de discussion au Parlement, ce projet de loi touche de nombreux domaines. Il prévoit notamment :

- le renforcement de la lutte contre la pollution,
- l'évolution du dispositif des Agences de l'Eau,
- l'opposabilité des SAGE aux tiers,
- la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), se substituant au Conseil Supérieur de la Pêche,
- de nouveaux outils pour la gestion des services de l'eau et de l'assainissement...

La gestion globale de la ressource en eau se traduit à l'échelle des grands bassins hydrographiques au travers des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Pour la région Rhône-Alpes, c'est le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse⁸ et partiellement le SDAGE Loire-Bretagne qui s'appliquent. Actuellement, les SDAGE évoluent pour traduire les orientations de la politique communautaire. Ils correspondent aux plans de gestion inscrits dans la DCE. Leur révision doit intervenir en 2009 avec la définition d'un programme d'actions pour aboutir au bon état écologique des masses d'eau⁹.

Ce contexte juridique complexe encadre l'intervention des collectivités locales pour la gestion des cours d'eau. La loi du 3 janvier 1992 est à l'origine du renforcement de l'action des collectivités locales et à une extension de leurs attributions dans l'aménagement des milieux aquatiques. Plusieurs raisons ont contribué à un regroupement des compétences au profit des collectivités territoriales : la dégradation des cours d'eau par défaut d'entretien, la nécessité de protéger la population contre les inondations et la logique de décentralisation mise en œuvre depuis quelques années. Jusqu'en 1983, l'Etat prenait seul en charge la politique environnementale. L'article 1 de la loi du 7 janvier 1983¹⁰ est à l'origine d'une nouvelle répartition des compétences entre les acteurs publics. En effet, les communes, les départements, les régions et l'Etat concourent à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. Par conséquent, une responsabilité partagée existe entre ces différents protagonistes.

⁸ Approuvé en 1996.

⁹ Une masse d'eau est une portion homogène de cours d'eau, canal, aquifère, plan d'eau ou zone côtière. Il s'agit d'un découpage élémentaire des milieux aquatiques destiné à être l'unité d'évaluation de la directive cadre.

¹⁰ Loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. JO du 9 janvier 1983.

Les collectivités disposent de deux instruments principaux : les SAGE et les contrats de milieux.

Afin de répondre aux objectifs de gestion globale et concertée de la ressource en eau formulés dans les législations, les collectivités locales disposent de deux instruments principaux : les contrats de rivière et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux. La région Rhône-Alpes s'illustre par le succès de ces deux démarches sur son territoire.

Sur le territoire national, 133 SAGE¹¹ ont été répertoriés.

- Emergence (dossier préliminaire) ●
- Instruction (périmètre fixé par arrêté) ●
- Elaboration (CLE constituée) ●
- Mise en œuvre (SAGE approuvé et élaboré) ●

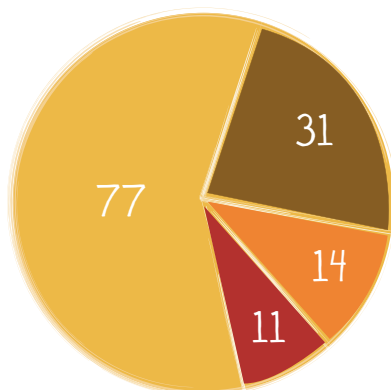


Figure 1. Répartition des SAGE sur le territoire français, en fonction de leur état d'avancement, au 22 août 2006

Source : graphique réalisé à partir des données du site www.gesteau.eaufrance.fr

Dans la région Rhône-Alpes, 12 SAGE¹² sont dénombrés.

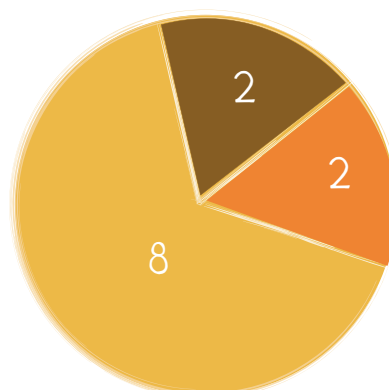


Figure 2. Répartition des SAGE en Rhône-Alpes, en fonction de leur état d'avancement, au 25 juillet 2006

Source : graphique réalisé à partir des données du site www.gesteau.eaufrance.fr

Sur le territoire national, 186 contrats de rivière¹³ sont comptabilisés.

- En émergence ●
- En élaboration ●
- En cours d'exécution ●
- Achevés ●

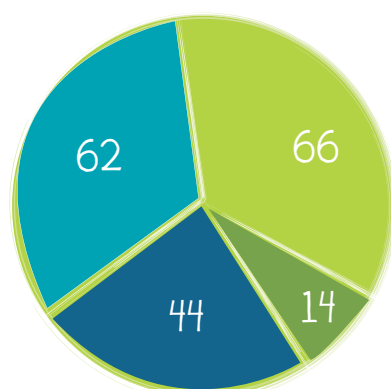


Figure 3. Répartition des contrats de rivière sur le territoire national, en fonction de leur état d'avancement, au 28 août 2006

Source : graphique réalisé à partir des données du site www.gesteau.eaufrance.fr

En Région Rhône-Alpes, 66 contrats de rivière¹⁴ sont dénombrés.

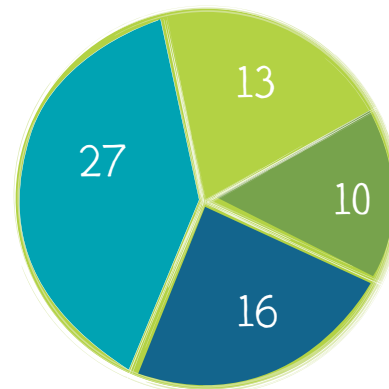


Figure 4. Répartition des contrats de rivière en Rhône-Alpes, en fonction de leur état d'avancement, au 31 juillet 2006

Source : graphique réalisé à partir des données du site www.gesteau.eaufrance.fr

¹¹Source : site internet www.gesteau.eaufrance.fr

¹² Cf. Annexe 1 pour la liste des SAGE.

¹³ Source : site internet www.gesteau.eaufrance.fr

¹⁴ Cf. Annexe 2 pour la liste des contrats de milieux en Rhône-Alpes.

Le succès des démarches de gestion concertée met en évidence le fait que les élus se sont progressivement appropriés la thématique de « la gestion des cours d'eau ».

La gestion des cours d'eau est devenue un enjeu environnemental.

Les structures porteuses sont la cheville ouvrière des contrats de rivière et des SAGE.

Les contrats de rivière et les SAGE sont portés par des structures de coopération intercommunale.

Cette réussite montre que les acteurs rhônalpins s'approprient progressivement la thématique de la gestion des cours d'eau. En effet, si les compétences « eau potable » et « assainissement » sont reconnues comme des attributions traditionnelles¹⁵ des communes, en revanche, la « gestion de la rivière » apparaît comme un enjeu moins prioritaire pour les élus locaux et son organisation n'est pas partout effective et pérenne.

Toutefois, le levier financier des contrats de rivière est un puissant facteur incitatif. Le bonus financier accordé par les partenaires, tels que l'Agence de l'Eau ou le Conseil régional, a participé à l'émergence de procédures contractuelles sur le territoire rhônalpin et à la création de syndicats de bassins versants.

Motivée essentiellement par l'enjeu sécuritaire, la gestion des cours d'eau devient progressivement un enjeu environnemental pour les élus locaux. Une politique de gestion effective de la ressource en eau se planifie sur le long terme mais l'émergence des structures compétentes est lente. C'est sous la forme de structures intercommunales ou de syndicats mixtes que les collectivités locales et leurs groupements se sont progressivement organisés pour mettre en place les procédures de gestion concertée de l'eau. Qualifiées de « cheville ouvrière », les structures porteuses de contrats de rivière ou de SAGE jouent aujourd'hui, de fait, un rôle central dans la gestion des cours d'eau non domaniaux. Grâce à des moyens techniques et administratifs, et mandatées par le Comité de rivière ou la Commission locale de l'Eau (CLE), elles coordonnent les opérations et informent les élus locaux, les usagers, les intervenants publics, de l'avancement de la démarche.

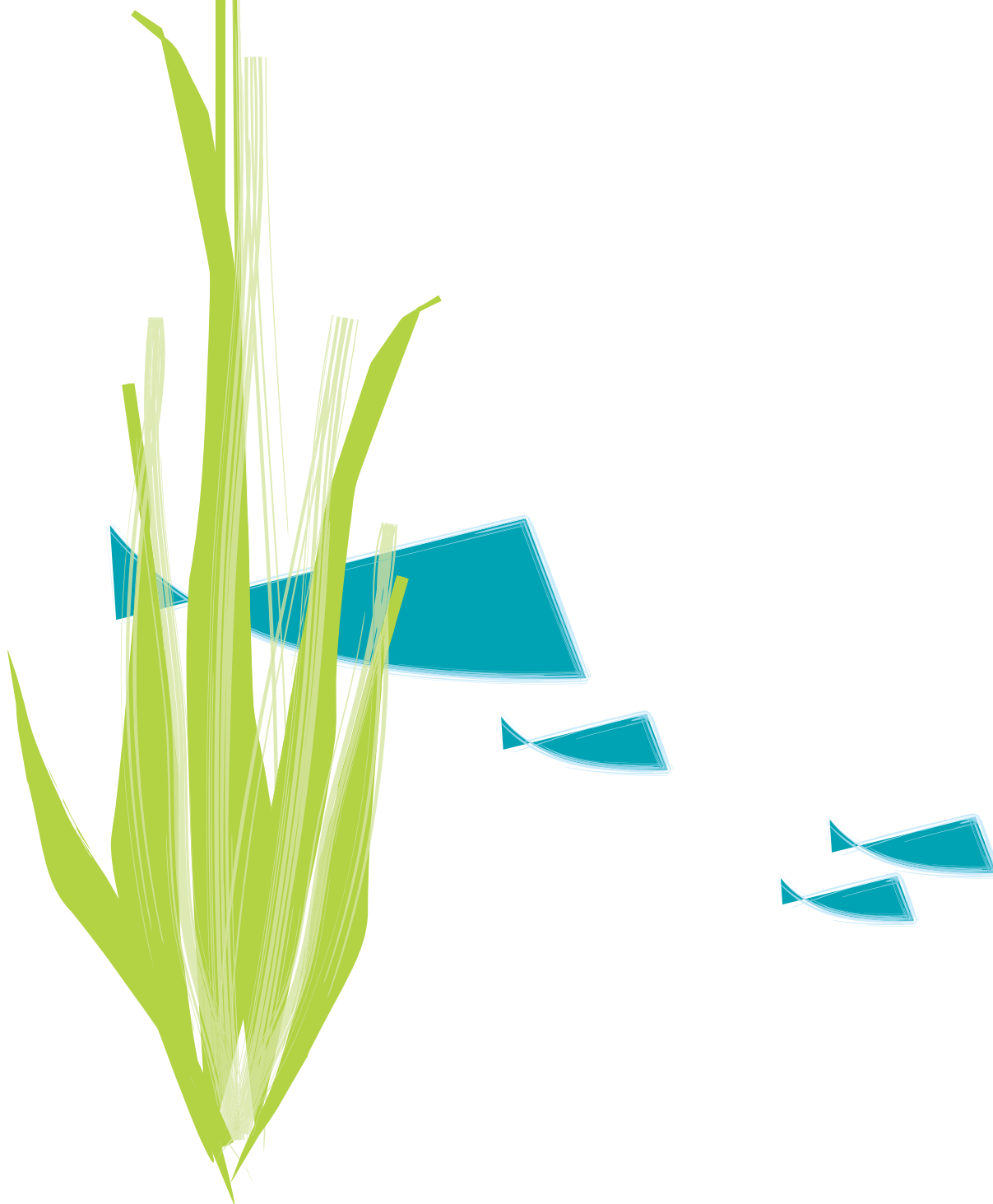
Ce cahier technique a pour ambition de fournir des pistes aux gestionnaires des milieux aquatiques sur le fonctionnement juridique et financier des structures porteuses de contrats de rivière et de SAGE. En s'appuyant sur des exemples en Rhône-Alpes, l'étude s'attache à préciser la forme juridique adoptée par les structures porteuses et les difficultés rencontrées dans la définition de leurs attributions et dans leur mode de financement.

Ce guide analyse, dans un premier temps, le cadre juridique qui permet aux structures porteuses de mener leurs actions en partenariat avec de nombreux autres acteurs. Après un bref rappel du rôle de chaque partenaire intervenant dans le domaine de l'eau, cette étude souligne que la coopération intercommunale est l'échelon le plus adapté pour mettre en œuvre une politique de l'eau dynamique au niveau local. Deux catégories se dégagent : les syndicats et les communautés (communautés de communes et communautés d'agglomération).

¹⁵ Depuis la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 et son décret d'application du 3 juin 1994, les communes sont responsables de l'approvisionnement en eau potable et de l'épuration des eaux usées. Ce sont des compétences obligatoires et bien identifiées avec un maillage complet du territoire par des syndicats.

*Les structures porteuses
sont parfois
confrontées à des
risques juridiques et
financiers.*

Dans un second temps, cette recherche se concentre sur les menaces qui pèsent sur les structures porteuses et qui peuvent porter atteinte à leur pérennité. Sur le plan juridique, la définition précise des attributions conférées aux structures revêt une réelle importance. En son absence, elle conduit à l'intervention du juge administratif. Les structures porteuses sont également confrontées à des évolutions de leur statut juridique. Sur le plan financier, les structures porteuses peuvent rencontrer des difficultés. Tributaires des contributions des collectivités, les syndicats sont plus vulnérables que les communautés et constituent le sujet central de cette analyse financière.



La société civile et les partenaires institutionnels accompagnent les structures porteuses dans leur action.

I. La participation active des partenaires institutionnels

Fondés sur la concertation, les SAGE et les contrats de rivière associent un ensemble de partenaires. Autour des structures porteuses, animatrices de ces démarches, gravitent des institutions et des acteurs de la société civile qui participent activement à leur mise en œuvre.

Outre l'appui des acteurs institutionnels (Etat, Agence de l'Eau...), les structures porteuses bénéficient de l'aide :

- du conseil supérieur de la pêche (CSP). Créé en 1957¹⁶, cet établissement public administratif collecte le produit de la taxe piscicole¹⁷ et donne son avis sur les mesures de protection du patrimoine piscicole. Le nouveau projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques prévoit une réforme du CSP.
- des fédérations de pêche.
- des chambres consulaires.
- des conservatoires régionaux des espaces naturels.
- des associations d'usagers et de riverains.
- des associations de défense de l'environnement...

A. La montée en puissance des autorités décentralisées

1. Le repli des services déconcentrés sur les fonctions régaliennes

a. Au niveau régional

Progressivement, l'intervention de l'Etat au niveau local a évolué. Sa mission d'appui technique a été confiée aux départements et son soutien financier s'est réduit. Restant des interlocuteurs privilégiés des structures porteuses, les services de l'Etat se sont recentrés dans l'exercice de leurs compétences régaliennes par l'application des polices de l'eau et de la pêche.

¹⁶ Article 10 de la loi n°57-362 du 23 mars 1957, modifié à plusieurs reprises.

¹⁷ Art. L.434-1, Cenv.

Le rôle central de coordination des DIREN.

Le préfet concentre une grande partie des pouvoirs dans le domaine de l'environnement.

Il s'appuie sur trois services : les DDAF, les DDE et les DDASS.

Le préfet de région anime et coordonne dans la région les politiques de l'Etat en matière d'environnement. Il s'appuie sur deux services :

- Les directions régionales de l'environnement (DIREN)
Créées en 1991¹⁸, elles récupèrent les attributions des délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement (DRAE) en matière d'architecture, de sites urbains et d'abords des monuments historiques. Leurs compétences se sont étendues aux domaines de l'eau, des voies navigables et de la protection de la montagne et du littoral. Elles ont également intégré les délégations de bassin. Dans ce cadre, la DIREN assure, sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin, l'animation et la coordination de la politique de l'eau.

- Les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)
Moins présentes dans l'accompagnement des structures porteuses que les DIREN, elles sont chargées de la pollution atmosphérique et de l'eau, des installations classées pour la protection de l'environnement, des déchets, du bruit et des risques technologiques.

b. Au niveau départemental

Le préfet concentre une grande partie des pouvoirs en matière environnementale, notamment en exerçant plusieurs polices spéciales (exemple, la police des eaux courantes non domaniales). Il est appelé à prendre toutes les mesures, réglementaires ou non, concernant la conservation, l'écoulement, la répartition ou l'usage des eaux.

Le préfet s'appuie sur différentes directions départementales qui représentent les partenaires privilégiés des structures porteuses :

- les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Elles prennent en charge les problèmes liés à l'hydraulique, à la pêche et à l'aménagement et la protection de l'espace rural. Elles sont également responsables de la police de la pêche et de la police de l'eau sur les cours d'eau non domaniaux et les cours d'eau domaniaux non navigables.
- les directions départementales de l'équipement (DDE). Elles interviennent principalement dans la gestion des rivières domaniales et dans la prévention des inondations et peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de certains aménagements de rivières.
- les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Elles s'occupent de l'eau potable, des problèmes de salubrité pour les sports d'eau vive, des questions liées à la baignade...

¹⁸ Décret n°91-1139 du 4 novembre 1991.

Le regroupement au sein de la MISE a comme objectif d'améliorer l'efficacité et la cohérence de l'action administrative.

L'architecture des services déconcentrés est originale. En l'absence de direction départementale de l'environnement, il est apparu nécessaire de renforcer la collaboration entre les services, qui se regroupent au sein des Missions InterServices de l'Eau ou MISE. Elles associent l'ensemble des services de l'État et les établissements publics assurant des missions dans le domaine de l'eau (préfecture, DDAF, DDE, DDASS, DRIRE, DIREN, service de navigation, Conseil supérieur de la pêche, Agence de l'Eau). Elles constituent un pôle de coordination des actions de ces services afin d'améliorer l'efficacité de l'action administrative dans les différents domaines : ressources qualitative et quantitative des eaux superficielles et souterraines, qualité des milieux aquatiques, assainissement, eau potable, gestion des risques liés aux inondations, documents de planification (SDAGE, SAGE, contrats de rivière).

Les MISE voient leur rôle se renforcer par la circulaire du 26 novembre 2004 sur la réorganisation de la police de l'eau et l'évolution des missions interservices de l'eau. Cette circulaire prévoit de regrouper les divers services en un seul service de police de l'eau pour chaque département. Les MISE deviennent de véritables outils de définition de la politique de l'eau et de coordination avec les autres politiques de l'Etat. Ce regroupement, prévu au plus tard pour le 1^{er} janvier 2007, a pour objectif d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action menée.

SYNTHESE

Au niveau régional, la DIREN est un partenaire privilégié des structures porteuses.

Les services déconcentrés se regroupent, au niveau départemental, au sein des MISE pour coordonner leur action.

2. La mise en place d'une politique volontariste par les collectivités territoriales

*Des compétences
juridiques limitées*

*Le Conseil régional de
Rhône-Alpes mène une
politique de l'eau
dynamique depuis 1986.*

a. Les orientations choisies par le Conseil régional

De par la décentralisation, les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus important dans la gestion des affaires locales, y compris pour les politiques concertées de gestion des cours d'eau.

En matière d'environnement, les compétences juridiques des Régions restent limitées. Dans le domaine de la gestion de l'eau, les interventions de la Région peuvent prendre plusieurs formes :

- subventions aux investissements d'intérêt régional pour améliorer la ressource et protéger les zones sensibles,
- création des parcs naturels régionaux,
- présidence et/ou animation de la commission locale de l'eau,
- consultation des conseils régionaux pour l'élaboration des SDAGE et des SAGE,
- soutien financier aux démarches locales...

La Région Rhône-Alpes s'est investie dans une politique de protection de la ressource en eau depuis 1986 :

- 1986 : politique en faveur des Grands lacs alpins,
- 1994 : délibération du Conseil régional concernant les contrats de rivière et les SAGE,
- 23 novembre 2001 : nouvelle délibération en faveur de la restauration des milieux aquatiques.

A la suite des élections d'avril 2004, le Conseil régional a pris une nouvelle délibération datée des 23 et 24 juin 2005 qui définit les cinq axes de sa politique :

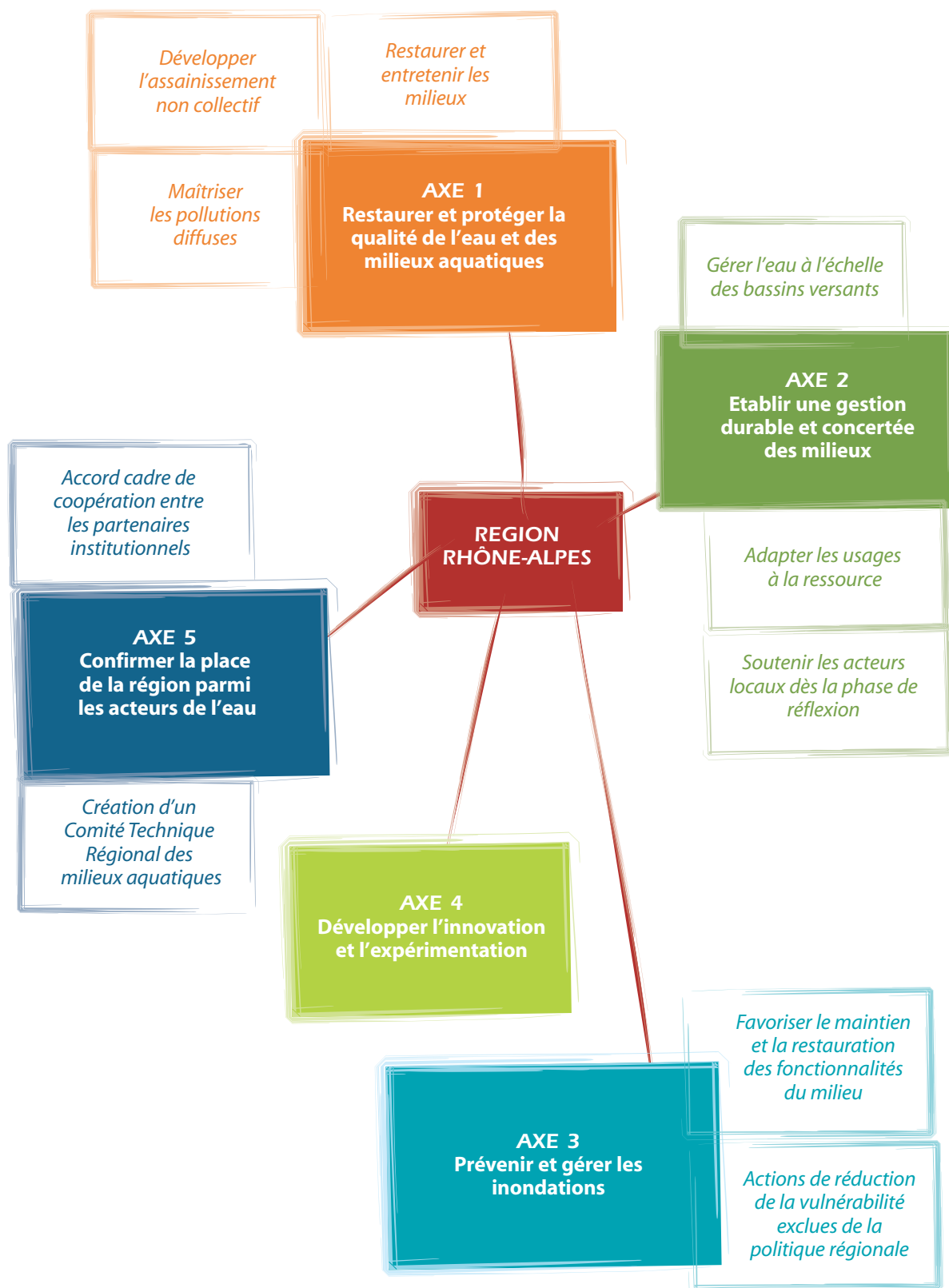


Figure 5. Les cinq axes de la nouvelle politique régionale de l'eau
(délibération du Conseil régional Rhône-Alpes des 23 et 24 juin 2005)

La politique régionale s'est concrétisée à travers l'accord de coopération signé en juin 2006 entre la Région, l'Etat et les Agences de l'Eau.

Deux dispositifs bénéficient du soutien régional : les démarches de gestion concertée et les projets ponctuels de grande envergure.

Le soutien régional se traduit principalement par des aides financières.

Les Conseils généraux soutiennent principalement les investissements en matière d'eau potable et d'assainissement.

Cette politique s'est concrétisée, le 12 juin 2006, par la signature de l'accord cadre entre les différents partenaires institutionnels des milieux aquatiques de la région Rhône-Alpes, à savoir l'Etat, le Conseil régional et les Agences de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse et Loire-Bretagne. Il formalise la coopération déjà fortement développée entre ces acteurs avec la définition de sept objectifs :

- l'amélioration de la qualité des milieux aquatiques,
- la prévention et la gestion des crues,
- la préservation et la gestion des zones humides,
- l'aménagement du territoire,
- les pollutions diffuses,
- l'innovation et l'expérimentation,
- l'information et la sensibilisation.

Deux instances sont mises en place : un comité de pilotage pour assurer la coordination et un groupe technique destiné à proposer un programme de travail annuel.

Le Conseil régional Rhône-Alpes a mis en place deux types de dispositifs d'accompagnement. D'une part, il a rappelé son attachement aux politiques contractuelles pluriannuelles. Il apporte son soutien aux démarches nationales (contrats de rivière, de lac et de nappe et SAGE) et aux démarches régionales (contrats pré-SAGE et contrats d'objectifs pour les milieux aquatiques)¹⁹. D'autre part, le Conseil régional apporte son soutien de manière ponctuelle. Il peut par exemple intervenir pour des projets de territoire d'intérêt régional.

Pour répondre aux objectifs définis, le Conseil régional contribue principalement par des aides financières en direction de nombreux bénéficiaires (structures publiques, associations, certaines entreprises...). Pour les démarches contractuelles, les modalités du soutien régional dépendent de deux critères, la population et la superficie du bassin versant concerné.

b. L'assistance technique et financière des Conseils généraux

Depuis la décentralisation, les Conseils généraux ont renforcé leur place dans le dispositif de gestion de la ressource en eau. Leurs compétences sont davantage tournées vers l'investissement en matière d'eau potable et d'assainissement. Les Conseils généraux interviennent également dans la lutte contre les inondations. Ils sont devenus des partenaires financiers privilégiés des communes et leur apportent un appui technique.

¹⁹ Ils peuvent être établis soit après un SAGE, constituant un outil opérationnel multithématique dans l'attente éventuelle d'un contrat de rivière, soit après un contrat de rivière pour prolonger la dynamique locale sur un seul thème.

Depuis la loi du 3 janvier 1992, les Départements ont la possibilité de mettre en place :

- un Service d'Assistance Technique aux Exploitants de Stations d'Épuration (SATESE). Il apporte une assistance technique et un conseil financier et juridique pour l'exploitation quotidienne des stations d'épuration.
- un Service d'Assistance Technique à l'Assainissement Autonome (SATAA).
- une Cellule d'Assistance Technique pour l'Entretien des Rivières (CATER).
- un Service d'Assistance Technique pour l'Eau Potable (SATEP).

De plus, les Départements interviennent dans l'élaboration des SAGE. Ils peuvent proposer un périmètre et ils sont tenus informés des projets. Ils participent par la suite à la Commission locale de l'eau (CLE)²⁰.

Enfin, les Conseils généraux peuvent intervenir directement auprès des structures porteuses de contrats de rivière ou de SAGE. Outre leur soutien financier à certaines actions, ils peuvent être membres des groupements gestionnaires du bassin versant. Ainsi, le Conseil général de l'Isère adhère au syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Bourbre ainsi qu'au syndicat mixte des bassins hydrographiques de l'Isère (SYMBHI).

²⁰ Toutefois, la composition de la CLE donne une place limitée aux représentants des collectivités territoriales.

Conseil général du Rhône

Il a développé, au sein de sa politique environnementale, une démarche de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Pour cela, il a créé un SATESE et un SATAA. De plus, le Conseil général a créé en 1997 les brigades rivières, en complément des brigades vertes. Au nombre de quatre, elles réalisent des travaux d'entretien qui peuvent être définis dans des contrats de rivière. Parallèlement, une cellule d'assistance à l'entretien des rivières a été mise en place.

Conseil général de la Loire

En matière d'eau potable et d'assainissement collectif, il apporte à la collectivité une aide technique et financière aux travaux d'investissement qu'elle doit réaliser. Par ailleurs, pour les collectivités gérant elles-mêmes leur station d'épuration, une cellule spécialisée conseille les communes pour apporter des améliorations. Pour l'assainissement non collectif, le rôle du Conseil général est de conseiller et d'orienter les structures intercommunales pour la création de leur SPANC et d'animer un réseau des techniciens des SPANC.

L'Aster Loire, "cellule d'Assistance et de Suivi Technique de l'Entretien des Rivières", assure aux collectivités une assistance technique, juridique et administrative pour la mise en œuvre et le suivi de ces opérations de gestion des cours d'eaux, dénommés les « opérations coordonnées ». Elle assure également l'animation du réseau des techniciens de rivière des différents bassins du département.

Enfin, le Conseil général de la Loire investit fortement sur l'amélioration de la connaissance générale de la qualité des eaux des rivières, par la mise en place d'un Réseau Complémentaire afin de créer un véritable Réseau Départemental de suivi de la qualité des eaux superficielles.

Figure 6. Deux exemples de la gestion de la ressource en eau menée par des Conseils généraux

SYNTHESE

Le Conseil régional Rhône-Alpes joue un rôle moteur dans l'accompagnement des structures porteuses de démarches de gestion concertée par des aides financières.

Les Conseils généraux interviennent plus spécifiquement dans le conseil aux collectivités dans les domaines de l'assainissement et de l'eau potable, mais aussi dans celui de l'entretien des cours d'eau.

B. L'originalité de la gestion des cours d'eau : l'administration par bassin versant

1. Rhône-Alpes : une région mais deux comités de bassin

Composé de divers acteurs du domaine de l'eau, le Comité de bassin se distingue par ses missions d'orientation et de décision prises à l'échelle du bassin hydrographique.

Le Comité de bassin est une assemblée qui regroupe les différents acteurs, publics ou privés, agissant dans le domaine de l'eau. Elus pour trois ans, les membres des Comités de bassin comprennent des représentants des régions, des départements, des communes, des usagers et personnes compétentes, de l'Etat et des catégories socioprofessionnelles.

Son objet est de débattre et de définir de façon concertée les grands axes de la politique de gestion de la ressource en eau et de protection des milieux naturels aquatiques, à l'échelle du grand bassin versant hydrographique. Le Comité de bassin est chargé :

- d'élaborer le SDAGE, avant qu'il ne soit soumis à l'approbation de l'Etat,
- d'organiser la coordination pour la mise en place de la DCE,
- de procéder à l'agrément des contrats de rivière depuis le 1^{er} janvier 2004.

Organe consultatif représentatif des intérêts locaux en matière d'eau, il est qualifié de « parlement régional de l'eau ». Il dispose en effet d'un pouvoir financier en se prononçant sur l'assiette et le taux des redevances perçues par l'Agence de l'Eau. L'originalité de cette assemblée repose donc sur le découpage territorial fondé sur la notion de bassin versant, sur sa composition diversifiée et sur ses missions spécifiques de concertation, d'orientation et de décision.

La région Rhône-Alpes est située sur deux bassins hydrographiques : ceux du Rhône et de la Loire. Elle dépend donc des orientations de deux Comités de bassin.

La région Rhône-Alpes se trouve dans une situation originale. Elle se situe sur deux grands bassins hydrographiques : le Rhône et la Loire. La majorité du territoire appartient au bassin Rhône-Méditerranée mais une partie du territoire (des départements de la Loire, de l'Ardèche et du Rhône) se situe sur le bassin hydrographique de la Loire. Par conséquent, la région Rhône-Alpes dépend des orientations de deux Comités de bassin, celui du bassin Rhône-Méditerranée et celui du bassin Loire-Bretagne.

2. L'appui technique et financier des Agences de l'Eau Rhône-Méditerranée et Loire-Bretagne

Créées en 1964, les six Agences de l'Eau ont pour mission d'initier une utilisation rationnelle des ressources en eau, de lutter contre leur pollution et de protéger les milieux aquatiques.

Elles perçoivent des redevances sur les pollueurs ou sur les consommateurs et reversent, en contrepartie, des aides financières pour des projets de préservation des milieux aquatiques.

Créées par la loi sur l'eau de 1964, les agences financières de bassin²¹ ont vu leurs missions et leur nom évoluer avec la loi sur l'eau de 1992. Elles sont devenues les Agences de l'Eau, établissements publics administratifs dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière²². Elles ont pour mission d'initier une utilisation rationnelle des ressources en eau, de lutter contre leur pollution et de protéger les milieux aquatiques.

Placées sous la tutelle conjointe du Ministère de l'environnement et du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, elles interviennent sur un bassin ou sur un groupement de bassins. Il en existe six (en métropole) :

- Agence de l'Eau Artois-Picardie,
- Agence de l'Eau Rhin-Meuse,
- Agence de l'Eau Seine-Normandie,
- Agence de l'Eau Loire-Bretagne,
- Agence de l'Eau Adour-Garonne,
- Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse (RM&C).

Elles mettent en œuvre la politique définie par leurs Comités de bassin respectifs, en adéquation avec les orientations du Ministère de l'environnement. Leurs ressources sont définies selon le principe pollueur-payeur : les redevances perçues sur les personnes publiques ou privées sont proportionnelles aux quantités d'eau prélevées ou consommées (redevance sur la consommation) et aux pollutions rejetées ou à leur impact sur le milieu naturel (redevance sur la pollution).

En contrepartie, les Agences de l'Eau octroient des aides aux maîtres d'ouvrages publics ou privés pour la réalisation des travaux nécessaires à la préservation de la ressource et à la protection des milieux aquatiques dans le cadre de programmes quinquennaux. Elles ont également développé une politique de contractualisation pluriannuelle avec les collectivités territoriales qui se traduit principalement en Rhône-Alpes par les contrats de rivière.

Les Agences interviennent dans six domaines :

- la restauration et l'entretien des milieux aquatiques,
- la gestion des ressources en eaux superficielles et souterraines,
- l'amélioration de la qualité des eaux pour l'alimentation en eau potable,
- l'assainissement des collectivités,
- la lutte contre la pollution industrielle et élimination des déchets toxiques,
- la lutte contre la pollution agricole.

²¹ Elles ont été mises en place par l'article 14 de la loi du 16 décembre 1964.

²² Article L 213-5 à 7 du code de l'environnement.

La majorité du territoire de la région Rhône-Alpes dépend de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse.

Sur le territoire rhônalpin, deux Agences de l'Eau, Rhône-Méditerranée et Loire-Bretagne, interviennent. Ces instances développent des modalités d'intervention différentes, en fonction des enjeux de leur bassin hydrographique.

A cause d'un cadre géographique très étendu, l'Agence RM&C a dû adapter son organisation. Elle comprend le siège, situé à Lyon, et cinq délégations (quatre délégations régionales et la délégation Sites Industriels et Agglomérations Majeurs ou SIAM).

En décembre 2002, le Conseil d'administration de l'Agence de l'Eau et les Comités de bassins de Rhône-Méditerranée et de Corse ont adopté le 8^{ème} programme d'intervention de l'Agence pour les années 2003 à 2006. Pour un montant maximum de deux milliards d'euros en quatre ans, le programme apporte des aides financières et un appui technique aux acteurs locaux.

Le 8^{ème} programme s'est révélé plus sélectif que le précédent pour des raisons budgétaires et par la volonté de concentrer les efforts sur des priorités bien identifiées. Il consacre l'approche territoriale, qui a pour but de prendre en compte les problèmes à l'échelle de territoires cohérents. Par conséquent, la politique de l'Agence s'est orientée de préférence vers les SAGE, les contrats de milieux et les « défis territoriaux²³ ». Parallèlement, les politiques thématiques sont assorties d'objectifs clairs et font l'objet d'une évaluation.


Actuellement, les discussions portent sur le 9^{ème} programme, qui doit fixer les modalités d'intervention de l'Agence pour la période 2007-2012. Suspendues aux discussions du nouveau projet de loi sur l'eau, les premières orientations opérationnelles ont déjà été évoquées. Les aides financières porteront sur douze thématiques (pollutions chroniques domestiques, eau potable, gestion des milieux, connaissance et évaluation...). Deux nouveaux domaines d'intervention, la régulation des crues et la coopération hors bassin, sont mis en avant. La territorialisation est une nouvelle fois favorisée, avec un soutien renforcé aux démarches locales concertées et contractualisées.

Une petite partie de la région Rhône-Alpes dépend des orientations de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne. Outre les services du siège et les six délégations territoriales, elle comprend deux missions spécialisées, l'une s'occupe des relations internationales, l'autre de la qualité. Elle met en place des actions dans les domaines suivants :

- la collecte et l'épuration des eaux domestiques,
- la gestion des eaux industrielles,
- la maîtrise des pollutions agricoles,
- l'entretien et la réhabilitation des milieux aquatiques avec les contrats de restauration-entretien des cours d'eau (CRE),
- le soutien au Plan Loire grandeur nature,
- le soutien à la gestion concertée de l'eau et des milieux aquatiques. En 2004, une cinquantaine de SAGE était en cours couvrant les 2/3 du territoire.


L'Agence de l'Eau Loire-Bretagne intervient également sur une petite partie du territoire régional

²³ Ils comprennent des objectifs concrets à atteindre dans les deux ans sur un ou deux enjeux majeurs.



La région Rhône-Alpes se trouve par conséquent dans une situation singulière. Elle dépend des orientations de deux Agences de l'Eau (Rhône-Méditerranée et Corse et Loire-Bretagne) qui peuvent développer des politiques de gestion de l'eau un peu différentes.

SYNTHESE



Le Comité de bassin fixe les orientations de la politique de l'eau sur le bassin hydrographique et l'Agence de l'Eau assure sa mise en œuvre.



La politique de l'eau en région Rhône-Alpes, située sur deux bassins hydrographiques, dépend de deux Comités de bassin et de deux Agences de l'Eau, Rhône-Méditerranée et Corse et Loire-Bretagne.

II. Les structures intercommunales, l'échelon le plus adapté

La détermination du régime juridique des cours d'eau est un élément essentiel car il permet d'identifier les droits et obligations de la personne responsable. Pour développer une politique globale des cours d'eau, les collectivités locales préfèrent se regrouper en structures de coopération intercommunale. Cependant, l'enchevêtrement des compétences et des périmètres nuit à la rationalisation de l'action et peut poser des difficultés. Il est alors nécessaire de définir précisément le champ d'intervention des divers acteurs.

A. La forte implication des communes et de leurs groupements dans la gestion des milieux aquatiques

1. Le régime d'intervention des collectivités locales et de leurs groupements

a. Les propriétaires riverains, déficients dans l'entretien des cours d'eau

Les articles L. 215-1 et suivants du code de l'environnement régissent les cours d'eau non-domaniaux, reprenant l'essentiel des dispositions de l'ancien code rural. Les propriétaires riverains²⁴ des cours d'eau ont des droits et des devoirs. Selon l'article L.215-2 du code de l'environnement²⁵, le lit des cours d'eau non domaniaux appartient aux propriétaires des deux rives. Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, selon une ligne tracée au milieu du cours d'eau. En contrepartie, l'article L. 215-14²⁶ du code de l'environnement rend responsable²⁷ le propriétaire de l'entretien du cours d'eau et des rives qui bordent son terrain afin d'assurer l'écoulement naturel des eaux et la bonne tenue des berges et de préserver la faune et la flore. Chargé d'assurer la police, le préfet peut, par arrêté spécial et temporaire, prescrire l'exécution d'office du curage. L'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire et apprécie les mesures utiles.

Afin de lutter contre le manque d'intérêt des riverains pour leurs obligations, l'article L. 215-21 du code de l'environnement leur propose d'élaborer un plan de gestion simple, agréé par le préfet. En contrepartie de ce programme pluriannuel d'entretien et de gestion, le propriétaire bénéficie en priorité des aides de l'Etat et des établissements publics.

Le lit des cours d'eau domaniaux appartient aux propriétaires riverains. En contrepartie, ils sont responsables de son entretien.

Les riverains ont la possibilité d'élaborer un plan de gestion.

²⁴ A noter que la notion de riveraineté est liée au caractère immédiatement contigu du fond et du cours d'eau. Par exemple, s'ils sont séparés par un chemin, les obligations d'entretien sont à la charge du propriétaire du chemin.

²⁵ Anciennement, l'article 98 du code rural. Cf. Annexe 3.

²⁶ Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, en cours de discussion au Parlement, devrait faire évoluer ces dispositions.

²⁷ Confirmation par la jurisprudence, notamment l'arrêt du Conseil d'Etat, 23 mars 1998, *Société Civile d'Exploitation Agricole et Forestière*. Cour administrative d'appel (CAA), 4 juillet 2000, *Mme ODDOU*.

Les associations syndicales de propriétaires (ASP) regroupent les propriétaires fonciers afin d'effectuer des travaux d'entretien ou d'amélioration de leurs propriétés.

Les ASP comprennent trois types de regroupements :
- les associations syndicales libres,
- les associations syndicales autorisées,
- les associations syndicales constituées d'office.

Les ASP permettent la participation directe et concertée des riverains. Mais elles ont des moyens limités et n'agissent qu'en faveur de certains aspects de la gestion globale des milieux aquatiques.

Les propriétaires peuvent également se regrouper en associations syndicales. Existait depuis le Moyen-Âge, les associations syndicales de propriétaires (ASP) sont des groupements de propriétaires fonciers constitués en vue d'effectuer des travaux d'entretien ou d'amélioration de leurs propriétés. Elles jouent un rôle important en matière d'aménagements ruraux et urbains et de prévention des risques naturels, notamment contre les inondations. Elles mettent en place des mesures cohérentes et mobilisent des moyens financiers et techniques assez importants. Leur régime juridique²⁸ a été modernisé et clarifié par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004²⁹ et le décret d'application du 3 mai 2006³⁰. Les ASP exercent des missions regroupées autour de quatre thèmes :

- la prévention contre les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances,
- la préservation, la restauration et l'exploitation des ressources naturelles,
- l'aménagement et l'entretien de réseaux, canaux ou voies de circulation,
- la mise en valeur des propriétés.

Les ASP comprennent les associations syndicales libres (ASL), les associations syndicales autorisées (ASA) et les associations syndicales constituées d'office (ASCO). Ces trois types d'associations poursuivent tous un but d'intérêt collectif. Ils se distinguent par le fait que les ASL sont des personnes morales de droit privé tandis que les deux autres catégories, qualifiées d'établissement public à caractère administratif, sont créées du fait de l'existence d'un lien, reconnu par l'Etat, entre leurs responsabilités et des motifs d'intérêt général. Les ASA et les ASCO peuvent former des unions.

Par ailleurs, les associations constituées selon les législations antérieures sont régies par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 et sont tenues de se mettre en conformité dans un délai de deux ans. Dans le cas contraire, après une mise en demeure, l'autorité administrative y procède d'office.

Les associations syndicales présentent deux avantages : elles font participer directement aux travaux les riverains concernés et elles élaborent en concertation les modalités d'intervention au sein de l'assemblée de l'association. Toutefois, leur objet est assez restreint, limité à une partie de la gestion globale des cours d'eau. De plus, leur création et leur fonctionnement se révèlent lourds et leurs moyens financiers limités. Par conséquent, le recours aux collectivités publiques est de plus en plus fréquent.

²⁸ Initialement, le régime juridique était principalement fixé par une loi du 21 juin 1865 et son décret d'application du 18 décembre 1927.

²⁹ Ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, JO du 2 juillet 2004.

³⁰ Décret n°2006-504 du 3 mai 2006, JO du 5 mai 2006.

SYNTHESE

Un droit : la moitié du lit des cours d'eau non domaniaux appartient au propriétaire de chaque rive (Art. L. 215-2, code de l'environnement).

En contrepartie, le propriétaire est tenu à une obligation générale d'entretien du lit du cours d'eau et de ses berges (Art. L. 215-14, code de l'environnement).

Les propriétaires ont la possibilité de se regrouper en associations syndicales de propriétaires pour prendre en charge certains aspects de la gestion des cours d'eau (entretien des berges, irrigation, gestion des digues, lutte contre les inondations...).

La notion de compétences se définit comme une aptitude à agir dans un certain domaine.

b. Les communes et leurs groupements, acteurs centraux de la gestion des cours d'eau

Les collectivités territoriales et leurs groupements interviennent de plus en plus fréquemment. Elles s'organisent en groupements intercommunaux ou en syndicats mixtes, ce qui implique le respect de certaines règles juridiques.

La notion de compétences se définit comme une aptitude à agir dans un certain domaine. Elle inclut les attributions légales et la clause générale de compétences. Ces deux éléments permettent de déterminer le champ d'intervention des collectivités territoriales. Les collectivités locales peuvent intervenir :

- soit, dans le cadre d'une ou de convention(s) volontaire(s). Les collectivités se substituent aux riverains pour prendre en charge l'entretien des cours d'eau.
- soit, dans le cadre de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Il confère une habilitation aux collectivités locales. Introduites par l'article 31 de la loi du 3 janvier 1992, ces dispositions ont été complétées par l'article 55 de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques.

Les autorités bénéficiaires des dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement sont les collectivités territoriales et leurs groupements, les syndicats mixtes et les communautés locales de l'eau.

Article L. 211-7

(Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 art. 55 II Journal Officiel du 31 juillet 2003)

I. - Sous réserve du respect des dispositions des articles 5 et 25 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales et la communauté locale de l'eau sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural 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 :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° 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 ;
- 3° L'approvisionnement en eau ;
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 6° La lutte contre la pollution ;
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- 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.

I bis. - Lorsqu'un projet visé aux 1°, 2° et 5° du I dépassant un seuil financier fixé par décret est situé dans le périmètre d'un établissement public territorial de bassin visé à l'article L. 213-10, le préfet saisit pour avis le président de cet établissement. A défaut de réponse dans un délai de deux mois, l'avis est réputé favorable.

II. - L'étude, l'exécution et l'exploitation desdits travaux peuvent être concédées notamment à des sociétés d'économie mixte. Les concessionnaires sont fondés à percevoir le prix des participations prévues à l'article L. 151-36 du code rural.

III. - Il est procédé à une seule enquête publique au titre de l'article L. 151-37 du code rural, des articles L. 214-1 à L. 214-6 du présent code et, s'il y a lieu, de la déclaration d'utilité publique.

IV. - Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou sur les berges des cours d'eau non domaniaux, instaurées en application du décret n° 59-96 du 7 janvier 1959 relatif aux servitudes de libre passage sur les berges des cours d'eau non navigables ni flottables sont validées et valent servitudes au sens de l'article L. 151-37-1 du code rural.

V. - Les dispositions du présent article s'appliquent aux travaux, actions, ouvrages ou installations de l'Etat.

VI. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.
Sans contrainte juridique, les collectivités publiques et leurs groupements peuvent assurer, à la place des propriétaires riverains, l'entretien des cours d'eau.

Figure 7. Article L. 211-7 du code de l'environnement

Source : Légifrance

L'article L. 211-7 du code de l'environnement fixe un cadre spatial et matériel pour l'action des collectivités territoriales.

Deux limites : il s'agit d'une simple habilitation sans contrainte d'action et les travaux doivent présenter un caractère d'urgence ou d'intérêt général.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement établit :

- un cadre spatial.

L'habilitation donnée permet aux collectivités d'intervenir sur des terrains et des cours d'eau sur lesquels elles ne disposent ni de droit de propriété, ni de droit d'usage. Elles peuvent intervenir non seulement sur les cours d'eau non domaniaux, mais aussi sur le domaine public fluvial ou maritime sous réserve d'avoir obtenu préalablement l'autorisation d'occupation de ce domaine.

- un cadre matériel.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement définit des objectifs larges. Le champ d'intervention est étendu à la sécurité civile et à la défense de l'environnement. Les collectivités n'agissent pas uniquement sur les cours d'eau mais également pour la protection et la sauvegarde des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides.

Par ailleurs, la carence des riverains n'est pas nécessaire pour que les autorités locales interviennent. Deux cas de figure permettent aux collectivités publiques d'agir : les travaux d'intérêt général ou d'urgence. Elles peuvent alors entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de certains travaux, actions³¹, ouvrages ou installations, selon les dispositions des articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural³².

Ces articles procurent certains avantages aux collectivités et leurs groupements :

- le droit de faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages qu'elles réalisent et prennent en charge les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent leur intérêt (art. L. 151-36, al. 8, code rural),
- le bénéfice des droits et servitudes dont disposent les associations syndicales autorisées (art. L. 151-37-1, code rural),
- la possibilité de confier à une ASA ou à une ASCO l'entretien et l'exploitation des ouvrages (art. L. 151-39, code rural).

Cet article valide également les servitudes de libre passage des engins d'entretien dans le lit ou les berges des cours d'eau et crée des servitudes de passage permanent.

Toutefois, l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements présente deux limites majeures. Il s'agit d'une habilitation qui ne les contraint pas à intervenir. Ce sont les collectivités et leurs groupements qui décident d'agir, selon les conditions d'opportunité qu'ils déterminent eux-mêmes³³. Cette habilitation vaut seulement si le caractère d'intérêt général ou d'urgence des opérations est reconnu.

³¹ Notion introduite par la loi du 30 juillet 2003, elle élargit le champ d'action des collectivités.

³² Cf. Annexe 4.

³³ Tribunal administratif (TA) Pau, 15 juin 1999, *M. Tachon c/ Préfet du Gers*.

Par application de la clause générale de compétence, les conseils des collectivités locales peuvent se saisir de tout sujet concernant la gestion globale de la ressource en eau dès l'instant où l'intérêt local est identifié.

En vertu des dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, les collectivités territoriales et leurs groupements ont la capacité d'intervenir dans la gestion de la ressource en eau. Dans ce cadre, les structures porteuses, ayant le statut de structure de coopération intercommunale, peuvent se voir confier des missions d'aménagement des cours d'eau non domaniaux, à travers notamment des contrats de rivière. Ces dispositions sont confirmées par la jurisprudence. En effet, un syndicat intercommunal, reconnu comme groupement au sens de l'article précédent, dispose bien de la compétence pour effectuer des travaux d'aménagement et d'entretien d'un cours d'eau non domaniaux³⁴.

Par l'application de la clause générale de compétence, les conseils municipaux, les conseils généraux et les conseils régionaux règlent par leurs délibérations, respectivement, les affaires de la commune, du département et de la région. Toute collectivité territoriale a vocation à intervenir dans les domaines d'intérêt local qui la concerne. Toutefois, elle ne doit pas méconnaître les interdictions posées par le législateur, ni empiéter sur les compétences de l'Etat, ni porter atteinte aux attributions d'une autre collectivité territoriale. Le juge administratif peut alors intervenir pour définir l'intérêt local³⁵.

Par ailleurs, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit le principe de subsidiarité. En effet, l'article 72 de la Constitution affirme que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon. »

Par conséquent, les conseils des collectivités territoriales, en particulier le conseil municipal, peuvent se saisir de tout sujet concernant la gestion globale de la ressource en eau dès l'instant où l'intérêt local est identifié. Ils peuvent alors confier certaines missions à des groupements intercommunaux ou à des syndicats mixtes.

SYNTHESE

Les collectivités territoriales et leurs groupements s'appuient principalement sur les dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement pour intervenir dans le domaine de l'eau. Les opérations doivent présenter un intérêt général ou un caractère d'urgence.

Par application de la clause générale de compétence, chaque échelon territorial est habilité à intervenir pour toute action en dehors des compétences attribuées ou transférées, présentant un caractère local et un intérêt communautaire.

³⁴ TA Poitiers, 6 décembre 2001, *M et Mme Benois, M Lacoste de Laval, Association de défense de la vallée de la Basse-Seugne c/ Préfet de la Charente-Maritime*.

³⁵ Trois éléments sont pris en compte pour définir l'intérêt local : l'exigence d'un intérêt public, un intérêt direct pour la population concernée et le respect du principe d'impartialité.

2. Une organisation sous forme de structure intercommunale

Trois raisons expliquent le regroupement des collectivités locales pour la gestion des cours d'eau :

- les investissements importants,
- les moyens humains nécessaires,
- la logique de bassin versant.

Trois facteurs déterminent l'émergence d'une structure porteuse :

- le projet
- le périmètre
- les structures intercommunales déjà présentes sur le territoire.

Les premiers contrats de rivière étaient portés par une structure déjà existante. Cette situation a posé des difficultés de gestion.


a. La naissance d'une structure porteuse

Les communes et les autres collectivités territoriales préfèrent gérer les cours d'eau sous la forme de groupement pour trois raisons. Tout d'abord, les investissements importants requièrent une mutualisation entre les acteurs locaux. En se rassemblant, les élus disposent d'une capacité financière plus importante. Ensuite, les moyens humains (ingénieurs, techniciens...) sont plus facilement mobilisables au sein d'un groupement intercommunal.

Enfin, la gestion d'un cours d'eau s'inscrit dans une logique dépassant les frontières administratives de la commune. La logique de bassin versant s'impose. Un EPCI ou un syndicat mixte apparaissent comme la forme la plus appropriée pour porter les contrats de rivière et/ou les SAGE.

Outre le projet élaboré, le choix de la structure porteuse dépend de deux autres éléments : le périmètre et les membres qui vont être associés. L'organisation intercommunale est un facteur déterminant. Pour la première génération des contrats de rivière, le portage de la procédure était réalisé par un EPCI préexistant et couvrant une grande partie du territoire. Il s'agissait d'un syndicat intercommunal à vocations multiples, d'une communauté de communes, voire un syndicat intercommunal à vocation unique d'entretien d'un cours d'eau ou un syndicat hydraulique. Ce choix favorisait une certaine souplesse et évitait la multiplication des structures intercommunales sur le territoire. Le fonctionnement était fondé sur le conventionnement entre la structure porteuse et les autres membres du bassin versant associés mais n'appartenant pas à l'EPCI.


Aujourd'hui, ces cas sont de plus en plus rares, hormis dans certaines situations. Il s'agit par exemple d'une communauté (de communes ou d'agglomération) particulièrement légitime pour assurer le portage du projet. Elle couvre l'ensemble ou une grande partie du bassin versant. La communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole qui assure l'animation de trois contrats de rivière est dans cette situation. Elle est issue du regroupement de la structure intercommunale de Saint-Etienne avec d'autres petits syndicats. Cette création a permis d'éviter la multiplication des structures intercommunales sur le territoire et de répondre à la volonté de l'Etat de rassembler les EPCI.



La situation a donc évolué. Cette première organisation des structures porteuses posait certaines difficultés. La gestion se révélait être complexe et l'action de la structure n'était pas mise en valeur. La thématique « gestion intégrée des milieux aquatiques » était peu visible, notamment par rapport aux habitants et aux partenaires financiers.

En conséquence, certaines structures porteuses se sont transformées. Par exemple, le syndicat mixte de la Coise est créé, en remplacement du SIVU, afin de couvrir le bassin versant. Ceci favorise la solidarité entre les membres et une plus grande implication des élus dans le projet. Cette nouvelle structure améliore sa visibilité et la lisibilité de son action sur le territoire et auprès des partenaires.

SYNTHESE



Dans le domaine de l'eau, trois paramètres poussent au regroupement des collectivités en structure de coopération intercommunale : les investissements importants, le besoin de personnel compétent et la logique de bassin versant qui transcende les frontières communales.



Le choix de la structure porteuse dépend alors du projet, du périmètre et surtout des structures intercommunales déjà présentes sur le territoire.

Un EPCI se caractérise par :

*- sa personnalité morale et son autonomie financière,
- son administration libre,
- ses décisions soumises au contrôle de légalité,
- ses travaux qualifiés de travaux publics.*

Deux règles régissent un EPCI : le principe de spécialité et le principe d'exclusivité.

b. Les principes fondamentaux de répartition des compétences

Les groupements intercommunaux ne sont pas des collectivités territoriales, telles que les communes, les départements ou les régions. Ils se différencient par l'application du principe de spécialité, la représentation indirecte et l'intervention obligatoire de l'Etat pour créer un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Un contrat de milieux ou un SAGE sont portés par des syndicats intercommunaux, des syndicats mixtes et des communautés. Un établissement public de coopération intercommunale comprend les syndicats de communes³⁶, les syndicats mixtes fermés³⁶ et les communautés. Les syndicats mixtes ouverts³⁷, qualifiés simplement d'établissement public, répondent quasiment aux mêmes règles.

L'EPCI se caractérise par quatre éléments. Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il dispose de ses propres moyens d'action. Il s'administre librement et peut disposer d'un personnel propre. Ses décisions sont des décisions administratives soumises au contrôle de légalité exercé par le préfet et la juridiction administrative. Les travaux qu'il réalise sont qualifiés de travaux publics.

Deux principes régissent un EPCI : le principe de spécialité et le principe d'exclusivité.

● Le principe de spécialité

A la différence d'une commune qui possède une vocation générale, l'EPCI est régi par le principe de spécialité. Celui-ci recouvre deux dimensions :

- le principe de spécialité fonctionnelle. L'EPCI ne peut intervenir que dans le champ de compétences qui lui est conféré.
- le principe de spécialité territoriale. Son intervention n'est possible, en principe, qu'à l'intérieur de son périmètre.

La détermination des compétences, dérivant de l'application de ce principe, varie selon la catégorie d'EPCI. Les syndicats de communes et les syndicats mixtes bénéficient d'une grande liberté. Ce sont les statuts approuvés par les conseils municipaux qui déterminent la nature et le champ de compétences. L'application du principe de spécialité du syndicat est plus complexe depuis la création des syndicats à la carte en 1988.

³⁶ Composés de communes et/ou d'EPCI.

³⁷ Leur composition est plus large. Ils peuvent comprendre notamment des régions, des départements et des chambres consulaires.

L'EPCI ne dispose que de compétences d'attributions transférées par la commune.

Les communautés de communes disposent d'un système novateur et bénéficient d'une certaine souplesse d'action. Le législateur a défini des blocs de compétences mais les conseils municipaux précisent le contenu au sein des blocs de compétences obligatoires et optionnelles, en fonction de l'intérêt communautaire. Cette définition de l'intérêt communautaire³⁸ permet de distinguer le champ d'action communautaire de celui des communes. La communauté d'agglomération s'est vue imposer sept blocs de compétences, quatre compétences obligatoires et trois optionnelles parmi les cinq blocs proposés.

Le principe de spécialité varie selon le degré d'intégration des structures. Plus la structure porteuse est intégrée, moins elle dispose d'autonomie pour définir ses compétences. Par conséquent, l'EPCI ne dispose que de compétences d'attributions transférées par la commune. L'application de ce principe devrait permettre d'éviter les conflits de compétence entre les communes et les EPCI.

- Le principe d'exclusivité

La création d'un EPCI emporte le dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences attribuées.

Ainsi, le transfert de compétence de la commune ou du groupement de communes en direction de la structure porteuse est obligatoire et indispensable. L'application de ces principes de répartition doit permettre d'éviter les conflits d'intervention. Pourtant, la pratique montre que le cloisonnement strict entre les champs d'intervention des différents acteurs est difficile à mettre en œuvre.

SYNTHESE

Les structures porteuses comprennent des EPCI ou des syndicats mixtes qui répondent à des règles inspirées de celles applicables aux groupements intercommunaux.

Les EPCI sont régis par deux principes : celui de spécialité et celui d'exclusivité. Ils ne disposent que de compétences d'attributions transférées par la commune.

³⁸ Toutefois, il n'existe pas de définition juridique de l'intérêt communautaire, ce qui rend la situation plus complexe.

B. La domination des syndicats

L'intercommunalité répond principalement à l'émiettement communal. En facilitant l'association des autorités locales, elle permet la réalisation de projets qui dépassent les capacités de la commune. Depuis la loi de 1999, les structures intercommunales ont évolué.

Deux grandes catégories ont été adoptées par les acteurs locaux pour organiser les structures porteuses de contrats de rivière ou de SAGE : les syndicats et les communautés.

L'analyse statistique des structures porteuses souligne une nette domination des syndicats en Rhône-Alpes. Sur les 51 structures porteuses étudiées, 44 syndicats et 7 communautés sont dénombrés.

Cette étude permet de dégager une typologie des structures porteuses. Quatre groupes³⁹ en ressortent, qui peuvent être classés en fonction de leur degré plus ou moins important d'intégration :

- les syndicats intercommunaux,
- les syndicats mixtes,
- les communautés de communes,
- la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole.

Ces quatre groupes se répartissent de la manière suivante :

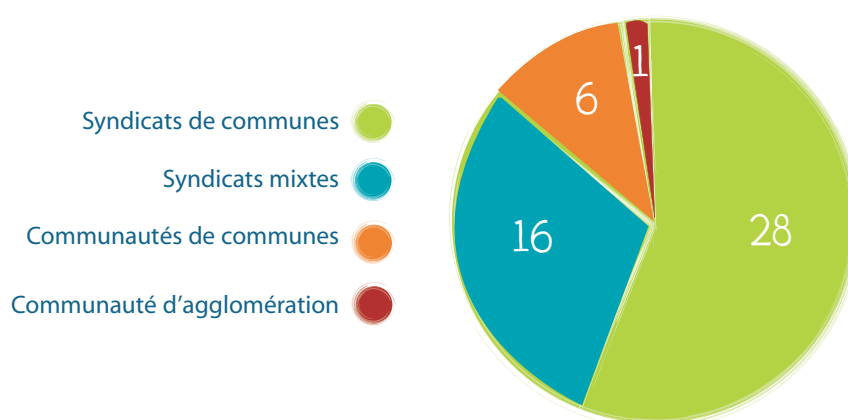


Figure 8. Répartition des 51 structures porteuses de contrats de rivière ou de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006

Nombre total de structures porteuses étudiées : 51

En Rhône-Alpes, il existe quatre types de groupements :

- les syndicats intercommunaux,
- les syndicats mixtes,
- les communautés de communes,
- une communauté d'agglomération.

³⁹ Cf. Annexe 5 pour le dispositif de création d'une structure intercommunale.

1. Les syndicats, une plus grande visibilité des acteurs de la rivière

Principale forme juridique, les syndicats favorisent l'appropriation de la thématique des cours d'eau par les acteurs locaux.

Les syndicats constituent la principale forme juridique adoptée par les structures porteuses en Rhône-Alpes. Ils englobent les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes. Ce type de structure porteuse a l'avantage de bien mettre en évidence l'action menée. La structure est mieux identifiée par les habitants et les partenaires, ce qui conduit à une meilleure appropriation de la thématique « gestion de la rivière » par les acteurs locaux.

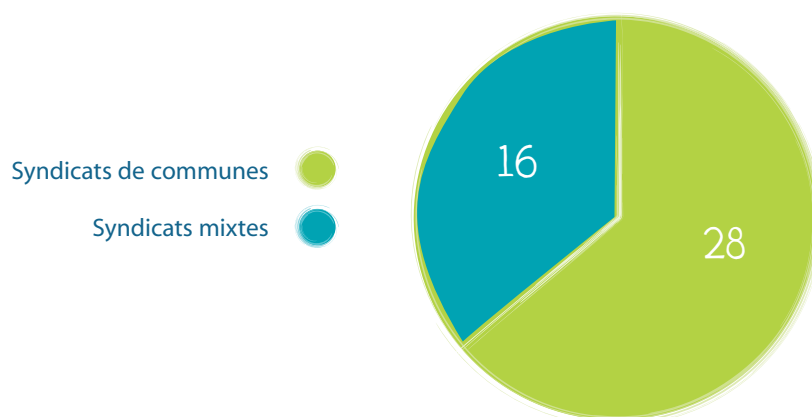


Figure 9. Répartition des syndicats porteurs de contrats de rivière ou de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006

Nombre total de structures porteuses étudiées : 51

Les syndicats intercommunaux englobent les SIVU et les SIVOM.

a. Les syndicats de communes, une formule souple

Selon l'article L. 5212-1 du CGCT, « le syndicat de communes est un établissement de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres et de services d'intérêt intercommunal ». Établissements publics sans fiscalité propre, les syndicats de communes⁴⁰ comprennent deux catégories :

- les syndicats intercommunaux à vocation unique ou SIVU. Syndicat spécialisé, son objet est limité à une seule œuvre ou un seul service d'intérêt communal.
- les syndicats intercommunaux à vocations multiples ou SIVOM. Ils ont de multiples attributions dont la liste n'est pas limitée.

La différenciation⁴¹ entre ces deux catégories a quasiment perdu toute sa portée par l'uniformisation de la procédure de création par la loi du 31 décembre 1970. De plus, une certaine complémentarité entre plusieurs œuvres est acceptée. Par exemple, un SIVU peut prendre en charge la distribution de l'eau potable et l'assainissement.

⁴⁰ Cf. Annexe 6 pour le détail des caractéristiques des syndicats intercommunaux.

⁴¹ Quelques règles, budgétaires notamment, subsistent.

Les SIVU sont plus facilement mobilisables du fait l'unicité de leur objet.

De fait de l'unicité de leur objet, les SIVU sont plus facilement mobilisables sur les questions relatives aux cours d'eau que les SIVOM qui prennent en charge de nombreuses thématiques. Ils dominent en Rhône-Alpes :

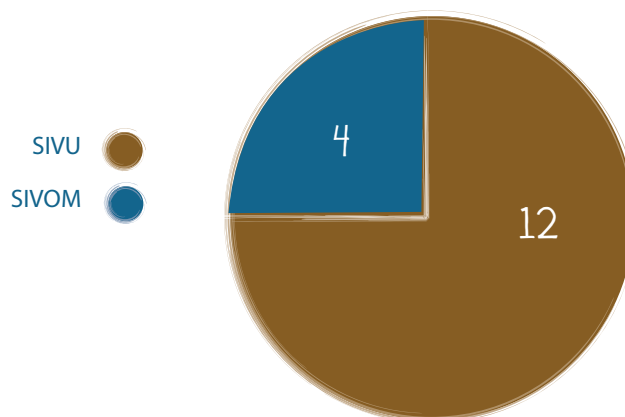


Figure 10. Répartition des syndicats porteurs de contrats de rivière ou de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006

Nombre total de structures porteuses étudiées : 51

Il existe deux catégories de syndicats mixtes, qui se différencient en fonction de leur composition : les syndicats mixtes fermés et les syndicats mixtes ouverts.

Les syndicats mixtes fermés sont composés de communes et d'EPCI.

b. Les syndicats mixtes, une association de partenaires plus large

Les syndicats mixtes se révèlent également adaptés pour l'aménagement des cours d'eau du fait qu'ils associent des partenaires dépassant le cadre communal. Ils s'adaptent bien aux exigences d'une gestion globale et concertée des acteurs du domaine de l'eau sur un bassin versant.

Reconnus pour la première fois par le décret-loi du 30 octobre 1935, les syndicats mixtes sont soumis à des règles inspirées de celles applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. Ils regroupent deux institutions de nature différente qui se distinguent par leur composition :

- Les syndicats mixtes fermés

Selon l'article L. 5711 du CGCT, ils sont composés soit de communes et d'EPCI soit d'EPCI seulement. Ils sont soumis au régime juridique des syndicats de communes⁴². Même si la consultation des communes est nécessaire pour obtenir leur accord sur l'adhésion, il est possible d'intégrer de force certaines communes, à la majorité qualifiée.

⁴² Cf. Art. L. 5711, CGCT. La jurisprudence a confirmé cette soumission aux règles des syndicats intercommunaux (CE, 10 octobre 1994, *Syndicat d'investissement et d'exploitation des services publics de Cournon d'Auvergne et de Lempdes*).

Les syndicats mixtes ouverts sont qualifiés d'établissements publics. Outre des communes et des EPCI, leurs membres peuvent comprendre des départements, des régions, des chambres consulaires...

● Les syndicats mixtes ouverts

Qualifiés uniquement d'établissements publics, les syndicats mixtes ouverts constituent une catégorie particulière, disposant de règles spécifiques. Selon l'article L. 5721-2 du CGCT, les syndicats mixtes ouverts sont constitués « des ententes d'utilité commune interrégionale, des régions, des ententes et des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture et d'autres métiers et d'autres établissements publics ». Le syndicat a pour objet « les œuvres ou les services présentant une utilité pour chacune des personnes morales ».

Deux conditions cumulatives doivent être respectées pour l'adhésion à un syndicat mixte :

- le domaine de compétence du membre a un lien direct avec le domaine d'intervention et d'activité du syndicat.
- les statuts du syndicat autorisent cette adhésion.

De par leur composition, ils peuvent obtenir la qualification d'établissement public territorial de bassin (EPTB), qui confère certaines prérogatives⁴³.

Enfin, les syndicats mixtes ouverts bénéficient d'une certaine souplesse de fonctionnement. Ils ne sont soumis qu'à quelques règles inscrites dans le code⁴⁴. Le reste est déterminé dans les statuts et le juge administratif peut intervenir en cas de litige pour interpréter les statuts⁴⁵.

Il existe un cas particulier : celui des syndicats mixtes ouverts ayant le label des parcs naturels régionaux. En Rhône-Alpes, les parcs naturels régionaux du Vercors et du Haut-Jura ont pris en charge des contrats de rivière. Ils se différencient par leur classement effectué par décret du Premier ministre pour une durée de douze ans sur la base d'une charte.

L'étude des structures porteuses en Rhône-Alpes montre une prépondérance des syndicats mixtes fermés.

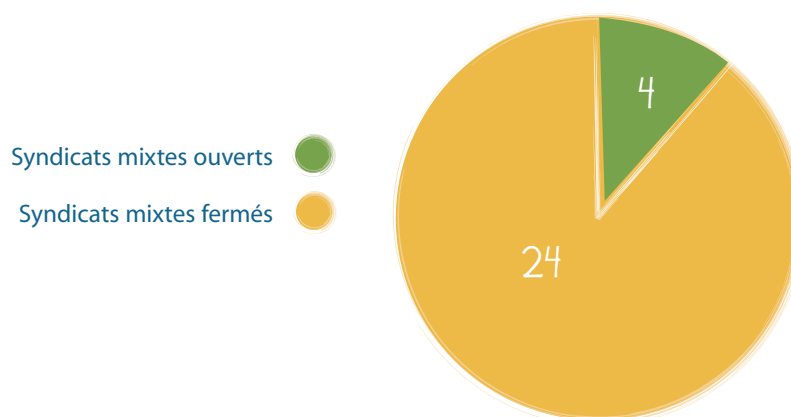


Figure 11. Répartition des syndicats mixtes porteuses de contrats de rivière ou de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006

Nombre total de structures porteuses étudiées : 51

⁴³ Cf. infra.

⁴⁴ Article L. 5721-1 et suivant du CGCT.

⁴⁵ CAA Lyon, 28 octobre 1999, *Syndicat mixte du parc naturel régional de Chartreuse*.

L'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte est controversée.

Pourtant, le statut de syndicat mixte pose certaines difficultés. En effet, l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte amène certaines interrogations au vu des dispositions contradictoires. Selon la circulaire de la direction générale des collectivités locales du 5 juin 2001, la composition d'un syndicat mixte ouvert ne permet pas l'adhésion d'un syndicat mixte car :

- il n'est pas un EPCI,
- la notion d'établissement public, évoquée dans l'article, est rattachée à celle des chambres consulaires. Il s'agit de faire participer les partenaires socio-économiques ayant la qualité d'établissement public, tels que l'office national des forêts, les associations syndicales de propriétaires ou les ports autonomes.

Un argument d'opportunité est également avancé : l'adhésion du syndicat mixte s'opposerait à l'esprit du législateur qui souhaitait une rationalisation des structures intercommunales, donc la disparition de ces syndicats.

La solution préconisée est l'adhésion directe des membres du premier syndicat au second syndicat mixte, provoquant la dissolution de la première structure. Elle évite les transferts en cascade et simplifie le paysage intercommunal.

Néanmoins, cette circulaire accentue la confusion en autorisant l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte pour le cas particulier de l'élimination des déchets. Il est fréquent qu'un syndicat de collecte et de traitement des ordures ménagères adhère à un syndicat mixte plus large pour l'activité de traitement, qui nécessite des investissements importants. Or, dans l'arrêt *Société des Eaux du Nord du 5 janvier 2005*, le Conseil d'Etat n'a pas autorisé l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte, dans la mesure où les membres du premier syndicat ne lui ont pas donné la faculté de transférer une compétence à un autre syndicat mixte (la législation n'a pas prévu de consultation des membres). Dans ce cas, le domaine de compétence concernait le traitement des déchets.

L'ensemble de ces dispositions rend la situation complexe et peu claire et pose la question d'une possible adhésion d'une structure porteuse, ayant le statut de syndicat mixte, à un autre syndicat mixte. Il faut alors distinguer l'adhésion d'un syndicat mixte à un syndicat mixte fermé ou à un syndicat mixte ouvert⁴⁶.

⁴⁶ Cette analyse est réalisée à partir des propos de Michel Degoffe inscrits dans *Droit et pratique de l'intercommunalité*, Editions Sorman, p. 76 et suivantes.

Un syndicat mixte fermé peut se composer de syndicats mixtes fermés. Les syndicats mixtes ouverts en sont exclus.

Un syndicat mixte, ouvert ou fermé, peut adhérer à un syndicat mixte ouvert.

- Cas de l'adhésion d'un syndicat mixte à syndicat mixte fermé

Les syndicats mixtes fermés sont des EPCI. Il en existe plusieurs preuves :

- selon l'article L. 5212-1 du CGCT, le syndicat de commune est un EPCI. Or, cet article est applicable aux syndicats mixtes fermés, ce qui conduit à les qualifier d'EPCI.

- selon l'article L. 5212-32 du CGCT, « ...l'adhésion d'un syndicat à un EPCI est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes membres du syndicat... ». Or, un syndicat de communes ne peut adhérer à une communauté de communes, composée par définition exclusivement de communes. Cet article vise donc l'adhésion à un syndicat mixte fermé, puisqu'un syndicat mixte ouvert est seulement un établissement public.

Composé de communes ou d'EPCI, les syndicats mixtes fermés peuvent compter parmi leurs membres des syndicats mixtes fermés (qui sont des EPCI, démonstration faite). En revanche, ils ne peuvent être formés de syndicats mixtes ouverts car ils correspondent à des établissements publics.

- Cas de l'adhésion d'un syndicat mixte à un syndicat mixte ouvert

Selon l'article L. 5711-1 du CGCT sur la composition des syndicats mixtes ouverts, les EPCI et les établissements publics font partie de la liste des membres énumérés. Or, les syndicats mixtes sont des établissements publics, voire pour les syndicats mixtes fermés des établissements publics de coopération intercommunale. Par conséquent, quelle que soit la composition, l'adhésion d'un syndicat mixte à un syndicat mixte ouvert est donc possible.

Le nouveau projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques pourrait clarifier en partie la situation. En effet, l'article 27 bis autorise l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte. Il concerne la gestion de l'eau, l'alimentation en eau potable, l'assainissement collectif et non collectif et la collecte et l'élimination des déchets ménagers et assimilés.

SYNTHESE

Il existe deux catégories de syndicats intercommunaux : les SIVU et les SIVOM. Parmi les structures porteuses en Rhône-Alpes, les SIVU dominent nettement, à la faveur de l'unicité de leur objet.

Deux types de syndicats mixtes se distinguent en fonction de leur composition : les syndicats mixtes fermés, formés exclusivement de communes ou d'EPCI, et les syndicats mixtes ouverts dont la composition est plus large.

L'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte est sujette à controverse mais paraît possible dans certains cas.

Le syndicalisme à la carte permet aux membres d'adhérer pour une partie des compétences.

Les syndicats à la carte s'adaptent aux contraintes locales et aux exigences des élus locaux.

Pour les syndicats interdépartementaux, interrégionaux ou inter-agences, les règles juridiques restent identiques mais la gestion quotidienne est plus complexe.

c. Les cas particuliers

- Les syndicats à la carte

Selon l'article L. 5212-16, al. 1^{er}, du CGCT, « une commune peut adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci ». Ce syndicat est alors à la carte. Le syndicat peut proposer des compétences obligatoires et des compétences à la carte. Par exemple, le Syndicat intercommunal de la Gresse et du Drac aval a pris la compétence SPANC à titre optionnel et bénéficie d'une compétence obligatoire pour la gestion intégrée des cours d'eau. La décision institutive ou modificative doit désigner la « liste des communes membres du syndicat, la liste des compétences que le syndicat peut exercer et les conditions dans lesquelles chaque commune membre transfère au syndicat tout ou partie des compétences que celui-ci est habilité à exercer ».

A noter que la transformation d'un syndicat de communes en syndicat à la carte, qui s'accompagne d'une extension de compétences, ne constitue pas un nouveau syndicat⁴⁷.

Créé par la loi du 5 janvier 1988, le syndicalisme à la carte présente certains avantages. Les communes choisissent les compétences qu'elles souhaitent transférer. Elles prennent les missions qui les intéressent et conservent leur pouvoir de décision dans les autres domaines. Il s'agit de leur propre choix, ce qui renforce leur implication dans la structure intercommunale. Par ailleurs, ce type de groupement permet une bonne adaptation aux contraintes locales. L'existence de structures intercommunales compétentes dans des domaines proches de celui de la structure porteuse et la volonté des élus constituent des facteurs déterminants lors de la constitution d'un EPCI. Néanmoins, cette solution peut conduire à une complexification de la gestion dans les domaines transférés.

- Les syndicats interdépartementaux

Au niveau de la forme juridique et des règles applicables, aucune différence n'existe entre ces syndicats et les autres. Par exemple, le Syndicat interdépartemental d'aménagement du Guiers et de ses affluents est situé sur les départements de l'Isère et de la Savoie mais répond aux règles applicables aux SIVU.

Néanmoins, la gestion se révèle plus complexe. Située sur deux circonscriptions administratives, toute action de la structure exige l'avis des deux préfetures et des arrêtés inter-préfectoraux. Même si l'une des deux préfetures est considérée comme l'interlocuteur privilégié, la multiplication des interlocuteurs et l'allongement des délais dans la prise de décision posent des difficultés pour l'action des structures. Par exemple, les statuts doivent être validés par les deux préfetures et parfois, l'interprétation des deux services peut être différente. Face à cette situation, il est important d'associer les deux préfetures.

⁴⁷ CCA Nantes, 28 octobre 1998, M. Roger Guihaume.

Reconnus par l'article L. 213-10 du code de l'environnement, les EPTB poursuivent trois objectifs :

- la prévention des inondations,
- la gestion équilibrée de la ressource en eau,
- la préservation et la gestion des zones humides.

- Les syndicats interrégionaux et/ou inter-agences

Certaines structures porteuses de la Région Rhône-Alpes se situent sur le périmètre :

- soit des deux Agences de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse et Loire-Bretagne. Il s'agit, par exemple, du syndicat interdépartemental mixte à la carte pour l'aménagement de la Coise et ses affluents, du Volon et du Furan.
- soit de deux régions. Ainsi, le syndicat intercommunautaire d'aménagement de la Méouge se situe sur les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Partenaires incontournables dans la mise en œuvre de la politique de l'eau à l'échelon local, les régions et les Agences de l'Eau peuvent définir des politiques différentes. Les dossiers de subventions doivent être réalisés en deux exemplaires, selon des modalités différentes, rendant la gestion plus difficile.

Pourtant, cette situation a l'avantage de multiplier les partenaires financiers. Les structures porteuses peuvent obtenir un soutien financier complémentaire qui facilite la réalisation de l'opération programmée.

- Les syndicats qualifiés d'EPTB

En région Rhône-Alpes, une seule structure porteuse de contrat de rivière, le syndicat mixte de la Saône et du Doubs, bénéficie de la qualification d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Les EPTB constituent des groupements de coopération des collectivités territoriales pour mener des actions d'aménagement des grands fleuves et rivières, à l'échelle de leur bassin versant. Créée en 1997, la notion d'EPTB est reconnue officiellement par l'article 46 de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels, codifié à l'article L. 213-10 du code de l'environnement.

Selon l'article L. 213-10 du code de l'environnement, les EPTB poursuivent trois objectifs : la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau et la préservation et la gestion des zones humides.

Article L. 213-10

(Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 art. 46 Journal Officiel du 31 juillet 2003)
(Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 art. 136 II Journal Officiel du 24 février 2005)

Pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un établissement public territorial de bassin.

Cet organisme public est constitué et fonctionne, selon les cas, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales régissant les établissements constitués en application des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 ou des articles L. 5721-1 à L. 5721-8 du même code.

Le préfet coordonnateur de bassin délimite, par arrêté et après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales concernées et, s'il y a lieu, après avis de la commission locale de l'eau, le périmètre d'intervention de cet établissement public.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Figure 12. Article L. 213-10 du code de l'environnement

Source : Légifrance

Les EPTB peuvent prendre plusieurs formes juridiques : entente, syndicats mixtes ouverts...

Les EPTB se caractérisent par leur grande diversité dans leur forme juridique (entente, institution interdépartementale, syndicats mixtes ouverts) et dans leur échelle d'action (fleuve, bassin ou vallée). Sur l'ensemble du territoire français, vingt-quatre structures ont été désignées comme EPTB, dont trois se situent, au moins partiellement, en Rhône-Alpes.

NOMS DES EPTB

En italique, EPTB situés, au moins partiellement, dans la région Rhône-Alpes

Institution Adour
Association Interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude
Institution Interdépartementale Pas de Calais/Somme pour l'Aménagement de la Vallée de l'Authie
Institution Interdépartementale Oise/Seine Maritime/Somme pour la Gestion et la Valorisation de la Bresle
Institution Interdépartementale pour l'Aménagement du fleuve Charente et de ses Affluents
Etablissement Public Interdépartemental Dordogne
Syndicat Mixte d'Aménagement de la Vallée de la Durance
Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement de la Garonne - SMEAG
Syndicat Mixte pour le Développement Durable de l'Estuaire de la Gironde - SMIDDEST
Institution Canal Ille et Rance Manche Océan Nord
<i>Etablissement Public Loire</i>
<i>Territoires rhônalpins concernés : Ardèche et Loire</i>
Entente Interdépartementale du Bassin du Lot
Institution Interdépartementale pour l'Aménagement de la Rivière Marne et de ses Affluents
Etablissement Public d'Aménagement de la Meuse et de ses Affluents
Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique de la Montagne Noire
Institution Interdépartementale pour l'Aménagement du barrage de Montbel
Entente Interdépartementale pour la Protection contre les inondations de l'Oise, de l'Aire, de l'Aisne et de leurs Affluents
<i>Etablissement Public Territorial de Bassin Territoire Rhône</i>
<i>Territoires rhônalpins concernés : Ain, Rhône, Loire, Drôme, Haute-Savoie, Savoie, Isère et Ardèche</i>
<i>Syndicat Mixte de la Saône et du Doubs</i>
<i>Territoires rhônalpins concernés : Ain et Rhône</i>
Institution Interdépartementale des Barrages Réservoirs du Bassin de la Seine - Les Grands Lacs de Seine
Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Nantaise
Institution Interdépartementale des Barrages Réservoirs du Bassin de la Sèvre Niortaise
Syndicat Mixte Interdépartemental d'Aménagement et de mise en valeur du Vidourle
Institution d'Aménagement de la Vilaine

Figure 13. Liste des EPTB

La désignation comme EPTB dépend d'un critère organique et d'un critère fonctionnel.

Seuls les syndicats mixtes ouverts sans chambre consulaire peuvent obtenir la qualification d'EPTB.

Les dispositions du code de l'environnement retiennent deux critères fondamentaux pour la désignation d'un EPTB :

- un critère organique. Seuls des collectivités territoriales et leurs groupements peuvent s'associer pour former un EPTB. Cet élément écarte les groupements composés en partie par des chambres consulaires.
- un critère fonctionnel. Les règles de fonctionnement correspondent à celles des institutions ou organismes interdépartementaux (art. L. 5421-1 à L. 5421-6, CGCT) ou à celles des syndicats mixtes ouverts (art. L. 5721-1 à L. 5721-8, CGCT).

Par conséquent, sont exclus de la reconnaissance comme EPTB les groupements comprenant des chambres consulaires ainsi que les communes, les EPCI et les syndicats mixtes fermés associant exclusivement des communes et des EPCI⁴⁸. Ainsi, par ces deux critères distinctifs, une partie des syndicats gestionnaires de cours d'eau est exclue d'une possible qualification d'EPTB. Seuls les syndicats mixtes ouverts sans chambres consulaires sont considérés comme des EPTB par le législateur. La procédure⁴⁹ de qualification d'un EPTB suit plusieurs étapes :

- le dépôt d'une demande de délimitation du périmètre auprès du préfet coordonnateur de bassin par les collectivités territoriales et leurs groupements intéressés. En cas de pluralité des demandes, le préfet organise une concertation afin d'obtenir une seule candidature⁵⁰.
- l'avis du Comité de bassin et des collectivités territoriales concernées et éventuellement de la CLE, dans un délai de deux mois.
- la délimitation du périmètre d'intervention⁵¹ par arrêté préfectoral dans un délai de six mois à compter de la réception de la demande. Le préfet coordonnateur de bassin dispose d'une certaine souplesse puisqu'il peut reconnaître soit des structures en cours de création, soit des structures déjà existantes et qui poursuivent les objectifs précisés dans l'article L. 213-10 du code de l'environnement.

⁴⁸ Cf. Circulaire du 9 janvier 2006.

⁴⁹ Cf. Article L. 213-10 du code de l'environnement, article 4 du décret n°2005-115 du 7 février 2005 et l'arrêté du 7 février 2005.

⁵⁰ Arrêté du 7 février 2005.

⁵¹ Selon l'arrêté du 7 février 2005, il correspond à l'ensemble d'un bassin ou sous-bassin hydrographique donné, indépendamment du périmètre déterminé par les limites territoriales des collectivités constituant le groupement.

Les EPTB bénéficient de l'autonomie financière et des prérogatives de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

La reconnaissance comme EPTB d'une structure comporte certains avantages. En tant qu'établissement public, son statut lui confère la personnalité morale et en principe l'autonomie financière. L'EPTB bénéficie d'une certaine souplesse de fonctionnement avec notamment la possibilité de conclure des conventions. De plus, un EPTB exerce plusieurs compétences consultatives. Par exemple, les EPTB intéressés sont consultés pour avis lors de la révision des SDAGE ou des SAGE⁵² et lors de l'instruction de certains projets, situés dans le périmètre d'un EPTB, dont le montant est supérieur à 1,9 million d'euros⁵³. Enfin, sans être expressément cités, les EPTB bénéficient des prérogatives offertes par l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Le syndicat interdépartemental mixte à la carte pour l'aménagement (SIMA) de la Coise et ses affluents, du Volon et du Furan constitue un exemple des nombreuses options dont bénéficient les élus pour adapter la structure porteuse à leurs attentes.

- Passage d'un SIVU vers un syndicat mixte

Créé en 1991, le SIVU était la structure porteuse du premier contrat de rivière. Un syndicat mixte a été créé pour trois raisons :

- les difficultés de gestion posées par la première structure.
- le manque de lisibilité des actions par rapport aux partenaires financiers (trois ou quatre maîtres d'ouvrage suivant les actions),
- la volonté de gérer l'assainissement non collectif à l'échelle du bassin versant.

Le nouveau syndicat permet d'associer des communes, des syndicats de communes et des communautés de communes.

- Un syndicat à la carte

Les statuts permettent à certaines communes ou groupements de choisir les compétences qu'ils souhaitent transférer. Par exemple, les communes du Rhône n'ont pas transféré la compétence « entretien des sentiers » puisque les brigades vertes du Conseil général interviennent dans ce domaine.

- Un syndicat interdépartemental, situé sur deux Agences de l'Eau

Situé sur les départements du Rhône et de la Loire, le SIMA Coise dépend de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse et de celle de Loire-Bretagne.

Figure 14. Exemple du syndicat interdépartemental mixte à la carte pour l'aménagement de la Coise

⁵² Article L. 212-2 et L. 212-6, code de l'environnement, introduits par la loi du 21 avril 2004

⁵³ Art. L. 211-7, code de l'environnement.

SYNTHESE

Les syndicats à la carte s'adaptent aux contraintes locales et favorisent la solidarité entre les membres.

Les syndicats interdépartementaux, interrégionaux et inter-agences ne sont pas une catégorie juridique particulière. Ils sont seulement confrontés à une gestion quotidienne plus complexe.

Certaines structures obtiennent la qualification d'EPTB afin de mener des actions d'aménagement des grands fleuves et rivières. Parmi les structures porteuses, seuls les syndicats mixtes ouverts sans chambres consulaires peuvent obtenir ce statut.

Déjà présente sur le territoire, une communauté peut se révéler légitime pour porter un contrat de rivière ou un SAGE.

2. Les communautés, une union plus intégrée

Majoritairement, les structures porteuses se sont organisées sous ces formes traditionnelles d'intercommunalité. Néanmoins, certains contrats de rivière et SAGE sont portés par des communautés.

Réformés par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, ces EPCI proposent un système plus intégré assurant des relations étroites entre les membres et disposant d'une fiscalité propre. Déjà présentes sur le territoire, les communautés se révèlent les plus légitimes pour porter une démarche de gestion concertée, ce qui évite la création d'une nouvelle structure. Une communauté d'agglomération et six communautés de communes ont été choisies comme structures porteuses de contrats de rivière et de SAGE en Rhône-Alpes.

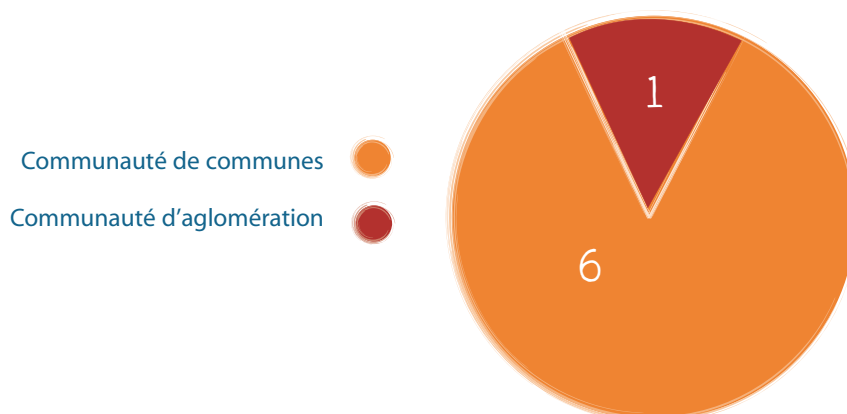


Figure 15. Répartition des communautés porteuses de contrats de rivière et de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006

Nombre total de structures porteuses étudiées : 51

Les communautés de communes ont été créées en 1992.

Elles exercent des compétences obligatoires et optionnelles dont la protection de l'environnement.

Elles répondent à des règles institutionnelles assez souples.

Les communautés d'agglomération sont apparues avec la loi de 1999.

a. Les communautés de communes

Créée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République modifiée par la loi du 12 juillet 1999, la communauté de communes⁵⁴ est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave⁵⁵. La communauté de communes exerce en lieu et place des communes membres les compétences librement choisies dans les groupes de compétences obligatoires et optionnelles fixés par la loi dans la limite de l'intérêt communautaire.

Les compétences obligatoires comprennent l'aménagement de l'espace et le développement économique. La communauté de communes exerce, à titre optionnel, des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants : la protection et mise en valeur de l'environnement ; la politique du logement et du cadre de vie ; la création, l'aménagement, l'entretien de la voirie ou la mise en place d'équipements culturels sportifs et d'enseignement élémentaire et préélémentaire. Elle peut également exercer les compétences que les communes ont librement choisi de lui transférer en plus de celles fixées par la loi.

Il s'agit d'une structure aux règles institutionnelles souples. Par exemple, en matière de transfert de compétences, leur contenu des blocs est déterminé par les communes. De manière optionnelle, les communautés de communes peuvent se doter de compétences relatives à l'aménagement de la rivière.

A la différence de la communauté d'agglomération, la communauté de communes peut avoir une durée déterminée.

b. La communauté d'agglomération

La loi de 1999 avait pour objectif de renforcer la solidarité en milieu urbain. Il s'est concrétisé à travers la communauté d'agglomération⁵⁶. Elle correspond à un EPCI qui regroupe plusieurs communes de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs villes centres de 15 000 habitants⁵⁷.

Elle doit exercer obligatoirement quatre compétences : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. De plus, elle prend en charge au moins trois compétences optionnelles parmi cinq : assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, entretien et gestion de la voirie, de parcs de stationnement, d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

⁵⁴ Cf. Annexe 6 pour le détail des caractéristiques d'une communauté de communes.

⁵⁵ Art L. 5214-1, CGCT. Cette condition n'est pas exigée pour les communautés de communes existant à la date de publication de la loi ou issues d'un district ou d'une communauté de ville.

⁵⁶ Cf. Annexe 6 pour le détail des caractéristiques de la communauté d'agglomération.

⁵⁷ Ce dernier seuil démographique ne s'applique pas lorsque le périmètre de la communauté d'agglomération comprend le chef lieu de département.

Les communautés disposent d'une fiscalité propre mais leur périmètre d'action ne correspond pas forcément au bassin versant.

En région Rhône-Alpes, la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole a décidé de s'investir dans trois contrats de rivière sur les cours d'eau du Gier, de l'Ondaine et du Furan. Elle est issue du regroupement de la structure intercommunale de Saint-Etienne avec d'autres petits syndicats. Cette création a permis d'éviter la multiplication des structures intercommunales sur le territoire et de répondre à la volonté de l'Etat de rassembler les EPCI.

Les communautés ont l'avantage de disposer d'une fiscalité propre qui leur permet d'assurer leur financement avec une plus grande autonomie. Elles favorisent aussi l'intégration des enjeux liés à l'eau dans les autres politiques sectorielles menées par l'établissement. Toutefois, leur périmètre ne coïncide pas forcément avec le bassin versant et leurs interventions dans des domaines variés peuvent entraîner une moindre lisibilité de leur action dans la gestion des cours d'eau.

SYNTHESE

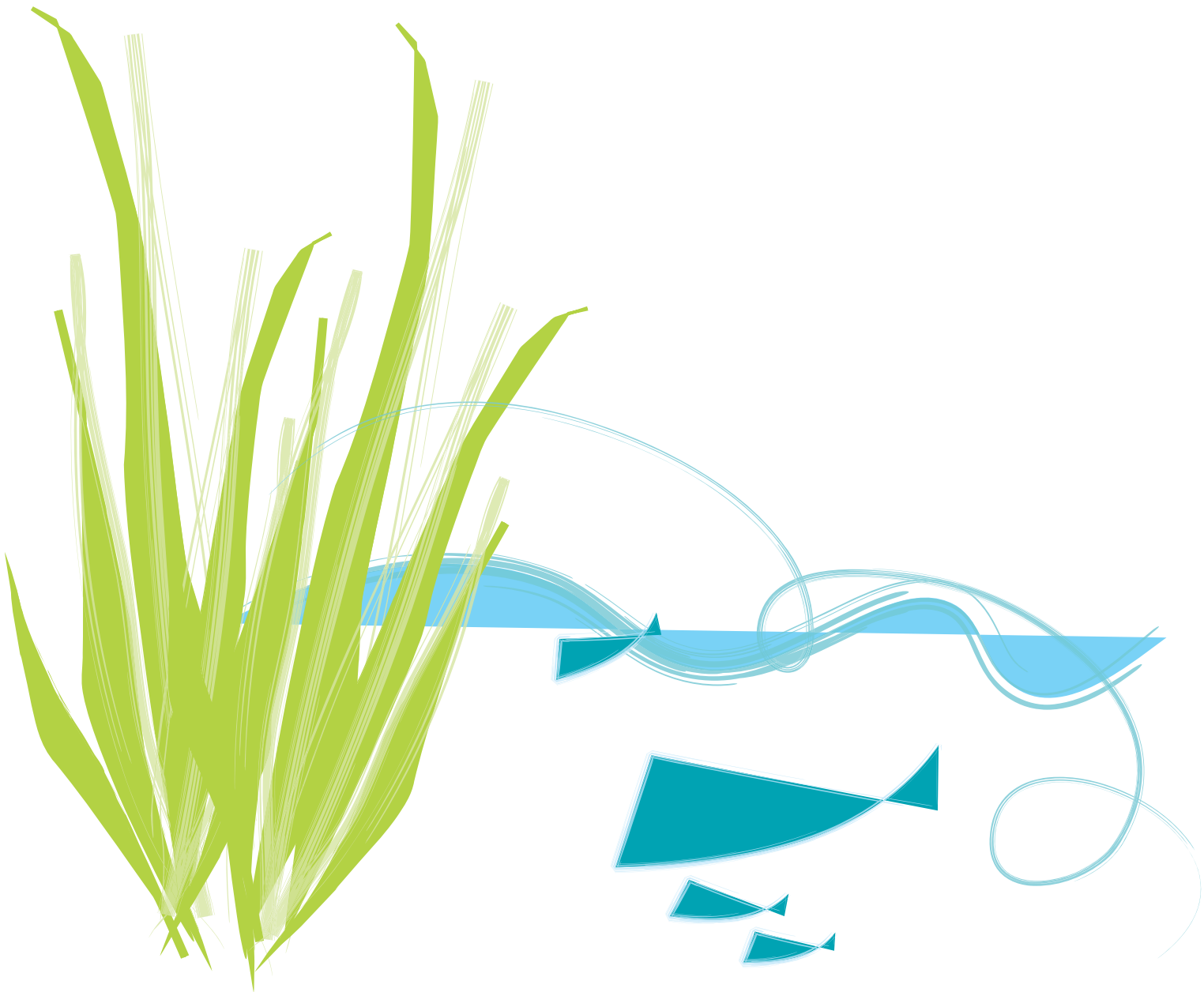
Les communautés de communes disposent d'un mode de fonctionnement assez souple. Elles définissent par elles-mêmes le contenu des blocs de compétences.

Les communautés d'agglomération sont la forme juridique la plus intégrée. Leurs règles de fonctionnement sont plus encadrées, notamment dans la détermination de leurs attributions.

La légitimité d'une communauté pour porter un contrat de rivière ou un SAGE dépend, entre autre, de sa place sur le bassin versant et dans le paysage intercommunal du territoire.

	Catégories	Codes	Caractéristiques	Rhône-Alpes
Syndicat de communes	Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)	L. 5212 et s du CGCT	- Pas de compétence obligatoire. - Un seul champ d'attribution.	12
	Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM)	L. 5212 et s du CGCT	- Pas de compétence obligatoire. - Plusieurs champs de compétences.	4
	NOMBRE TOTAL DE SYNDICATS INTERCOMMUNAUX			16
Syndicat de communes	Syndicat mixte fermé	L. 5711-1 du CGCT	- Pas de compétence obligatoire. - Composé de communes et d'EPCI. - Fonctionnement à la carte possible.	24
	Syndicat mixte ouvert	L. 5721-1 du CGCT	- Pas de compétence obligatoire. - Composition de communes, d'EPCI, de collectivités territoriales et de personnes morales de droit public. - Fonctionnement à la carte possible.	4
	Etablissement public territorial de bassin (EPTB)	L. 213-10 du Cenv	- Syndicats mixtes ouverts (avant le nouveau projet de loi sur l'eau).	1
NOMBRE TOTAL DE SYNDICATS MIXTES			28	
Syndicat à la carte	SIVU, SIVOM ou syndicat mixte	L. 5212-16 et 17 du CGCT	- Pas de compétence obligatoire. - Adhésion des collectivités pour tout ou partie des compétences.	10
Communautés	Communauté de communes	L. 5212 et s du CGCT	- Compétences obligatoires. - Compétences optionnelles. Ex : protection et mise en valeur de l'environnement.	6
	Communauté d'agglomération	L. 5216-1 et s du CGCT	- Compétences obligatoires et optionnelles. - Compétences facultatives. Exemples : eau, assainissement, protection et mise en valeur de l'environnement.	1
	NOMBRE TOTAL DE COMMUNAUTES			7

Figure 16. Tableau récapitulatif des formes juridiques et de leurs caractéristiques adoptées par les structures porteuses en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006



I. Les risques juridiques pesant sur l'activité des structures porteuses

La gestion de la ressource en eau amène à une diversité de domaines d'action. La détermination explicite des attributions des structures porteuses est indispensable pour le bon fonctionnement du groupement. Or, les acteurs sont multiples sur le territoire, entraînant de nombreuses possibilités de mise en cause de la responsabilité. Par conséquent, il est nécessaire de bien identifier les protagonistes et leurs obligations respectives.

A. Une répartition explicite des compétences, préalable indispensable au bon fonctionnement de la structure

1. Les différents domaines d'intervention des collectivités et de leurs groupements dans le domaine de l'eau

a. La déclinaison thématique des compétences « eau »

La structure porteuse engage des actions dans divers domaines liés à l'eau, qui ne sont pas de son ressort exclusif. Chaque intervenant dispose de certaines prérogatives. De ce fait, la répartition des responsabilités entre l'Etat, les élus locaux et les structures porteuses est un enjeu crucial. L'enchevêtrement des compétences et des périmètres nuit à la rationalisation de l'action et peut poser des difficultés. Le tableau suivant récapitule les différentes compétences qui peuvent être exercées par un EPCI en matière de gestion de l'eau :

Les interactions entre les intervenants du domaine de l'eau sont complexes.

	Compétences eau	Articles
Assainissement, eau potable et santé publique	Assainissement collectif des eaux usées	Art L. 2224-7 et s, CGCT
	Assainissement non collectif des eaux usées	Art L. 2224-7 et s, CGCT
	Eau potable	Art L. 1321-1 et s, code de la santé publique
	Approvisionnement en eau potable	Art L. 211-7, Cenv
	Protection et conservation des eaux superficielles et souterraines	Art L. 211-7, Cenv
Maîtrise et protection contre les risques liés à l'eau	Maîtrise des eaux pluviales, du ruissellement et lutte contre l'érosion	Art L. 211-7, Cenv
	Aménagement hydraulique concourant à la sécurité civile	Art L. 211-7, Cenv
	Défense contre les inondations et contre la mer	Art L. 211-7, Cenv
	Exploitation, entretien, aménagement des ouvrages hydrauliques existants	Art L. 211-7, Cenv
	Aménagement d'un bassin hydrographique	Art L. 211-7, Cenv
	Aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris leur accès	Art L. 211-7, Cenv
Protection des écosystèmes	Protection, restauration des sites, écosystèmes, zones humides et formations boisées riveraines	Art L. 211-7, Cenv
	Lutte contre les pollutions	Art L. 211-7, Cenv
Questions agricoles	Irrigation	Art L. 152-3, code rural
	Drainage	Art L. 151-12, code rural
Suivi et animation	Mise en place et exploitation de dispositif de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques	Art L. 211-7, Cenv
	Repères de crues	Art L. 563-3, Cenv
	Animation et concertation	Art L. 211-7, Cenv

Figure 17. Liste des domaines d'intervention en matière de gestion de l'eau

Même si elles n'ont pas la compétence « assainissement » ou « eau potable », les structures porteuses peuvent intervenir dans ces deux domaines.

La protection des eaux, l'entretien des berges ou la maîtrise des risques hydrauliques sont des attributions qui peuvent faire intervenir de multiples acteurs et entraîner des conflits.

La protection des écosystèmes et l'animation de la gestion de l'eau sont généralement confiées aux structures de bassin versant.

En matière de gestion de l'eau, les communes et leurs groupements sont le premier échelon territorial sollicité. Mais, le manque de clarté de l'intitulé entraîne parfois des confusions. Plusieurs exemples montrent la complexité des relations entre les acteurs. Les communes interviennent pour « l'eau potable » et « l'assainissement ». De nombreuses structures intercommunales quadrillent le territoire pour apporter ce service, ce qui complexifie le paysage institutionnel local. Par exemple, les communes assurent la distribution de l'eau mais un syndicat est créé pour la recherche de l'eau. De même, les communes prennent en charge les réseaux d'eaux usées mais une structure intercommunale, de type SIVU ou communauté de communes, peut gérer la station d'épuration. Pourtant, l'intervention des structures porteuses en lien avec l'assainissement et l'eau potable n'est pas exclue mais elle poursuit d'autres objectifs. Par exemple, la création d'un bassin de rétention et de décantation destiné à lutter contre les inondations et contre l'érosion des sols constitue une opération d'intérêt général⁵⁸.

De même, la compétence « protection et conservation des eaux superficielles et souterraines » peut être exercée par un syndicat « eau potable » à l'intérieur des périmètres de captage uniquement pour protéger un usage. En revanche, la prise en charge de cette compétence en dehors de ces périmètres par une structure, de type syndicat porteur de contrat de rivière, ne poursuit pas le même objectif : il s'agit plutôt de protéger les milieux naturels. Dans ce cas, cette compétence se rapproche de la lutte contre les pollutions.

« L'entretien des berges » est souvent assuré par un syndicat de rivière. Mais, une commune ou une association syndicale de propriétaires s'occupent des digues de protection ou d'un bassin de rétention qui ne concernent qu'une partie du territoire. La maîtrise des risques liés à l'eau a été un enjeu prioritaire pour les élus locaux et les autorités publiques. De nombreux syndicats couvraient le territoire avec comme objectif la gestion des risques hydrauliques. Même si un syndicat porteur d'un contrat de rivière ou d'un SAGE s'occupe des questions hydrauliques, il ne poursuit pas le même objectif qu'une structure dédiée à ce domaine. Par exemple, un syndicat de rivière restaure un seuil pour le valoriser et le rendre franchissable. Mais, un syndicat hydraulique exploite et entretient des ouvrages pour la sécurité civile. Les questions agricoles liées à l'eau, l'irrigation et le drainage, sont historiquement du domaine des associations syndicales.

Enfin, les structures de bassin versant profitent de certaines compétences, moins contestées par d'autres acteurs. Il s'agit principalement de la protection des écosystèmes, de la mise en place d'un suivi des actions menées ainsi que de l'animation et de la concertation de la politique de la gestion de la ressource en eau. Pour ces trois domaines, les structures porteuses tiennent un rôle majeur.

En conséquence, un territoire est couvert par de multiples acteurs qui interviennent dans la gestion de la ressource en eau. Cette situation est à l'origine de possibles confusions et la détermination claire et précise des compétences de chacun apparaît, plus que jamais, nécessaire.

⁵⁸ TA Rouen, 26 décembre 2003, *M. Fintrini c/ Préfet de la Seine-Maritime*.

En croisant les différents types de collectivités compétentes dans le domaine de l'eau et les compétences identifiées, le tableau suivant se dégage :

TYPES DE STRUCTURES	COMPETENCES OBLIGATOIRES	COMPETENCES OPTIONNELLES
Communes	<ul style="list-style-type: none"> - Eau potable - Assainissement collectif - Contrôle assainissement non collectif 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement et entretien des cours d'eau - Compétences de l'article L. 211-7 du code de l'environnement
Syndicats de communes (SIVU-SIVOM)	Liberté dans l'élaboration de statuts. Compétences en matière de gestion de la ressource en eau.	
Syndicats mixtes	Liberté dans l'élaboration de statuts. Compétences en matière de gestion de la ressource en eau.	
Communauté locale de l'eau	Label donné à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte dans le cadre d'un SAGE. Compétences de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.	
Etablissement public interdépartemental de bassin	Syndicat mixte interdépartemental, institution ou entente interdépartementale. Compétences en matière de gestion de la ressource en eau.	
Parc naturel régional	Label donné généralement à un syndicat mixte. Compétences en matière de gestion de la ressource en eau.	
Communauté de communes	<ul style="list-style-type: none"> - Développement économique - Aménagement de l'espace 	Compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants : <ul style="list-style-type: none"> - Protection et mise en valeur de l'environnement - Politique du logement et du cadre de vie - Création aménagement entretien voirie - Equipements culturels sportifs et enseignement élémentaire et préélémentaire
Communauté d'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> - Développement économique, zone d'activité économique et actions de développement économique - Aménagement de l'espace communautaire - Equilibre social de l'habitat - Politique de la ville 	Trois compétences parmi cinq : <ul style="list-style-type: none"> - Voirie et parcs de stationnement - Eau - Assainissement - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie - Equipements culturels et sportifs
Communauté urbaine	<ul style="list-style-type: none"> - Eau (sauf hydraulique agricole) - Assainissement 	

Figure 18. Structures et compétences en matière d'eau et de gestion des milieux aquatiques

Source : KIT P.P Eau, DIREN PACA

Pour les communautés, la conduite d'une procédure de gestion concertée s'inscrit dans la compétence optionnelle « protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ».

En parallèle, elles exercent des compétences en matière d'assainissement et d'eau potable.

b. Les compétences exercées par les structures porteuses de contrat de rivière et de SAGE

S'agissant des communautés, la loi a défini les compétences qu'elles peuvent exercer (obligatoires, optionnelles et facultatives). L'analyse des compétences des communautés de la région Rhône-Alpes montre qu'elles prennent en charge principalement :

- l'assainissement collectif et non collectif des eaux usées,
- l'eau potable,
- le conseil aux communes pour la maîtrise des eaux pluviales,
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.

L'animation d'un contrat de rivière ou d'un SAGE est inscrite dans cette dernière faculté, au titre des compétences optionnelles.

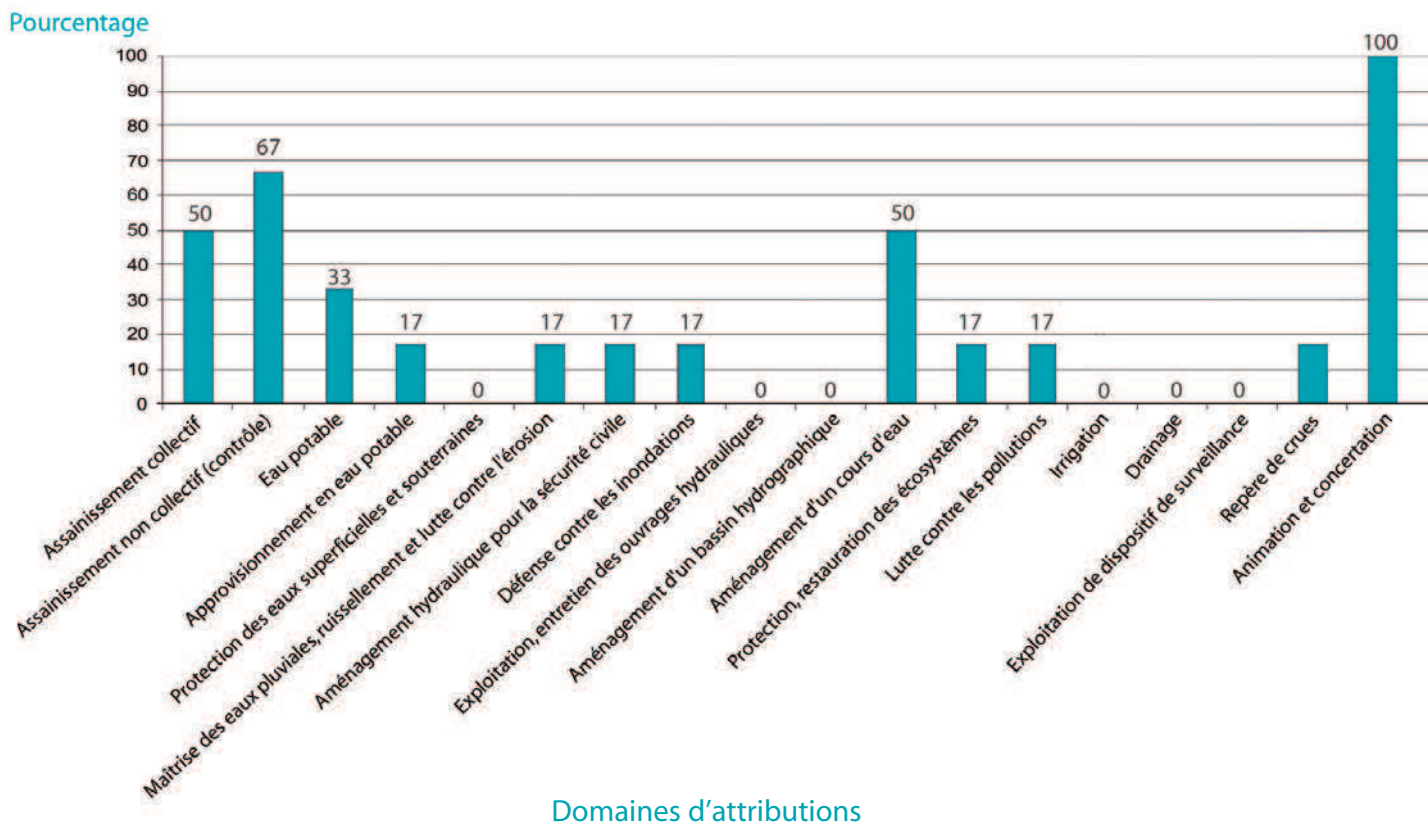


Figure 19. Domaines d'attributions exercés par les communautés en Rhône-Alpes

Nombre de communautés étudiées : 6

Les syndicats disposent d'une certaine liberté dans la rédaction de leurs champs d'action.

Le libellé synthétique de cette compétence (« Conduite des contrats de rivière », « Dispositifs contractuels des contrats de rivière et des opérations en maîtrise d'ouvrage (hors assainissement) »...) tranche avec les attributions formulées plus précisément pour les syndicats.

L'analyse des statuts des syndicats de contrat de rivière et de SAGE en Rhône-Alpes présente une grande diversité des compétences. Il faut rappeler que les syndicats disposent d'une liberté assez importante dans la rédaction de leurs statuts et que les objectifs déclinés couvrent des domaines vastes. Par exemple, la lutte contre la pollution peut couvrir différents aspects : lutte contre les pollutions industrielles et/ou agricoles, amélioration de l'assainissement... De même, l'aménagement d'un bassin hydrographique est poursuivi par la quasi-totalité des syndicats porteurs d'une démarche de gestion concertée. A partir de la liste établie à la figure 17 et après vérification par les chargés de mission, il est possible de dresser un panorama des domaines d'attributions des syndicats.

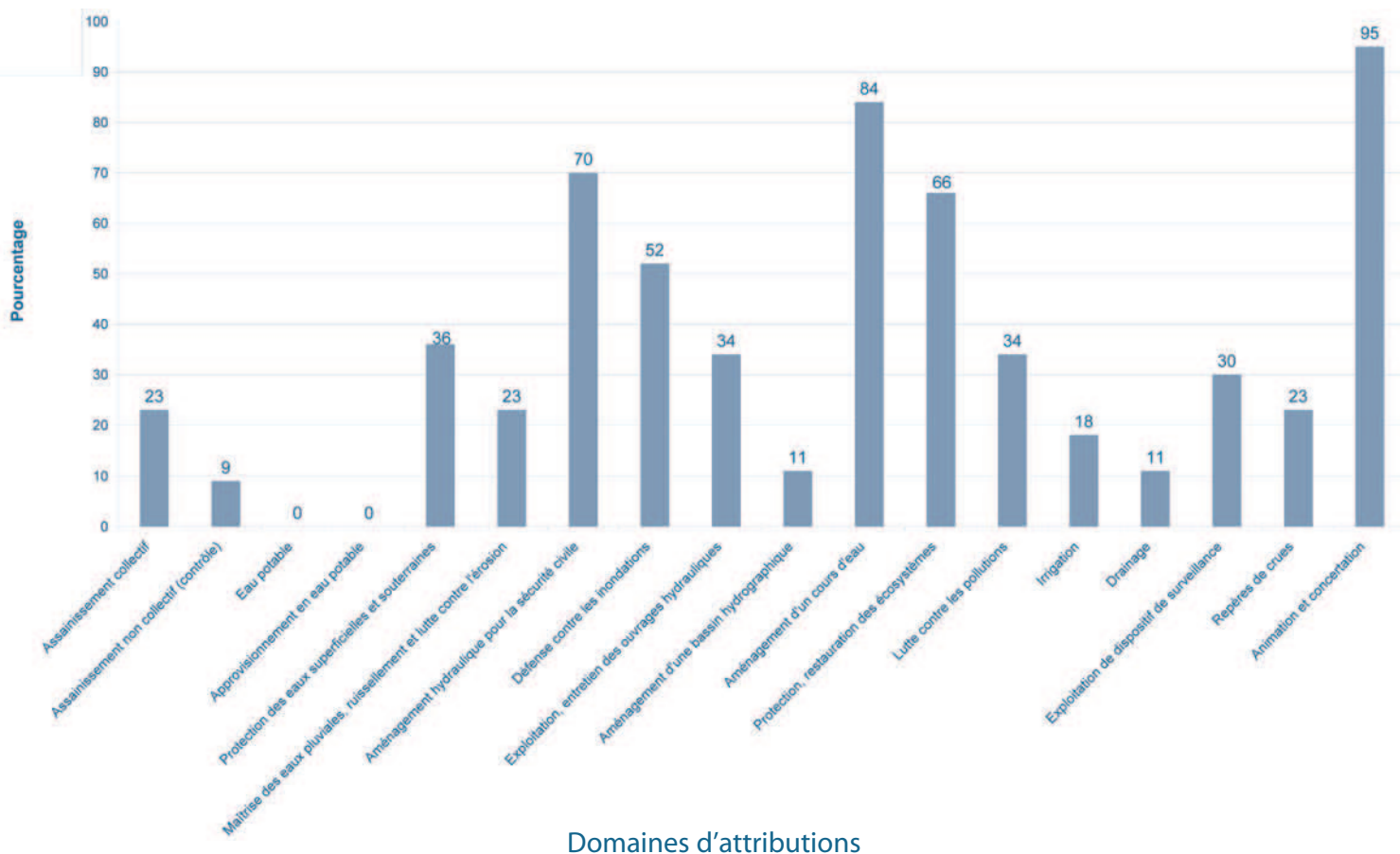


Figure 20. Domaines d'attributions exercés par les syndicats en Rhône-Alpes

Nombre de syndicats étudiés : 44

Des structures porteuses ont choisi d'élargir leur champ d'action à d'autres domaines tels que la gestion des déchets.

D'autres ont préféré s'occuper de compétences liées à la gestion de la ressource en eau, comme l'assainissement des eaux usées.

Les problématiques majeures dont s'occupent les syndicats sont les inondations, l'aménagement des cours d'eau, la protection des eaux et l'animation de la gestion des milieux aquatiques.

Certains syndicats n'effectuent que des études sur l'aménagement des cours d'eau. L'objectif est de créer une dynamique sur le territoire.

Certaines structures porteuses ont choisi de prendre des compétences supplémentaires appartenant à divers domaines tels que la collecte des déchets, les transports scolaires, la gestion de contrats de développement du territoire. Cette diversité des compétences ne permet pas de mettre en évidence le rôle moteur de la structure porteuse dans l'aménagement des rivières, ce qui nuit à la lisibilité de son action. En revanche, certains syndicats ont opté pour des compétences en lien avec la démarche de gestion globale de la ressource en eau. Ils exercent la compétence « contrôle de l'assainissement non collectif », qui doit être prise en charge par les communes depuis le 31 décembre 2005. Il s'agit de renforcer la solidarité entre les membres en créant des liens plus étroits.

L'analyse des compétences des syndicats permet de dégager quelques problématiques majeures. Sur les 44 syndicats étudiés, six syndicats de communes et quatre syndicats mixtes assurent une partie de la compétence assainissement collectif (le plus souvent, il s'agit du transport). De même, deux syndicats intercommunaux et deux syndicats mixtes ont pris la compétence « assainissement non collectif » pour assurer le contrôle des dispositifs. En parallèle, de nombreuses structures porteuses apportent une aide pour l'amélioration des dispositifs d'assainissement. Des thématiques récurrentes ressortent des statuts des structures porteuses de Rhône-Alpes. Il s'agit notamment de la lutte contre les inondations, l'aménagement des cours d'eau, la protection des eaux superficielles et souterraines et l'animation (dont la sensibilisation du public).

Le champ d'intervention des structures porteuses évolue. En effet, au début, elles réalisent uniquement des études sur l'aménagement et la gestion des cours d'eau. Ainsi, sur les 44 syndicats étudiés, cinq syndicats n'ont qu'une compétence « études », phase préalable avant la réalisation du contrat de rivière. C'est une première étape dont l'objectif est de créer une dynamique sur le territoire afin convaincre les acteurs locaux de l'intérêt d'une gestion globale. Le syndicat peut alors se transformer en syndicat de travaux.

La structure porteuse a la possibilité de réaliser un certain nombre d'actions en tant que maître d'ouvrage. Deux situations se présentent.

Soit elle a la maîtrise d'ouvrage de la majorité des opérations.

Cette situation facilite la gestion des actions. Mais elle conduit à une déresponsabilisation des élus.

Soit la maîtrise d'ouvrage est différente en fonction de l'intérêt de l'action pour les divers acteurs.

Si cette solution est une première tentative de travail en commun, elle démontre le manque de solidarité entre les acteurs locaux et elle doit rester provisoire.

● La structure porteuse a la maîtrise d'ouvrage de la majorité des opérations. Ceci permet de gérer avec plus de facilité les actions. Les acteurs de la gestion de l'eau en tirent plusieurs avantages :

- Les subventions sont gérées par le syndicat qui connaît les acteurs, notamment les partenaires financiers,
- La mise en place d'un plan d'actions intercommunal assure la réalisation plus rapide des opérations programmées,
- La maîtrise d'ouvrage par la structure porteuse permet une mutualisation entre les membres,
- Le syndicat dispose d'un personnel compétent.

En revanche, il existe deux inconvénients majeurs. Les opérations sont hiérarchisées par priorité. Par conséquent, l'intervention de la structure est plus tardive sur le territoire de certaines communes, provoquant parfois l'incompréhension des élus et des habitants. Les autorités compétentes se déchargent sur les structures porteuses, ce qui entraîne une déresponsabilisation des autorités publiques, des membres et des propriétaires riverains.

● Les opérations sont séparées selon l'intérêt de l'action.

Dans ce cas, l'intervention de la structure porteuse varie :

- soit l'action présente un intérêt général et la réalisation est assurée par le syndicat.
- soit elle concerne un intérêt local et elle est portée par les acteurs concernés.

Cette solution a l'avantage d'être une première tentative de travail en commun sur le territoire. Il s'agit d'un syndicat aux compétences restreintes afin de l'ancrer sur le territoire. Par la suite, le syndicat peut évoluer pour élaborer un projet plus vaste et plus complet. L'objectif de cette démarche est de créer une dynamique sur le territoire en faveur de la gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques. Toutefois, cette situation montre le manque de cohésion sur le bassin et accentue les inégalités entre les collectivités. Cette solution n'est que provisoire afin de clarifier le partage des compétences.

Par ailleurs, après le contrat de rivière, le syndicat a la possibilité de mener des opérations d'entretien. Selon le Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

« Au-delà des travaux de restauration, dans le cadre d'une gestion globale concertée locale, les actions ultérieures d'entretien peuvent être réalisées par les mêmes syndicats existants. Il faut néanmoins **s'assurer que les statuts du maître d'ouvrage général** (syndicat mixte, syndicat intercommunal à vocation multiple...) **et des syndicats adhérents prévoient qu'ils sont compétents pour assurer ces opérations d'entretien et que leur intervention en la matière a bien fait l'objet d'une déclaration d'intérêt général** au titre de l'article 31 de la loi sur l'eau et de l'institution des servitudes légales nécessaires pour leur permettre d'effectuer ces travaux sur les propriétés privées concernées. Ces actions de restauration et d'entretien doivent, bien entendu, s'inscrire dans le cadre global et cohérent que le contrat de rivière aura permis de mettre en place, et au respect duquel la structure porteuse du contrat a pour mission de surveiller ».

QE de M. Mariani n°40291, rép. JO du 17/04/2000, p.2439

SYNTHESE

Pour les communautés, la gestion d'un contrat de rivière ou d'un SAGE fait partie des compétences optionnelles. Elles prennent en charge d'autres problématiques telles que l'assainissement des eaux usées.

Pour les syndicats, la détermination des domaines d'action est plus libre. Chaque cas est donc différent. Des problématiques récurrentes reviennent : les inondations, l'aménagement des cours d'eau, l'animation de la gestion des milieux aquatiques...

Se distinguent les syndicats d'études et les syndicats ayant la maîtrise d'ouvrage.

La compétence est indivisible. Par conséquent, la commune est dessaisie et elle ne peut transférer deux fois sa compétence.

La définition claire et précise des compétences de chaque EPCI est indispensable.

2. L'intervention du juge administratif

a. L'imprécision des statuts, source d'ambiguïtés

La détermination des compétences transférées permet de définir l'étendue du champ d'action de l'EPCI et les limites de ce transfert. Toutefois, ceci pose la question de la précision des compétences et de l'éventuelle interprétation du juge.

Le transfert de compétences conduit à l'application d'une règle fondamentale : celle de l'indivisibilité de la compétence. De ce principe se dégagent deux implications. D'une part, après le transfert de la compétence, la commune est dessaisie et elle ne peut plus intervenir⁵⁹. Tout ce que les communes ou leurs groupements n'ont pas expressément confié à l'EPCI demeure de leur ressort. D'autre part, une commune ne peut transférer sa compétence à plusieurs EPCI. Les EPCI sont des organes de substitution des communes, et non de superposition. L'adhésion d'une commune à un EPCI transfère à titre exclusif les compétences énumérées dans la décision institutive.

Par conséquent, la définition claire et précise des compétences de chaque EPCI est indispensable. La rédaction des statuts doit permettre de décrire précisément les compétences de la structure porteuse lors sa création ou lors d'une modification statutaire.

⁵⁹ Conseil d'Etat (CE), 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*.

Cas d'une rédaction précise des statuts.

Cas d'un libellé flou ou général des compétences.

Deux cas de figure se présentent :

Premièrement, certains statuts se caractérisent par une rédaction précise des compétences. Elle permet de mieux maîtriser le champ de compétences que les membres souhaitent transférer et d'éviter le cumul des compétences par plusieurs collectivités publiques. Un libellé précis évite l'intervention du juge. Par exemple, un syndicat peut être compétent pour les « actions liées à une procédure de gestion concertée des cours d'eau ». De cette manière, la référence aux diverses démarches de gestion concertée est bien identifiée. Néanmoins, cette rédaction peut brider l'action du syndicat, voire remettre en cause l'existence de la structure. Si le syndicat souhaite agir dans un domaine non précisé dans ses statuts et dans de bonnes conditions juridiques, il doit procéder à leur révision. Or, elle comporte certains risques : menace de retrait de la part de certains membres, délais importants pour obtenir les délibérations de chaque membre alors qu'une situation d'urgence se présente...

A l'inverse, la rédaction des statuts, en particulier celle des compétences, peut être plus floue. Elle offre la possibilité au syndicat de définir les actions qu'il souhaite assurer. Par exemple, le libellé « tous autres problèmes d'ordre hydraulique ou hydrologique susceptibles de se poser dans le cadre d'une vue d'ensemble du développement économique et social du territoire intéressé » octroie à la structure porteuse de multiples opportunités d'intervenir. Il évite aussi un changement de statuts. Lors d'une révision, des oppositions peuvent naître et remettre en cause l'existence même de la structure. En revanche, un libellé flou ou général présente des inconvénients. Il peut être à l'origine d'un transfert d'attribution qui n'est pas souhaité par la commune et peut provoquer des conflits de compétences avec les autres structures intercommunales.

En Rhône-Alpes, il existe trois situations :

- soit les attributions sont exclusivement liées au contrat de rivière. Cette situation pose la question de la pérennité de la structure au terme du contrat.
- soit les attributions sont larges, posant la question du contour des compétences de la structure porteuse.
- soit la structure porteuse dispose conjointement d'attributions liées au contrat de rivière et d'autres facultés plus larges.

Le manque de précision des statuts est créateur d'incertitudes. De ce fait, le juge administratif peut intervenir pour interpréter les statuts⁶⁰ ou les annuler pour cause d'imprécision⁶¹. Pour définir le champ de compétences d'un EPCI, le juge administratif interprète les statuts, de façon plutôt restrictive. Il est amené à rechercher l'intention des communes membres.

⁶⁰ CE, 20 janvier 1989, *SIVOM agglomération rouennaise* et CE, 22 mai 1992, *SIVOM aménagement Canton Mirebeau-sur-Bèze*.

⁶¹ TA Strasbourg, 9 mai 1990, *Commune Pange*.

Créatrice d'incertitudes, l'imprécision des statuts pousse le juge administratif à intervenir.

Le contenu minimal des statuts est inscrit à l'article L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales.

Deux cas de figure se présentent :

- soit la définition des compétences est précise. Le juge administratif interprète littéralement et donc de façon restrictive le champ d'intervention de l'EPCI. Par exemple, une commune adhérent à un syndicat ayant pour objet la gestion de l'alimentation en eau potable n'est pas compétente pour fixer le prix de l'eau vendue à un usager car elle est dessaisie de sa compétence⁶².
- soit le libellé est flou, sans liste détaillée des compétences et avec une formulation générale des finalités. L'interprétation du juge pose davantage de difficultés. Elle s'exerce de préférence de façon restrictive et ne tient pas compte des éventuels accords tacites entre les membres dont l'objet serait une éventuelle extension de compétences.

Déterminant pour la définition des compétences, les statuts, approuvés par le représentant de l'Etat, doivent respecter un contenu minimal (art. L. 5211-5-1 du CGCT), à savoir :

- la liste des communes membres de l'établissement,
- le siège de celui-ci,
- le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué,
- les modalités de répartition des sièges,
- le nombre de sièges attribué à chaque commune membre,
- l'institution éventuelle de suppléants,
- les compétences transférées à l'établissement.

Ainsi, la commune ne peut intervenir dans le champ de compétence de l'EPCI. Inversement, la structure porteuse est limitée aux compétences qui lui ont été transférées et elle ne peut les étendre unilatéralement. Les statuts restent garants des intentions des collectivités membres et l'évolution du contenu des actions doit être prévue dans le cadre des statuts ou conduire à la révision de ceux-ci.

SYNTHESE

La rédaction des statuts permet de définir l'objet et les compétences de la nouvelle structure créée.

Le libellé des compétences revêt une grande importance. Trop précis, il risque de s'avérer restrictif et difficilement adaptable à moins d'une révision. En revanche, trop flou, il risque d'amener des difficultés d'interprétation ou d'évolution de la structure, voire des incompréhensions. Il est nécessaire de trouver un équilibre et d'opter pour une rédaction claire.

La coexistence de plusieurs structures intercommunales sur le même territoire peut être à l'origine d'un chevauchement de compétences et de transfert en cascade, source potentielle de conflits.

⁶² CE, 3 juillet 1985, Chanard.

Il est indispensable de définir le niveau d'intervention de chaque acteur pouvant être tenu responsable ou ayant contribué à la réalisation des dommages.

L'Etat et les communes n'ont pas d'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau mais cette protection incombe aux propriétaires riverains.

Néanmoins, la responsabilité des collectivités publiques peut être engagée si les dommages ont été provoqués ou aggravés par des ouvrages publics ou si une faute a été commise dans l'exercice des pouvoirs de police.

La responsabilité de l'Etat peut être reconnue sur le fondement de la faute simple ou lourde.

b. L'engagement de la responsabilité

Dans le cas d'une procédure de gestion concertée de la ressource en eau, la répartition des responsabilités pose des difficultés du fait du partage des compétences. Il s'agit de trouver le niveau d'intervention de chaque acteur pouvant être tenu responsable ou ayant contribué à la réalisation des dommages, en particulier lors d'inondations. Or, les acteurs sont multiples sur le territoire, entraînant de nombreuses possibilités de mise en cause de la responsabilité. Par conséquent, il est nécessaire de bien identifier les protagonistes et leurs obligations respectives.

Lorsqu'il arrive un dommage, le juge administratif recherche s'il a pour origine un défaut d'entretien, puis si un ouvrage ou aménagement public a contribué au dommage.

En matière d'inondations, la répartition des responsabilités a été rappelée par la décision du Conseil d'Etat du 1^{er} juillet 1987, *Syndicat intercommunal de la vallée de l'Huveaune* :

- L'Etat et les communes n'ont pas d'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau⁶³.
- Cette protection incombe aux propriétaires riverains.
- Toutefois, la responsabilité des collectivités publiques peut être engagée lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés soit par l'existence ou le mauvais état d'entretien des ouvrages publics (ouvrages hydrauliques ou infrastructures réalisés dans l'intérêt général), soit par une faute commise dans l'exercice de leurs pouvoirs de police⁶⁴.

L'entretien des cours d'eau non domaniaux est une obligation des propriétaires riverains. Or, selon l'article L. 215-7⁶⁵ du code de l'environnement, l'Etat, en tant que titulaire de la police de l'eau, doit agir et prendre les dispositions nécessaires. Il est responsable⁶⁶ des dommages subis du fait de l'exécution ou de l'inexécution de ces travaux et la responsabilité de l'administration peut être engagée pour carence sous le régime de la faute simple. Toutefois, les évolutions jurisprudentielles montrent que le régime de responsabilité n'est pas stabilisé⁶⁷.

⁶³ Notion déjà développée dans les arrêts du Conseil d'Etat du 11 octobre 1961, *Veuve Ardonin* et du 2 décembre 1955, *Commune du Salis-du-Salat*.

⁶⁴ Les pouvoirs de police générale appartiennent au préfet ou au maire. Les structures porteuses ne sont donc pas concernées.

⁶⁵ Anciennement, article 103 du code rural.

⁶⁶ CE, 2 mars 1984, *Syndicat intercommunal de l'Huveaune*.

⁶⁷ CE, 10 juin 1994, *Ministre des transports*.

Les obligations mises à la charge de l'État ne peuvent se reporter sur une autre personne publique.

La faute lourde⁶⁸ est parfois exigée par le juge administratif pour condamner l'administration. En cas de carence des propriétaires riverains, l'État doit les obliger à procéder au curage ou au faucardage des cours d'eau. En cas d'inaction du préfet, la responsabilité peut être reconnue sur le fondement de la faute lourde⁶⁹. Enfin, le préfet peut se substituer au maire pour prendre les mesures nécessaires lors d'inondations. L'exercice de ce pouvoir par le préfet de l'Isère a permis l'intervention du syndicat intercommunal d'aménagement du Guiers et de ses affluents (SIAGA) sur des communes n'appartenant pas au SIAGA mais situées sur le bassin versant et sur des communes appartenant au SIAGA en dehors du bassin versant.

Les obligations mises à la charge de l'État ne peuvent se reporter sur une autre personne publique. Par exemple, une inondation a été causée par le défaut de curage d'une rivière. La responsabilité de l'État n'est pas dégagée du fait :

- qu'un syndicat intercommunal d'aménagement, « qui n'avait primitivement pour objet que l'exécution de travaux de défense contre les inondations et l'entretien du lit de la rivière, a par la suite étendu son objet au nettoyage de la rivière "à ses points les plus sensibles" et à la surveillance des berges⁷⁰ ».
- de « l'existence d'un syndicat intercommunal destiné à entretenir le cours d'eau⁷¹ ».

Parallèlement, l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements est possible, selon les dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Ils peuvent alors assurer une mission d'entretien et de curage si ces opérations présentent un caractère d'intérêt général ou d'urgence. Pour les travaux de lutte contre les inondations, leur intervention n'est jamais obligatoire. La jurisprudence a rappelé qu'une commune n'est pas obligée d'entreprendre des travaux, ni d'assurer l'entretien des ouvrages dès lors qu'aucun texte ne le lui impose⁷².

⁶⁸ Il s'agit d'une faute manifeste et d'une particulière gravité. Il s'agit d'un régime protecteur pour l'administration.

⁶⁹ CE, 13 juillet 1968, *Jouan et Entr. Razel Frères* et CCA de Nancy, 9 juillet 1992, *Société Spie-Batignolles*.

⁷⁰ CE, 31 octobre 1986, *Min. urb. c/ Sté EMCO*.

⁷¹ CAA Bordeaux, 22 mars 1999, *Giamesini*.

⁷² CE, 14 mars 1950, *Frouin et autres* et TA Montpellier, 19 janvier 1994, *M. Dunyach c/ Commune de Bize-Minervoies*.

Les opérations d'entretien et de curage des cours d'eau non domaniaux peuvent engager la responsabilité de la collectivité.

Les travaux immobiliers sont considérés comme des travaux et des ouvrages publics. Il suffit de prouver le lien de causalité entre la réalisation ou l'existence des travaux publics et les dommages pour engager la responsabilité.

Les opérations d'entretien et de curage des cours d'eau non domaniaux sont considérées comme des travaux publics⁷³. Dès lors, l'imperfection ou l'absence de ces travaux peuvent engager la responsabilité de l'autorité compétente, si elles sont à l'origine d'inondations. Plusieurs exemples jurisprudentiels sont à relever :

- des travaux d'approfondissement du lit d'un ruisseau, de régularisation de sa pente et de rescindement de ses méandres, accélérant substantiellement la vitesse des eaux en cas de crue⁷⁴,
- des travaux ayant modifié l'écoulement des eaux⁷⁵,
- des dommages résultant d'un défaut de curage et d'une insuffisance de faucardement d'une rivière par le syndicat compétent. En effet, l'habilitation donnée par l'article L. 211-7 du code de l'environnement est renforcée par une obligation d'intervention des collectivités et leurs groupements dont l'objet statutaire est l'aménagement des cours d'eau. Lorsqu'un syndicat intercommunal est déjà intervenu sur un cours d'eau, son abstention ultérieure est constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité. Le syndicat est reconnu responsable pour un tiers du dommage⁷⁶.
- des dommages résultant de la présence même d'un ouvrage public dont les vices de conception⁷⁷, les défauts d'entretien⁷⁸ et les dysfonctionnements⁷⁹ affectent le voisinage.

Les travaux immobiliers réalisés par la structure porteuse sont, en principe, considérés comme des travaux publics, en dépit de leur appartenance à une personne privée⁸⁰, et comme des ouvrages publics compte tenu de leur caractère d'intérêt général. Il suffit de prouver le lien de causalité entre la réalisation ou l'existence des travaux publics et les dommages⁸¹. Lorsqu'une collectivité entreprend de construire des ouvrages de lutte contre l'inondation, le dommage anormal et spécial entraîné par les travaux publics engagés en vue de leur construction est susceptible d'être indemnisé, même en l'absence de faute lourde⁸².

⁷³ Trois éléments les caractérisent : il s'agit d'opérations matérielles (construction, aménagement), présentant un caractère immobilier dont la destination est l'utilité publique. Tribunal des conflits (TC), 28 mars 1955, *Effimieff*.

⁷⁴ CE, 17 juin 1988, *Syndicat intercommunal d'aménagement de l'Échandon*.

⁷⁵ CE, 14 décembre 1988, *Ministre de l'environnement c/ M de Toulgoet et M Mme Boisbrun*.

⁷⁶ CE, 18 décembre 1989, *Syndicat intercommunal pour l'entretien de la Juine*, et TA de Marseille, 12 novembre 2003, *Syndicat intercommunal du Bassin Sud-Ouest du Mont Ventoux*.

⁷⁷ CE, 17 janvier 1986, *Syndicat intercommunal d'assainissement du Rû de Marivel*.

⁷⁸ CE, 17 février 1992, *M Vieuille*.

⁷⁹ CE, 23 janvier 1991, *Commune de Vitrolles c/ SA du Motel de Vitrolles*.

⁸⁰ TC, 28 septembre 1998, *Ribeiro*.

⁸¹ CE, 17 juin 1970, *Ministère des travaux publics c/ consorts Simongiovanni, et Valle, Folacci, Mancini et Mme Benielli*.

⁸² CE, 26 mars 1965, *cts Peydessus*.

Le régime de responsabilité est différent si la victime est un usager ou un tiers.

La responsabilité peut être atténuée en cas de force majeure et/ou en cas de faute ou d'imprudence de la victime.

La responsabilité peut être reconnue pour les dommages provoqués ou aggravés par l'existence ou le mauvais état d'entretien des ouvrages publics.

Il faut alors déterminer la qualité de la victime. En effet, le système de réparation varie selon la qualité du requérant :

- Pour les tiers, le régime sans faute s'applique.

Système protecteur, la victime doit prouver que les dommages présentent un caractère anormal et spécial et qu'il existe un lien de causalité entre l'ouvrage et le dommage. Le juge administratif exige traditionnellement un lien direct entre le dommage et l'ouvrage.

- Pour les usagers, le régime de la responsabilité présumée est appliqué.

La responsabilité de la collectivité est engagée dès lors qu'elle n'apporte pas la preuve du contraire⁸³. Concernant des travaux de régulation et d'entretien d'un cours d'eau, le propriétaire riverain a la qualité d'usager, même s'il n'a pas réclamé leur réalisation⁸⁴.

Si la responsabilité est reconnue, elle peut être atténuée dans deux cas de figure :

- En cas de force majeure⁸⁵, la collectivité publique est exonérée de toute responsabilité si aucun reproche ne peut être formulé sur l'aménagement et l'entretien de ses ouvrages⁸⁶ ou exonérée partiellement si les dommages causés ont été aggravés par l'ouvrage public⁸⁷.

- En cas de faute ou d'imprudence de la victime, la responsabilité peut être atténuée⁸⁸. Par exemple, le non respect de la signalisation présentant les dangers d'un ouvrage public est de nature à limiter la responsabilité de la collectivité.

La responsabilité peut être reconnue pour les dommages provoqués ou aggravés par l'existence ou le mauvais état d'entretien des ouvrages publics⁸⁹.

Lorsque l'ouvrage est un ouvrage public de protection contre les eaux, la jurisprudence est plus nuancée. La collectivité publique est tenue d'assurer le fonctionnement normal des ouvrages de protection contre les eaux dont elle est propriétaire⁹⁰. Néanmoins, le Conseil d'État a admis que si un ouvrage prévu pour empêcher les inondations ne remplit pas son rôle, mais n'aggrave pas le préjudice, aucune responsabilité de la collectivité propriétaire de l'ouvrage ne peut être retenue.

⁸³ CE, 27 novembre 1987, *Société provençale d'équipement*.

⁸⁴ CE, 11 octobre 1989, *Syndicat. Intercommunal d'aménagement des bassins de la Théols*.

⁸⁵ Trois éléments entrent en compte : l'imprévisibilité, l'extériorité (par rapport au requérant) et l'irrésistibilité (aucun moyen mis à la disposition de la collectivité ne permettait de prévenir les conséquences dommageable de cet événement).

⁸⁶ CE, 23 janvier 1981, *Ville de Vierzon*.

⁸⁷ CE, 13 juin 1956, *Ministre des travaux publics c/ dame veuve Petit*.

⁸⁸ CE, 17 juin 1970, *Ministère des travaux publics c/ conjoints Simongiovanni, Valle*.

⁸⁹ Deux conditions simultanées doivent être remplies : l'ouvrage est le résultat d'un travail ayant un caractère immobilier et il doit répondre aux besoins du public, à ceux d'un service public ou à un but d'intérêt général.

⁹⁰ CE, 4 avril 1962, *Société Chais d'Armagnac*.

Si un syndicat intercommunal a effectué, sans y être légalement tenu, des ouvrages de protection contre les inondations, sa responsabilité ne peut être recherchée en raison de l'insuffisance de ces ouvrages ou du fait qu'il n'aurait pas réussi à éviter les inondations⁹¹.

Toutefois, la responsabilité peut être retenue si des collectivités locales ou des syndicats mixtes, usant des facultés de l'article L.211-7 du code de l'environnement, sont intervenues pour réaliser des ouvrages de lutte contre des inondations ou contre la mer et ont occasionné ou aggravé des dommages du fait de la présence de ces ouvrages. La présence d'ouvrages publics tels que ponts, remblais, digues, routes surélevées ou barrages, en ce qu'elle constitue un obstacle à l'écoulement des eaux, peut en effet accroître les conséquences des inondations. Il faut alors rechercher la qualité de tiers ou d'usager donnée au requérant.

SYNTHESE

L'Etat et les communes n'ont pas d'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau. Cette protection incombe aux propriétaires riverains. Néanmoins, la responsabilité des collectivités publiques peut être engagée si les dommages ont été provoqués ou aggravés par des ouvrages publics ou si une faute a été commise dans l'exercice des pouvoirs de police.

Le régime de réparation dépend de la qualité du requérant, c'est-à-dire s'il agit en tant que tiers ou usager des ouvrages ou travaux publics.

La responsabilité de la collectivité peut être atténuée en cas de force majeure et/ou de faute ou d'imprudence de la victime.

⁹¹ CE, 5 février 1972, *Société de tous articles plastiques*.

LES FAITS

A la suite d'inondations répétées de leur exploitation, les consorts Bon ont porté plainte devant le tribunal administratif de Lyon contre le syndicat intercommunal d'aménagement de l'Albarine et la commune de Saint-Maurice-de-Rémens. Après le jugement, ils se sont pourvus en appel devant la Cour administrative d'appel de Lyon.

Dans cette affaire, il est rappelé que :

- L'Etat et les communes n'ont pas d'obligation d'assurer la protection des propriétés voisines des cours d'eau navigables ou non contre l'action naturelle des eaux.
- Les propriétaires doivent réaliser cette protection.
- La responsabilité de la collectivité publique peut être éventuellement engagée lorsque les dommages sont provoqués ou aggravés par : l'existence ou le mauvais entretien des ouvrages publics ou une faute est commise par l'autorité publique dans l'exercice de sa mission (police de l'eau des cours d'eau non domaniaux et libre écoulement des eaux).
- L'Albarine est un cours d'eau non domanial dont l'entretien est une obligation des propriétaires.

LA NON-RESPONSABILITE DU SIVU POUR L'ETUDE DES CRUES, DE L'ASSAINISSEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ALBARINE

Selon l'arrêté préfectoral du 9 décembre 1992 approuvant les statuts du syndicat, le SIVU n'a pas de mission d'entretien du lit du cours d'eau. Sa responsabilité n'est donc pas engagée.

Le juge administratif a réalisé une interprétation des statuts du syndicat. Il s'est appuyé sur leur rédaction pour dégager la responsabilité du syndicat. Ces jugements témoignent de l'importance du contenu des compétences de la structure intercommunale.

LA RESPONSABILITE PARTIELLE DE LA COMMUNE DE SAINT-MAURICE-DE-REMENS

Les inondations sont dues à la réduction du champ d'expansion des crues. Le juge administratif reconnaît une responsabilité partielle.

Il n'y a pas de défaut de curage de la commune car la police de l'eau appartient à l'Etat et l'utilisation de pouvoirs de police généraux par le maire nécessite l'urgence.

Cependant, les dommages ont été aggravés par l'encombrement d'une des arches, par le comblement d'un fossé, par le rechargement de la chaussée.

L'ATTENUATION DES RESPONSABILITES

- Cas de force majeure non reconnu

Le juge administratif n'a pas reconnu le caractère imprévisible des pluies. Il n'existe pas de cas de force majeure et la commune ne peut donc pas être exonérée de sa responsabilité.

- Les fautes des tiers entraînent une réduction des indemnités

Trois arguments sont évoqués par le juge administratif :

- L'installation de l'exploitation se situe en zone inondable et avec des infiltrations possibles.
- Le code rural impose la réalisation des travaux nécessaires par les propriétaires. Or, le propriétaire n'a pas mis en place les dispositifs de protection insuffisants et n'a pas réalisé les travaux de curage nécessaires.
- Malgré son opposition aux travaux de curage proposé, le préfet n'a pas commis de faute lourde.

Par conséquent, le requérant garde à sa charge la moitié des préjudices subis.

Figure 21. Exemple du partage des responsabilités
Cour administrative d'appel de Lyon, 23 mars 2006, Consorts Bon

B. Les structures porteuses soumises à de possibles transformations

1. Les menaces pesant sur l'existence des structures porteuses

a. Les risques de dissolution du groupement

La dissolution se caractérise par une procédure distincte pour chaque catégorie de structure porteuse.

- Les syndicats⁹²

Trois cas de figure existent :

- la dissolution de plein droit

Elle est prononcée lorsqu'une des deux conditions est remplie : soit le terme fixé dans les statuts est atteint, soit l'opération pour laquelle il a été constitué est achevée. Toutefois, l'appréciation de la fin de l'objet d'un syndicat peut poser des difficultés et le juge administratif peut intervenir pour interpréter les statuts⁹³.

La dissolution est également automatique si tous les conseils municipaux intéressés y consentent.

- la dissolution facultative (à l'exclusion des syndicats mixtes ouverts)

Elle peut être prononcée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, sur la demande motivée de la majorité de ces conseils municipaux et l'avis de la commission permanente du Conseil général. Elle peut également être rendue par un décret après avis conforme du Conseil général et du Conseil d'Etat.

- la disparition pour caducité.

Après avis des conseils municipaux, le ou les préfets peuvent dissoudre un syndicat qui n'a pas exercé une activité depuis deux ans au moins.

- Les communautés

Les communautés de communes peuvent être dissoutes lorsque leurs statuts prévoient une durée limitée, de plein droit si l'unanimité des conseils municipaux est obtenue (Si l'unanimité n'est pas obtenue, la dissolution est plus difficile ; Il s'agit alors d'une faculté pour le représentant de l'Etat) ou par décret pris sur avis conforme du Conseil général et du Conseil d'Etat. La dissolution par caducité existe également. La dissolution des communautés d'agglomération nécessite un décret en Conseil d'Etat, sur la demande d'une majorité qualifiée des conseils municipaux.

Les syndicats peuvent disparaître de plein droit, de façon facultative ou pour caducité.

La dissolution des communautés de communes est plus facile que celle des communautés d'agglomération.

⁹² Art. L. 5212-33 et suivants du CGCT pour les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés et Art. L. 5721-7 du CGCT pour les syndicats mixtes ouverts.

⁹³ CE, 5 décembre 1980, *Préfet de l'Essonne*

Le SIVU X portait un contrat de rivière et un contrat de milieu. Dans ses statuts, une clause fixe une durée déterminée. Sans le renouvellement des statuts, le syndicat peut être dissous de plein droit. Après discussion, il est prévu de modifier les statuts pour définir une durée illimitée.

La procédure de révision des statuts, énoncée à l'article L. 5211-20 du CGCT, exige une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, puis une délibération de tous les conseils municipaux dans un délai de trois mois sur la modification. La révision est adoptée à la majorité qualifiée requise pour la création, à savoir :

- Soit les 2/3 des conseils municipaux représentant la moitié de la population
- Soit la moitié des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population.

Or, selon l'article L. 5211-5 du CGCT, la majorité qualifiée pour la création d'un syndicat de communes doit également comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée.

Dans ce cas précis, une commune, dont la population représentait plus du quart de la population totale, refusait cette révision et a voté contre. Comme les règles de la majorité qualifiée n'ont pas été respectées, la révision des statuts n'a pas pu être effectuée. Le préfet a dû prononcer la dissolution du syndicat.

Figure 22. Exemple de la dissolution d'un SIVU

Le retrait est conditionné à l'accord des conseils municipaux dans un délai de trois mois. La décision est prise par arrêté préfectoral.

Par conséquent, les structures porteuses restent sous la menace d'une éventuelle dissolution. Dans de nombreux cas, la rédaction des statuts et leur contenu conditionnent l'existence du groupement. La méconnaissance des règles juridiques porte alors préjudice à la structure porteuse.

b. Le retrait d'un membre de la structure

Selon l'article L. 5211-19 du CGCT, le retrait d'une commune d'un EPCI est subordonné au consentement de l'organe délibérant et à l'accord⁹⁴ des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire. (A défaut sa décision est réputée défavorable). La décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés.

⁹⁴ Critère nouveau introduit par la loi du 13 août 2004.

En fonction de la nature juridique du groupement, des règles supplémentaires s'ajoutent.

A cette procédure générale s'ajoutent des règles spécifiques à chaque EPCI. Une différence existe entre les EPCI à fiscalité propre, plus intégrés, et les EPCI sans fiscalité propre.

- Pour les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés

Trois de cas de retrait d'une commune sont autorisés :

- « une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale [...] à se retirer du syndicat si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de la commune au regard de cette réglementation, la participation de cette commune au syndicat est devenue sans objet. » (Art. L. 5212-29, CGCT).

- « une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale [...] à se retirer du syndicat pour adhérer à une communauté de communes ou à lui retirer une ou plusieurs des compétences qu'elle lui a transférées en application de l'article L. 5212-16 pour les transférer à la communauté de communes dont elle est membre. » (Art. L.5212-29-1, CGCT).

- « Lorsqu'une commune estime que les dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité du syndicat, ou aux compétences exercées par le syndicat, ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat, sont de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical, elle peut demander la modification des dispositions statutaires en cause ». Si la modification statutaire porte atteinte à ses intérêts, la commune peut demander son retrait dans un délai de six mois. » (Art. L. 5212-30, CGCT).

- Pour les syndicats mixtes ouverts⁹⁵

Il est possible de se retirer d'un syndicat mixte ouvert mais aucune procédure n'est prévue. Par ailleurs, le préfet peut autoriser à une commune de se retirer d'un tel syndicat si elle souhaite adhérer une communauté de communes ou donner une ou plusieurs compétences à une communauté de communes.

⁹⁵ Art. L 5721-6-2, CGCT.

- Pour les communautés

Le retrait d'une communauté d'agglomération est soumis aux règles draconiennes de l'article L. 5211-19.

Pour la communauté de communes, la procédure est plus souple⁹⁶. Il faut l'accord de la commune et du préfet. Le représentant de l'Etat ne peut toutefois donner son accord que si la commune décide d'intégrer un autre EPCI à fiscalité propre dont le conseil communautaire a accepté cette adhésion.

Le retrait d'un membre peut constituer un risque pour les structures porteuses, principalement pour les syndicats. En effet, les communautés bénéficient d'un système plus intégré qui rend les conditions de retrait plus difficiles et empêche le départ de communes ou d'EPCI. Le retrait d'un membre a des conséquences en termes financiers. De plus, lorsque la commune se retire d'un EPCI membre d'un syndicat mixte, ce retrait entraîne la réduction du périmètre du syndicat mixte. L'équilibre de la structure porteuse est alors menacé.

SYNTHESE

Les structures porteuses sont sous la menace d'une dissolution. La rédaction des statuts joue alors un rôle central.

Elles peuvent être aussi confrontées au retrait d'un de leurs membres. Cette situation peut créer des tensions entre les acteurs et peut mettre en péril la structure, notamment du point de vue financier.

⁹⁶ Il s'agissait d'assurer le succès de la communauté d'agglomération en facilitant le retrait d'une commune d'une communauté des communes qui souhaitait intégrer une communauté d'agglomération.

2. Les implications de la réorganisation de l'intercommunalité sur le territoire

L'arrivée d'un EPCI à fiscalité propre et les compétences qui lui sont conférées peuvent modifier l'organisation en place. Le groupement doit alors trouver son positionnement dans un paysage intercommunal en constante évolution et être capable d'évoluer lui-même.

Une commune ne peut transférer sa compétence deux fois et elle ne peut adhérer à plus d'un EPCI à fiscalité propre. Par conséquent, la question de la coexistence des structures se pose. L'apparition d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes modifie la structuration du territoire et peut avoir des conséquences sur la catégorie juridique des structures porteuses.

Une remarque préliminaire doit être faite. Selon les articles L. 5216-6 et L. 5216-7 du CGCT, les communes qui souhaitent créer une communauté d'agglomération ont l'obligation de se retirer des syndicats dont elles sont déjà membres. Néanmoins, la distinction entre les différentes compétences de la communauté d'agglomération est essentielle. Elles ne conduisent pas aux mêmes conséquences pour les communes membres et qui adhéraient auparavant à un syndicat :

- pour les compétences obligatoires et optionnelles, les membres se retirent des syndicats.
- pour les compétences facultatives, donc pour l'animation des procédures de gestion concertée des cours d'eau, le mécanisme de substitution s'applique, c'est-à-dire que la communauté remplace le syndicat pour ces compétences.

a. Coïncidence parfaite entre les deux périmètres



La communauté associe
toutes les communes du syndicat

La communauté se substitue d'office de plein droit au syndicat pour l'ensemble des compétences qu'il exerçait. Cette substitution conduit à la dissolution du syndicat. Toutes les compétences du syndicat préexistant, ainsi que son actif et son passif, sont repris par le nouvel EPCI.

Les syndicats à la carte sont un cas particulier. Si une commune a choisi de ne pas transférer une compétence au syndicat à la carte, elle exerce elle-même la compétence. Par conséquent, la substitution d'office n'est possible que pour les compétences syndicales qui ont été transférées par toutes les communes membres de la communauté.

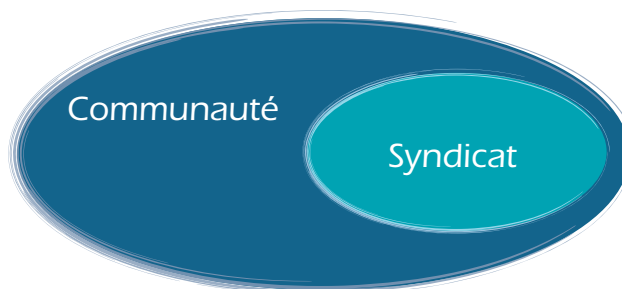
La communauté se substitue au syndicat qui est dissous d'office.

La communauté exerce les compétences du syndicat qui est dissous d'office.

OU

Le syndicat subsiste mais il réduit ses compétences.

b. Inclusion du périmètre syndical dans celui de la communauté

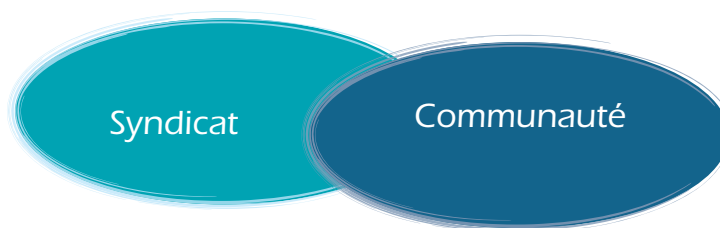


Deux cas de figure existent :

- La communauté exerce l'ensemble des compétences du syndicat. La dissolution du syndicat est prononcée.
- La communauté exerce une partie des compétences du syndicat. Par une révision de ses statuts, le syndicat réduit ses compétences mais continue d'exister.

c. Inclusion de la communauté dans le périmètre du syndicat ou interférence des deux périmètres

Dans ces deux cas, les réponses sont identiques.



ou



Au préalable, il est possible de réduire le périmètre ou les compétences du syndicat.

La solution consiste, avant l'adhésion des communes à la communauté, à :

- soit réduire le périmètre du syndicat. Le périmètre de l'EPCI est restreint aux communes extérieures à la communauté de communes.
- soit réduire les compétences du syndicat. A défaut de l'aboutissement de la procédure volontaire, l'organe délibérant de la communauté de communes se substitue de plein droit aux communes pour les seules compétences identiques, au sein de l'organe délibérant de l'EPCI préexistant.

Apparition d'une communauté d'agglomération.

Apparition d'une communauté de communes.

Pour la communauté d'agglomération, la situation change en fonction du type de compétences.

- Pour les communes membres de la communauté d'agglomération, les compétences obligatoires et optionnelles sont retirées de celles du syndicat, qui continue de les exercer pour les autres membres. L'adhésion à la communauté conduit donc au retrait simultané du syndicat.
- Pour les compétences facultatives, la communauté d'agglomération se substitue aux communes. Cette substitution transforme le syndicat en syndicat mixte mais n'entraîne pas de modification de ses compétences.

Si la communauté de communes exerce les mêmes compétences que le syndicat, lors de sa constitution ou à l'occasion d'une extension de ses compétences, trois cas peuvent se présenter :

- application du mécanisme de substitution : la communauté de communes est substituée aux communes dans le syndicat. Le syndicat devient obligatoirement syndicat mixte.
- demande de retrait du syndicat par les communes dans les conditions de droit commun et exercice par la communauté de communes des compétences.
- demande de retrait des communes et ensuite adhésion de la communauté de communes au syndicat. Le syndicat de communes ne peut statutairement pas adhérer à la communauté de communes. En effet, une telle adhésion n'est pas compatible avec la composition de la communauté de communes (composée exclusivement de communes comme son nom l'indique). L'autre solution est la transformation du syndicat en syndicat mixte (premier cas évoqué ci-dessus).

TYPES DE STRUCTURES	Communauté de communes	Communauté d'agglomération
Coïncidence des deux périmètres	Art L. 5214-21, al 1 ^{er}	Art L. 5216-6, al 1 ^{er}
Inclusion du périmètre syndical dans la communauté	Art R. 5214-1 Art. R. 5214-2	Art L. 5212-6, al 2
Inclusion de la communauté dans le périmètre du syndicat ou interférence entre les deux périmètres	Art L. 5214-21, al 2 Art. L. 5211-20	Art L. 5616-7

Figure 23. Tableau récapitulatif des articles du code général des collectivités territoriales

La nature juridique d'une structure porteuse dépend principalement des groupements intercommunaux présents sur le territoire. Le remodelage de l'intercommunalité a des conséquences sur le statut juridique. Les communautés ont, depuis 1999, pris un nouvel essor.

SYNTHESE

L'essor des nouvelles formes d'intercommunalité, communautés de communes et communautés d'agglomération, a des conséquences sur la nature juridique des syndicats préexistants.

L'apparition d'un EPCI à fiscalité propre entraîne soit la transformation du syndicat en syndicat mixte, soit la dissolution du syndicat.

Grâce à leur fiscalité propre, les communautés bénéficient d'un financement pérenne.

Les communautés peuvent lever l'impôt.

II. Les structures porteuses face à d'éventuels risques financiers

Les actions programmées dans les contrats de milieux ou les SAGE sont principalement financées par des subventions pour un montant maximal de 80 % et par la participation des membres. Selon leur nature juridique, les structures porteuses disposent comme ressources principales : soit des contributions des membres pour les syndicats soit d'une fiscalité propre.

Du mode de financement découle une plus grande fragilité des syndicats par rapport aux communautés. La part de cet autofinancement est parfois difficilement mobilisable, menaçant l'équilibre de la structure. Posant de nombreuses questions, les contributions des membres aux syndicats sont au cœur de cette étude.

A. Une plus grande fragilité financière des syndicats

1. Le financement pérenne des communautés

En Rhône-Alpes, la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole et six communautés de communes participent à des contrats de rivières ou des SAGE. Ces EPCI répondent à un fort degré d'intégration : ils ont vocation à développer un projet commun de développement et d'aménagement du territoire. A ce sens, ils disposent d'une fiscalité propre.

Les ressources des communautés de communes ou des communautés d'agglomération sont quasiment identiques et comprennent :

- le revenu des biens, meubles ou immeubles,
- les sommes perçues en échange d'un service rendu de la part des administrations publiques, des associations, des particuliers, si cela est prévu dans les statuts.
- les subventions de l'Etat, des régions, des départements, des communes,
- les produits des dons et legs,
- le produit des taxes, des redevances et contributions correspondant aux services assurés,
- le produit des emprunts.

Parmi toutes ces ressources financières, les recettes fiscales constituent leur première source de revenu. La fiscalité propre est l'expression d'un pouvoir fiscal qui se traduit par le vote des taux par les instances dirigeantes de l'EPCI. Elle assure la pérennité financière de la structure. Par exemple, la communauté est moins menacée si l'un des membres se retire de la structure.

Les régimes fiscaux applicables sont : la fiscalité additionnelle et la taxe professionnelle unique (TPU).

Deux régimes fiscaux sont applicables : la fiscalité additionnelle⁹⁷ et la taxe professionnelle unique (TPU).

La fiscalité additionnelle concerne les communautés de communes qui n'ont pas opté pour la taxe professionnelle unique. Le groupement dispose de la même autonomie fiscale que les communes. Par exemple, les communautés de communes votent les quatre taxes c'est-à-dire la taxe d'habitation, la taxe foncière sur le bâti, la taxe foncière sur le non-bâti et la taxe professionnelle.

La communauté d'agglomération bénéficie de la TPU. Elle perçoit la taxe professionnelle au lieu et place des communes membres. La mise en place de la TPU concerne également les communautés de communes de plus de 500 000 habitants sur option. Le groupement peut également percevoir une fiscalité additionnelle fondée sur les trois autres taxes.

Grâce à leur fiscalité propre, les communautés porteuses de contrats de rivière ou de SAGE peuvent lever l'impôt et assurent leur pérennité sur le territoire.

Certains sites (zone d'activité en zone inondable, microcentrale en zone sensible...) doivent être préservés pour une meilleure gestion de la ressource en eau. La TPU est un atout dans la mesure où elle réduit la concurrence entre les communes pour attirer les entreprises. Elle permet de concilier les intérêts économiques et environnementaux. Les élus peuvent faire émerger une politique de développement économique qui prend en compte les enjeux environnementaux du périmètre. Cette politique est financée par les ressources de la TPU.

Les EPCI à fiscalité propre proposent également des avantages en tant que maître d'ouvrage dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Il est intéressant de réaliser des investissements dans ces deux domaines en tête de bassins versants, bénéficiant à l'ensemble des communes du territoire. Or, des communes rurales ne peuvent réaliser seules ces travaux. Le régime fiscal des communautés est donc propice à une gestion efficace des milieux aquatiques car il établit un système de péréquation financière sur le territoire.

SYNTHESE

Les communautés bénéficient d'une fiscalité propre, c'est-à-dire qu'elles lèvent l'impôt

Grâce à ces ressources, elles peuvent mieux concilier les enjeux environnementaux et économiques de leur territoire (grâce à la TPU) et réaliser plus facilement des investissements lourds dans le domaine de l'eau.

⁹⁷ Avec ou sans taxe professionnelle de zone. Cette dernière concerne les groupements qui ont une zone d'activité sur leur territoire.

2. Les contributions des membres, ressource principale des syndicats

Les syndicats dépendent étroitement des contributions de leurs membres.

La commune verse une contribution budgétaire ou fiscalisée.

La fiscalisation procure au syndicat un avantage de trésorerie et améliore la transparence de la gestion publique.

A la différence des communautés, les syndicats, intercommunaux ou mixtes, dépendent étroitement des contributions des membres.

Selon l'article L. 5212-19 du CGCT, les recettes des syndicats englobent :

- la contribution des communes et leurs groupements associés,
- le revenu des biens, meubles ou immeubles,
- les sommes perçues en échange d'un service rendu de la part des administrations publiques, des associations, des particuliers,
- les subventions de l'Etat, des régions, des départements, des communes,
- les produits des dons et legs,
- le produit des taxes, des redevances et contributions correspondant aux services assurés,
- le produit des emprunts.

Lorsque le syndicat a fixé le montant total de ses dépenses, il partage la charge financière entre ses membres et détermine librement la répartition de la contribution.

Deux possibilités lui sont offertes :

- soit le montant de la contribution est prélevé sur le budget communal.
- soit les contributions sont fiscalisées, c'est-à-dire prélevées par les services des impôts auprès des contribuables des communes membres.

Les contribuables acquittent, en complément des impôts locaux, un supplément assis sur les quatre taxes locales qui est directement versé au syndicat. La commune a quarante jours pour accepter ou refuser cette modalité de financement. Si aucune décision n'est prise, la fiscalisation est réputée acquise. Mais, si la commune refuse ce mode de paiement, elle continue de verser sa contribution budgétaire. Le calcul est réalisé, à partir des clés de répartition, entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes procurerait à la commune si l'on appliquait les taux de l'année précédente aux bases de l'année d'imposition.

La fiscalisation des contributions est peu utilisée. Or, elle procure certains avantages. Le syndicat bénéficie d'une avance de trésorerie. Le financement est versé par douzième par les services selon le mécanisme des avances mensuelles de fiscalité. De plus, la contribution n'est pas inscrite au budget général et ne constitue plus une dépense obligatoire. Enfin, ce mode de financement améliore la transparence de la gestion publique pour les contribuables. Ils connaissent la participation de leur commune au financement du syndicat qui est inscrite sur leur feuille d'impôt. Toutefois, cette transparence a certaines limites. Les services fiscaux regroupent l'ensemble des contributions versées par la commune.

Le syndicat n'a pas le pouvoir de voter les taux d'imposition, ni de lever l'impôt.

Mais, il détermine l'origine de ses recettes et ses décisions s'imposent aux communes.

La contribution des communes est une dépense obligatoire.

Les droits d'entrée sont interdits

Si elle participe à plusieurs syndicats, les contribuables n'ont connaissance que de la contribution totale, et non du détail de la participation pour chaque groupement. Quelle que soit la modalité de financement, le syndicat n'a pas le pouvoir de voter les taux d'imposition, ni de lever l'impôt. Il est dépendant des communes. Elles disposent donc d'un pouvoir important pouvant bloquer l'action des structures porteuses ou conduire à un fort endettement.

Le syndicat dispose cependant d'une liberté : il détermine l'origine de ses recettes et ses décisions s'imposent aux communes. Par exemple, si un syndicat décide de rémunérer son service par des contributions des membres, l'un d'entre eux ne peut remplacer sa contribution par une redevance sur les bénéficiaires du service rendu⁹⁸. Une collectivité publique ne peut instituer une redevance que pour la rémunération d'un service qu'elle assure personnellement.

Par ailleurs, la contribution des communes est une dépense obligatoire⁹⁹ pendant la durée de son adhésion au syndicat. Mais, en application du principe de spécialité, la dépense ne peut pas correspondre à une action qui dépasse les compétences du syndicat¹⁰⁰. Le Conseil d'Etat affirme que le syndicat (mixte ou intercommunal) ne peut mettre à la charge d'un de ses membres une « dépense relative à une activité étrangère à sa mission ». En conséquence, une commune peut déférer devant le juge administratif une décision exigeant une participation financière et soulever l'exception d'illégalité¹⁰¹ de la décision réglementaire qui a institué la dépense¹⁰². La décision qui institue une dépense est un acte réglementaire, qui par conséquent peut être porté devant le juge. En revanche, une décision qui répartit la dépense et fixe la contribution de chacun, n'est pas un acte réglementaire.

Enfin, il est interdit de mettre en place des droits d'entrée lors d'une nouvelle adhésion. Les participations financières sont à la charge des communes à partir du moment où elles intègrent le groupement pour financer les compétences transférées. Elles ne sont pas rétroactives¹⁰³.

⁹⁸ CE, 8 juillet 1998, *Commune de Bresse-sur-Tille*.

⁹⁹ Art. L. 5212-20, CGCT.

¹⁰⁰ CE, 23 octobre 1985, *Commune de Blaye-les-Mines*.

¹⁰¹ A défaut d'exercer un recours en annulation, une partie peut invoquer l'illégalité de l'acte sur le fondement duquel l'acte contesté a été pris. Si l'illégalité est reconnue, la décision attaquée n'a plus de base légale et n'est plus applicable.

¹⁰² CE, 7 janvier 2004, *Syndicat intercommunal du Val-de-Sambre*.

¹⁰³ QE n°08433 de M. Jean-Pierre Cleach, Réponse du Ministère de l'intérieur, JO Sénat 6 août 1988, p. 2570.

SYNTHESE

Le syndicat est dépendant des contributions des communes qui constituent sa principale ressource.

Pour verser sa participation, la commune peut opter pour une contribution budgétaire ou fiscalisée.

Le syndicat choisit l'origine de ses recettes (contributions des membres, redevance...) mais ses dépenses doivent entrer dans son champ de compétence.

B. Les clés de répartition, reflet de la cohésion du bassin versant

1. Le contexte local comme facteur déterminant

Le comité syndical fixe le montant global de la participation des communes, qui par la suite est ventilé en fonction des clés de répartition. Un objectif demeure : assurer la péréquation et la solidarité entre les membres du groupement. Trait d'union entre les membres du syndicat, la définition des clés de répartition peut créer des tensions. Les clés de répartition sont fixées à l'issue de négociations entre les membres du syndicat. Il s'agit d'un choix entre élus.

En effet, le contexte local joue un rôle important. Les problématiques liées à la rivière ont des difficultés à émerger comme problème central nécessitant une gestion locale attentive. Même si les inondations ont permis de mettre en avant cette thématique, les élus ont des difficultés à s'impliquer véritablement dans la gestion globale de la ressource en eau. Par conséquent, le manque d'intérêt peut se traduire par un engagement financier moindre. La solution est de bâtir un syndicat avec des compétences et des besoins restreints pour permettre aux élus de se mobiliser. En se rendant compte des bénéfices qu'ils retirent, la position des élus évolue et ils s'investissent davantage. La création d'une dynamique parmi les élus du territoire permet de faire progresser le projet.

Un second obstacle peut se dresser contre le financement de la structure porteuse : les craintes des élus vis-à-vis des groupements. Ils craignent notamment les dépassements financiers pouvant mettre dans une situation délicate les communes. D'une part, ils s'opposent à des travaux aux montants élevés. Ils redoutent de perdre leur autonomie dans le choix des orientations de leur politique. D'autre part, ils ne veulent pas payer pour les autres communes. Cette position montre le manque de solidarité entre les membres.

Les structures porteuses doivent affronter deux obstacles : le manque d'intérêt de certains élus pour la gestion des milieux aquatiques et leur crainte vis-à-vis de dépenses importantes.

Les clés de répartition sont issues de négociations entre les membres.

En conséquence, la définition des clés de répartition est le résultat d'une conciliation entre les positions de chaque acteur. Elles sont construites à l'issue de discussions entre les délégués afin de prendre en compte les différents intérêts. Il s'agit de trouver une répartition qui convient à la majorité des acteurs, évitant sa remise en cause fréquente et permettant de développer le projet.

Le juge peut intervenir pour vérifier si le principe d'égalité entre les membres est respecté. Quel que soit le ou les critères retenus, les membres doivent être traités de la même manière. Par exemple, une contribution assise sur le potentiel fiscal respecte ce principe¹⁰⁴.

SYNTHESE

Les clés de répartition doivent trouver un juste équilibre pour satisfaire les intérêts et les possibilités de chacun. Elles sont élaborées à l'issue de négociations entre les membres.

Deux obstacles se dressent pour un engagement financier fort de la part des élus : la difficile prise en compte des enjeux d'intérêt général liés à la rivière et le manque de solidarité du bassin versant.

Pour assurer la solidarité entre les membres, des critères discriminants sont choisis lors des négociations.

Il existe trois grandes catégories d'actions :
- celles présentant un intérêt global,
- celles ayant un intérêt communal ou intercommunal
- celles d'intérêt très local.

2. L'introduction de critères discriminants

Les acteurs élaborent une clé de répartition en fonction des contraintes locales. Pour assurer la solidarité entre les membres, des critères discriminants sont choisis lors des négociations. Par conséquent, de multiples clés de répartition sont possibles, toutes différentes les unes des autres.

Sur un territoire, de fortes disparités apparaissent : communes riches ou pauvres, longueur du cours d'eau à gérer plus ou moins importante, population importante ou moindre... L'autofinancement peut prendre en compte ces divers paramètres.

Parmi les actions portées par les structures porteuses, trois catégories existent :

- les actions d'intérêt global, situées à l'échelle du bassin versant, telles que la sensibilisation du public, l'entretien régulier des cours d'eau...
- les opérations d'intérêt communal ou intercommunal. Il s'agit notamment de l'accompagnement des communes par les structures porteuses en matière d'assainissement collectif ou certaines actions de protection contre les inondations.
- les actions d'intérêt ponctuel ou très local. Par exemple, le bénéficiaire est un propriétaire riverain.

¹⁰⁴ CE, 14 mars 1997, Commune de Belleville.

Il est possible de séparer les dépenses d'investissement et celles de fonctionnement et de distinguer les dépenses en fonction de l'intérêt de l'opération.

Le choix de différencier le mode de financement peut traduire un manque de solidarité sur le périmètre.

A partir de là, les gestionnaires ont deux possibilités :

- la structure porteuse est maître d'ouvrage de toutes les actions. Elle introduit tout de même des clés de répartitions différentes selon les actions afin de trouver un équilibre.
- ou elle est seulement maître d'ouvrage des actions d'intérêt global et établit une clé de répartition unique. Les actions d'intérêt communal ou intercommunal sont portées et donc financées par les communes ou les groupements de communes. Une part de solidarité peut être introduite. La participation syndicale est destinée à soutenir le projet. Il est calculé en fonction de critère déterminé par les membres.

Certains syndicats ont donc choisi de différencier le mode de financement de leurs actions. L'analyse des syndicats en Rhône-Alpes porte sur trente-huit structures porteuses de contrats de rivière ou de SAGE. Sur ces trente-huit cas,

- seize syndicats ont choisi des règles différentes pour les dépenses de fonctionnement et les charges d'investissement.
- quatorze ont opté pour une différenciation entre les opérations menées. En fonction des actions et des critères attribués, la structure porteuse participe ou non aux projets qui lui sont soumis. Ce choix peut être établi en fonction de l'intérêt du projet (intérêt local/intérêt général) ou en fonction de priorités...

Certains syndicats sont présents dans les deux catégories : non seulement ils séparent les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement mais aussi les dépenses en fonction de l'opération concernée.

Cette situation montre que sur certains bassins versants, la solidarité entre les membres du syndicat a des difficultés à s'exprimer pleinement. En établissant une clé de répartition de façon différenciée, seuls certains membres concernés contribuent aux opérations menées. Cette solution peut paraître équitable puisque les investissements sont à la charge des communes bénéficiaires. A l'inverse, elle met en évidence le réel manque de cohésion sur le territoire de la structure porteuse et s'oppose à la logique de gestion globale de la ressource en eau et de solidarité amont-aval développées dans les contrats de rivière et les SAGE.

Ce choix peut amener à des blocages dans l'avancement du projet. En effet, du fait des fortes disparités de richesse entre les communes, certaines ne peuvent mettre en place les actions programmées. Toutefois, une mutualisation complète entraîne une déresponsabilisation des élus qui ne s'appuient que sur le syndicat pour mettre en œuvre le programme de gestion du cours d'eau. Elle cause également plus de difficultés à faire accepter les clés de répartition, qui ne doivent pas conduire à des iniquités.

Les principaux critères discriminants sont la population et le potentiel fiscal.

Les critères discriminants peuvent être d'ordre général tels que le potentiel fiscal, ou plus techniques tels que le linéaire du cours d'eau. Malgré la diversité des critères discriminants, certaines tendances peuvent être dégagées. L'étude porte sur soixante-quatre clés¹⁰⁵ en Rhône-Alpes. Les principaux critères retenus se répartissent de la manière suivante :

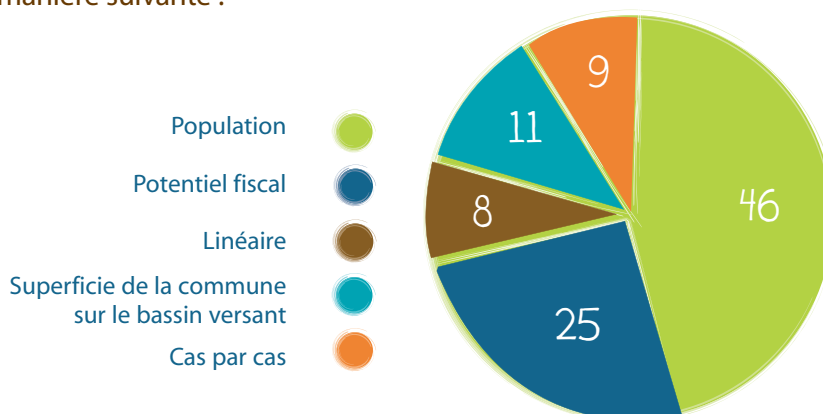


Figure 24. Répartition des principaux critères choisis par les syndicats porteurs de contrats de rivière et/ou de SAGE, en Rhône-Alpes, en %

Nombre de critères étudiés : 99

46 % des clés de répartition étudiées contiennent le critère de la population.

Cette étude montre que les structures porteuses retiennent quatre critères principaux : la population, le potentiel fiscal, le linéaire de cours d'eau et la superficie de la commune sur le bassin versant. Le critère de la population vient en première position. Il permet de prendre en compte l'impact de la population sur les milieux aquatiques. Il est suivi par le potentiel fiscal, qui répartit les charges entre les communes riches et les communes pauvres. Il faut également remarquer que 9 % ont choisi de laisser le comité syndical fixer la clé de répartition (« cas par cas » dans le graphique). Ce choix favorise l'autonomie du syndicat dans la programmation et le financement de ses actions. Néanmoins, il peut provoquer des difficultés de gestion puisqu'à chaque nouvelle action, il est nécessaire de renégocier la participation de chacun. Ce choix peut empêcher l'action du syndicat à cause d'un défaut de financement. La solution est de faire évoluer le projet pour que l'intérêt de chacun puisse être pris en compte et l'action proposée entre dans l'intérêt du syndicat. Enfin, dans de nombreux cas, les critères font l'objet d'une pondération. Cette pondération dépend du contexte local.

En conséquence, des clés de répartition complexes ressortent des discussions. La multiplication des critères et l'introduction d'une pondération traduisent les échanges nécessaires pour aboutir à un accord entre les partenaires. A l'inverse, certains syndicats privilégient la simplicité et adoptent un ou deux paramètres (en général la population ou le potentiel fiscal).

Quelques exemples évoqués ci-après prouvent les différentes alternatives dont dispose la structure porteuse pour prendre en compte les données locales.

¹⁰⁵ Du fait de clés de répartition séparées, certaines structures ont plusieurs clés de répartition introduisant des critères différents pour chacune.

**Première possibilité :
solidarité totale sans distinction entre les dépenses de fonctionnement
et d'investissement.**

Exemple 1

La participation des membres se répartit au prorata

- de leur population : 70 %
- de leur superficie comprise sur le bassin versant : 20 %
- de leur potentiel fiscal par habitant : 10 %

Exemple 2

La contribution annuelle se répartit de la manière suivante :

- le potentiel fiscal : 1/3
- la population du bassin versant : 1/3
- la longueur de rivière : 1/3

**Seconde possibilité :
la contribution des membres varie selon l'intérêt ou la nature de l'opération**

Exemple 1

Les opérations se différencient en fonction de priorités :

- priorité 1 : mutualisation complète
- priorité 2 : une part de solidarité payée par le syndicat et le reste est à la charge des membres concernés.

Un seul critère retenu : la population

Exemple 2

Le syndicat sépare :

- les dépenses de fonctionnement : 40 % du potentiel fiscal, 40% de la population, 10% du linéaire de cours d'eau, 10 % de la superficie du bassin versant.
- les dépenses d'investissement. Une délibération du comité syndical fixe la participation communale.

Figure 25. Exemples de clés de répartition

SYNTHESE

Le fait d'établir des clés de répartition différenciées montre souvent un manque de solidarité sur le bassin versant.

Pour permettre une péréquation, les deux critères discriminants le plus souvent introduits sont la population et le potentiel fiscal.

● Les SAGE et les contrats de rivière sont des démarches transversales et partenariales.

Ils se caractérisent par une approche participative qui fait intervenir de nombreux acteurs, Etat, collectivités territoriales, Agences de l'Eau, représentants de la société civile... Les structures porteuses doivent identifier le positionnement et le rôle de chacun.

● La question du transfert des compétences est complexe et délicate.

Il est indispensable d'assurer une concertation entre les acteurs concernés pour trouver l'articulation claire et judicieuse des compétences de chacun.

En absence de définition claire et précise des compétences de la structure porteuse, le juge administratif peut intervenir pour interpréter les statuts et définir les responsabilités en cas de dommages.

● La mise en place d'un contrat de rivière et d'un SAGE doit s'effectuer à une échelle d'action pertinente, à savoir le bassin versant.

Néanmoins, l'organisation territoriale en place est un facteur déterminant dans la désignation de la structure porteuse.

Il existe deux catégories juridiques de structures porteuses : les syndicats et les communautés.

CATEGORIES DE STRUCTURES PORTEUSES	AVANTAGES	INCONVENIENTS
Syndicat intercommunal à vocation unique	<ul style="list-style-type: none"> ● Périmètre totalement couvert. <ul style="list-style-type: none"> ➔ Intervention directe sur le bassin versant. ➔ Bonne identification de la structure sur le territoire. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Création d'une nouvelle structure. ● Difficile intégration des enjeux liés à l'eau dans les autres politiques sectorielles. <ul style="list-style-type: none"> ➔ Nécessaire coordination par la structure. ● Soumis à l'apparition de nouvelles formes d'intercommunalité sur le territoire. <ul style="list-style-type: none"> ➔ Modification du statut de la structure intercommunale.
Syndicat intercommunal à vocations multiples		
Syndicat mixte		
Communauté de communes	<ul style="list-style-type: none"> ● Intervention de la structure dans de multiples domaines. <ul style="list-style-type: none"> ➔ Bonne intégration des enjeux des milieux aquatiques dans les autres politiques sectorielles de l'EPCI. ● Soumis à l'apparition de nouvelles formes d'intercommunalité sur le territoire. ● Ressources propres assurant un financement pérenne des politiques menées. <ul style="list-style-type: none"> ➔ Réalisation d'investissements importants comme maître d'ouvrage. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Difficile coïncidence entre le périmètre de cette structure et les limites du bassin versant. <ul style="list-style-type: none"> ➔ Conventions avec d'autres structures nécessaires. ➔ Développement d'une coordination à l'échelle du bassin versant.
Communauté d'agglomération		

Figure 26. Les avantages et les inconvénients des différentes catégories de structure porteuse

● Enfin, l'articulation entre les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les structures porteuses pourrait évoluer avec les dispositions introduites par

le nouveau projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques (PLEMA). Elles tendent à renforcer le rôle et les prérogatives des EPTB.

Articles du projet de loi, modifiés par l'Assemblée Nationale	Articles modifiés ou introduits dans le code de l'environnement	Dispositions introduites
Article 14 bis	Modification de l'art. L. 213-10, qui devient l'art. L. 213-12	Possibilité offerte aux syndicats mixtes « fermés » de se constituer en EPTB.
Article 35	Introduction de l'art. L. 213-9-2	L'agence pourrait percevoir pour le compte de l'EPTB des redevances pour service rendu.
Article 31	Modification de l'art. L. 214-4	<ul style="list-style-type: none"> ● Les CLE pourraient confier l'exécution de certaines missions aux EPTB. ● La CLE est composée notamment par des représentants des EPTB.
Article 3	Modification de l'art. L. 214-9	Les bénéficiaires d'une déclaration d'utilité publique pourraient être l'Etat, une collectivité territoriale, un groupement de collectivité territoriale ou un établissement public. Par conséquent, les structures porteuses, en particulier les EPTB, peuvent en bénéficier.
Article 5	Introduction de l'art. L. 215-15	Les collectivités territoriales, leurs groupements ou les syndicats mixtes ouverts peuvent prendre en charge des opérations groupées d'entretien régulier d'un cours d'eau.
	Introduction de l'art. L. 215-16	Si le propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite par l'article L. 215-14, la commune, le groupement de communes ou le syndicat compétent, après une mise en demeure restée infructueuse, peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé. Le maire, ou le président du groupement ou du syndicat compétent, émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception du montant correspondant aux travaux exécutés.
Article 27 bis	Modification de l'art. 5711-4, CGCT	En matière de gestion de l'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, un syndicat mixte peut adhérer à un autre syndicat mixte. Cette adhésion se limite toutefois à ces domaines.

Figure 27. Modifications introduites par le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques

En cours de discussion, le PLEMA pourrait être adopté pour la fin de l'année 2006 ou au cours de l'année 2007, modifiant les possibilités d'intervention des EPTB et plus généralement des structures porteuses.

Codes utilisés

Code de l'environnement
Code général des collectivités territoriales
Code rural

Ressources

ALFANDARY Emmanuelle, *Droit de l'eau : gestion et protection*, MB Editions, coll. Droit mode d'emploi, n°15, Paris, 2003, 71 p.

AGENCE DE L'EAU, *Etat des lieux : bassin du Rhône et des cours d'eau côtiers méditerranéens*, Consultation du public, Première étape : avis sur les questions importantes issues de l'état des lieux, du 2 mai au 2 novembre 2005, 22 p.

AGENCE DE L'EAU, *Eau et aménagement du territoire en RMC*, Guide technique n°8, octobre 2003, 80 p.

ALLEMAND Roselyne, « La gestion conventionnelle des cours d'eau », *Droit de l'environnement*, n°125, janvier/février 2005, pp 30-32.

BERNARD-GEBBERT Marie-Christine, *L'intercommunalité*, LGDJ, coll. Politiques locales, 2ème édition, 1999, 113 p.

BILLET Philippe, « La gestion locale des cours d'eau dans le contexte d'unification de la directive 2000/60 du 23 octobre 2000 sur l'eau », *Droit de l'environnement*, n° spécial, janvier/février 2005, p 18-22.

BONNARD Maryvonne (sous la coordination), *Les collectivités territoriales en France*, Les notices de la Documentation Française, 3ème édition, Paris, 2005.

CONSEIL REGIONAL RHÔNE-ALPES, Délibération des 23 et 24 juin 2005, 12 p.

DEGOFFE Michel, *Droit et pratique de l'intercommunalité*, Editions Sorman, Paris, 2005, 472 p.

DASSONVILLE Elise, « La réforme des associations syndicales de propriétaires », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°23, 5 juin 2006, 6 p.

DIREN Languedoc-Roussillon, *Guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur terrains privés*, site internet de la DIREN.

DIREN PACA, *Appui à la gestion des procédures contrat de rivière, de baie et de SAGE*, CD-Rom.

GAUTIER-PELISSIER François, SENANT Marc, *Journée technique sur les syndicats mixtes*, site internet de la DIREN Languedoc-Roussillon, 2006, 47 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, *16 décembre 1964-16 décembre 2004 : 40 ans de politique de l'eau*, Dossier de presse, 21 p.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR et MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, *L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999*, juillet 2001, 78 p.

PERRIN Bernard, *La coopération intercommunale*, Berger-Levrault, coll. Administration locale, 4ème édition, Paris, 2001, 406 p.

PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, coll. Droit public, science politique, 5ème édition, Paris, 2003, 1001 p.

Sites Internet

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

Association française des EPTB

Carrefour local

Centre d'appui et de ressources télématiques des élus

Conseil général de la Loire

Conseil général du Rhône

Conseil général de la Savoie

Direction régionale de l'environnement Rhône-Alpes

Lamy

Ministère des collectivités locales

Vie publique

Site des outils de gestion intégrée de l'eau

www.eaurmc.fr

www.eptb.asso.fr

www.carrefourlocal.org

www.carteleau.org

www.loire.fr

www.rhone.fr

www.cg73.fr

www.environnement.gouv.fr/rhone-alpes/

www.lamylinereflex.fr

www.dgcl.interieur.gouv.fr

www.viepublique.fr

www.gesteau.eaufrance.fr

ASA	Association syndicale autorisée
ASCO	Association syndicale constituée d'office
ASL	Association syndicale libre
ASP	Association syndicale de propriétaire
CA	Communauté d'agglomération
CAA	Cour administrative d'appel
CATER	Cellule d'assistance technique pour l'entretien des rivières
CC	Communauté de communes
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
Cenv	Code de l'environnement
CE	Conseil d'Etat
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CLE	Commission locale de l'eau
CM	Conseil municipal
CRE	Contrat restauration-emploi des cours d'eau
CSP	Conseil supérieur de la pêche
DCE	Directive cadre sur l'eau
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRAE	Délégués régionaux à l'architecture et à l'environnement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
JO	Journal officiel
MISE	Mission interservices de l'eau
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PLEMA	Projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SATAA	Service d'assistance technique à l'assainissement autonome
SATEP	Service d'assistance technique pour l'eau potable
SATESE	Service d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TPU	Taxe professionnelle unique

Figure 1. Répartition des SAGE sur le territoire français, en fonction de leur état d'avancement, au 22 août 2006.....	8
Figure 2. Répartition des SAGE en Rhône-Alpes, en fonction de leur état d'avancement, au 25 juillet 2006.....	8
Figure 3. Répartition des contrats de rivière sur le territoire national, en fonction de leur état d'avancement, au 28 août 2006.....	8
Figure 4. Répartition des contrats de rivière en Rhône-Alpes, en fonction de leur état d'avancement, au 31 juillet 2006.....	8
Figure 5. Les cinq axes de la nouvelle politique régionale de l'eau.....	15
Figure 6. Deux exemples de la gestion de la ressource en eau menée par des Conseils généraux.....	18
Figure 7. Article L. 211-7 du code de l'environnement.....	26
Figure 8. Répartition des 51 structures porteuses de contrats de rivière ou de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006.....	33
Figure 9. Répartition des syndicats porteurs de contrats de rivière ou de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006.....	34
Figure 10. Répartition des syndicats de communes porteurs de contrat de rivière ou de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006.....	35
Figure 11. Répartition des syndicats mixtes porteurs de contrats de rivière ou de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006.....	36
Figure 12. Article L. 213-10 du code de l'environnement.....	40
Figure 13. Liste des EPTB.....	41
Figure 14. Exemple du syndicat interdépartemental mixte à la carte pour l'aménagement de la Coise.....	43
Figure 15. Répartition des communautés porteuses de contrats de rivière et de SAGE, en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006.....	44
Figure 16. Tableau récapitulatif des formes juridiques et de leurs caractéristiques adoptées par les structures porteuses en Rhône-Alpes, au 30 juin 2006.....	47
Figure 17. Liste des domaines d'intervention en matière de gestion de l'eau.....	50
Figure 18. Structures et compétences en matière d'eau et de gestion des milieux aquatiques.....	52
Figure 19. Domaines d'attributions exercés par les communautés en Rhône-Alpes.....	53
Figure 20. Domaines d'attributions exercés par les syndicats, en Rhône-Alpes.....	54
Figure 21. Exemple du partage des responsabilités.....	65
Figure 22. Exemple de la dissolution d'un SIVU.....	67
Figure 23. Tableau récapitulatif des articles du code général des collectivités territoriales.....	72
Figure 24. Répartition des principaux critères choisis par les syndicats porteurs de contrats de rivière et/ou de SAGE, en Rhône-Alpes, en %.....	81
Figure 25. Exemples de clés de répartition.....	82
Figure 26. Les avantages et les inconvénients d'une structure porteuse.....	83
Figure 27. Modifications introduites par le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques.....	84

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE 1. LA LISTE DES SAGE EN RHONE-ALPES AU 25 JUILLET 2006.....	90
ANNEXE 2. LA LISTE DES CONTRATS DE RIVIERE EN RHONE-ALPES, AU 31 JUILLET 2006.....	90
ANNEXE 3. LES DROITS ET OBLIGATIONS DES PROPRIETAIRES RIVERAINS.....	92
ANNEXE 4. LES PREROGATIVES ACCORDEES PAR LES ARTICLES DU CODE RURAL.....	93
ANNEXE 5. LE SCHEMA DE CREATION D'UNE STRUCTURE INTERCOMMUNALE OU D'UN SYNDICAT MIXTE.....	96
ANNEXE 6. LES CARACTERISTIQUES DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES.....	97

LA LISTE DES SAGE EN RHONE-ALPES AU 25 JUILLET 2006

Dép.	SAGE
Ain	Basse Vallée de l'Ain
Ardèche	Ardèche
Drôme	Drôme
Isère	Bourbre Bièvre-Liers-Valloire Drac Romanche
Loire	Haut-Allier Loire Forézienne Lignon du Velay Dore Loire Amont
Rhône	Est Lyonnais

LA LISTE DES CONTRATS DE RIVIERE EN RHONE-ALPES AU 31 JUILLET 2006

Dép.	CONTRATS DE RIVIÈRE
Ain	Séran Rhins-Rhodon-Trambouzan Territoires de Chalaronne Seille Suran Lange-Oignin Veyle Basse vallée de l'Ain Albarine Bienne Reyssouze Rhins-Trambouze
Ardèche	Beaume-Drobie (un contrat en cours d'émergence et un contrat achevé) Ouvèze vive Cance-Deume-Torrenson Ay Doux Ardèche et ses affluents d'Amont Eyrieux

Drôme	<p>Ouvèze provençale Herbasse (un contrat en émergence et un contrat achevé) Galaure Lez Buëch Eygues Veune, Bouterne Méouge Drôme et Haut Roubion Véore-Barberolle Joyeuse- Chalon-Savasse</p>
Isère	<p>Gresse, Lavanchon, Drac Aval Vercors Eau Pure Guiers 4 vallées du Bas-Dauphiné Lac de Paladru et Fure</p>
Loire	<p>Ance du Nord Coise (un contrat en cours d'élaboration et un contrat achevé) Sornin Semène Loise Toranche Ondaine Furan et ses affluents Lignon du Forez Gier Haut Allier</p>
Rhône	<p>Brevenne-Turdine (un contrat en émergence et un contrat achevé) Ardières Rivières du Beaujolais Azergues Yseron</p>
Savoie	<p>Arly Isère Tarentaise Lac d'Aiguebelette Bassin versant du Lac du Bourget Chéran Arc</p>
Haute-Savoie	<p>Sud-Ouest Lémanique Giffre et Risse Bassin versant des Usses Arve Aire-Drize-Laire Foron du Chablais Genevois Pays de Gex - Léman</p>

Article L. 215-14, code de l'environnement

Sans préjudice des articles 556 et 557 du code civil et des dispositions des chapitres Ier, II, IV, VI et VII du présent titre, le propriétaire riverain est tenu à un curage régulier pour rétablir le cours d'eau dans sa largeur et sa profondeur naturelles, à l'entretien de la rive par élagage et recépage de la végétation arborée et à l'enlèvement des embâcles et débris, flottants ou non, afin de maintenir l'écoulement naturel des eaux, d'assurer la bonne tenue des berges et de préserver la faune et la flore dans le respect du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques

LES PREROGATIVES ACCORDEES PAR LES ARTICLES DU CODE RURAL

Sous-section 1 : Travaux prescrits ou exécutés par les départements, les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes ainsi que par les concessionnaires de ces collectivités

Article L151-36

(Loi n° 92-1283 du 11 décembre 1992 annexe Journal Officiel du 12 décembre 1992)

(Loi n° 93-934 du 22 juillet 1993 art. 5 I, II Journal Officiel du 23 juillet 1993)

(Loi n° 96-142 du 21 février 1996 art. 11 Journal Officiel du 24 février 1996)

(Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 art. 28 III, art. 33 XX Journal Officiel du 11 juillet 2001)

(Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 art. 55 I Journal Officiel du 31 juillet 2003)

(Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 art. 198 I Journal Officiel du 24 février 2005)

(Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 art. 92 b Journal Officiel du 24 février 2005 en vigueur le 1er janvier 2006)

(Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 art. 51 Journal Officiel du 6 janvier 2006)

Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales peuvent prescrire ou exécuter les travaux entrant dans les catégories ci-dessous définies, lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, **un caractère d'intérêt général ou d'urgence** :

1° Lutte contre l'érosion et les avalanches, défense contre les torrents, reboisement et aménagement des versants, défense contre les incendies et réalisation de travaux de desserte forestière, pastorale ou permettant l'accès aux équipements répondant aux objectifs de protection précités ;

2° Travaux de débroussaillage des terrains mentionnés à l'article L. 126-2 du présent code ;

3° Curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non domaniaux et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

4° et 5° (alinéas abrogés) ;

6° Irrigation, épandage, colmatage et limonage ;

7° Les travaux de débardage par câble et les travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois.

Les personnes morales mentionnées au premier alinéa prennent en charge les travaux qu'elles ont prescrits ou exécutés. Elles peuvent toutefois, dans les conditions prévues à l'article L. 151-37, faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt.

Lorsque le montant de la participation aux travaux est supérieur au tiers de la valeur avant travaux du bien immobilier qui en bénéficie, le propriétaire peut exiger de la personne morale qu'elle acquière son bien dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande. A défaut d'accord amiable sur le prix à l'expiration du délai, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire ou la personne morale, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du bien.

Article L151-37

(Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 art. 55 | Journal Officiel du 31 juillet 2003)

Le programme des travaux à réaliser est arrêté par la ou les personnes morales concernées. Il prévoit la **répartition des dépenses de premier établissement, d'exploitation et d'entretien des ouvrages entre la ou les personnes morales et les personnes mentionnées à l'article L. 151-36**. Les bases générales de cette répartition sont fixées compte tenu de la mesure dans laquelle chacune a rendu les travaux nécessaires ou y trouve un intérêt. Le programme définit, en outre, les modalités de l'entretien ou de l'exploitation des ouvrages qui peuvent être confiés à une association syndicale autorisée à créer. Le programme des travaux est soumis à enquête publique par le préfet, selon une procédure prévue par décret en Conseil d'Etat.

L'enquête publique mentionnée à l'alinéa précédent vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations éventuellement nécessaires à la réalisation des travaux.

Le caractère d'intérêt général ou d'urgence des travaux ainsi que, s'il y a lieu, l'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations nécessaires à leur réalisation sont prononcés par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral. Toutefois, l'exécution des travaux est dispensée d'enquête publique lorsqu'ils sont nécessaires pour faire face à des situations de péril imminent, qu'ils n'entraînent aucune expropriation et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander de participation financière aux personnes intéressées. Il est cependant procédé comme indiqué à l'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics. Sont également dispensés d'enquête publique, sous réserve qu'ils n'entraînent aucune expropriation et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander une participation financière aux personnes intéressées, les travaux portant sur un cours d'eau couvert par un schéma mentionné à l'article L. 212-3 du code de l'environnement, directement liés à une inondation déclarée catastrophe naturelle en application de l'article L. 125-1 du code des assurances, réalisés dans les trois ans qui suivent celle-ci et visant à rétablir le cours d'eau dans ses caractéristiques naturelles.

Les dépenses relatives à la mise en œuvre de cette procédure sont à la charge de la ou des collectivités qui en ont pris l'initiative.

Article L151-37-1

(Inséré par Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 art. 55 | Journal Officiel du 31 juillet 2003)

Il peut être institué **une servitude de passage** permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages. Le projet d'institution de servitude est soumis à une enquête publique. L'enquête mentionnée à l'article L. 151-37 peut en tenir lieu. Les propriétaires ou occupants des terrains grevés de cette servitude de passage ont droit à une indemnité proportionnée au dommage qu'ils subissent, calculée en tenant compte des avantages que peuvent leur procurer l'exécution des travaux et l'existence des ouvrages ou installations pour lesquels cette servitude a été instituée. Les contestations relatives à cette indemnité sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article L151-38

(Inséré par Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 art. 55 I Journal Officiel du 31 juillet 2003)

Il peut être institué **une servitude de passage** permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages. Le projet d'institution de servitude est soumis à une enquête publique. L'enquête mentionnée à l'article L. 151-37 peut en tenir lieu. Les propriétaires ou occupants des terrains grevés de cette servitude de passage ont droit à une indemnité proportionnée au dommage qu'ils subissent, calculée en tenant compte des avantages que peuvent leur procurer l'exécution des travaux et l'existence des ouvrages ou installations pour lesquels cette servitude a été instituée. Les contestations relatives à cette indemnité sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article L151-38

(Loi n° 96-142 du 21 février 1996 art. 11 Journal Officiel du 24 février 1996)

(Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 art. 33 XX Journal Officiel du 11 juillet 2001)

(Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 art. 198 II, III Journal Officiel du 24 février 2005)

Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales sont, ainsi que leurs concessionnaires, investis, pour la réalisation des travaux, de **tous les droits et servitudes dont disposent les associations syndicales autorisées**.

Le recouvrement des cotisations des intéressés est effectué comme en matière de contributions directes.

Lorsqu'il s'agit d'un des aménagements mentionnés aux 1° et 2° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, il peut être procédé à l'expropriation des droits d'eau, exercés ou non, des propriétaires riverains, à l'exclusion de ceux qui sont exercés dans le cadre de concessions de forces hydrauliques, en application de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

Lorsqu'en application du 1° de l'article L. 151-36 des travaux de desserte sont réalisés, l'assiette des chemins d'exploitation est grevée d'une servitude de passage et d'aménagement.

Lorsque, en application du 7° de l'article L. 151-36, des travaux d'installation et de réalisation de débardage par câble sont réalisés, une servitude de passage et d'aménagement est créée au profit du demandeur.

Article L151-39

Lorsque le programme des travaux mentionnés à l'article L. 151-37 a prévu que l'entretien et **l'exploitation des ouvrages sont confiés à une association syndicale autorisée** à créer, à laquelle seront remis ces ouvrages, et au cas où cette association ne peut être constituée en temps utile, il pourra être pourvu à sa constitution d'office, par décision préfectorale.

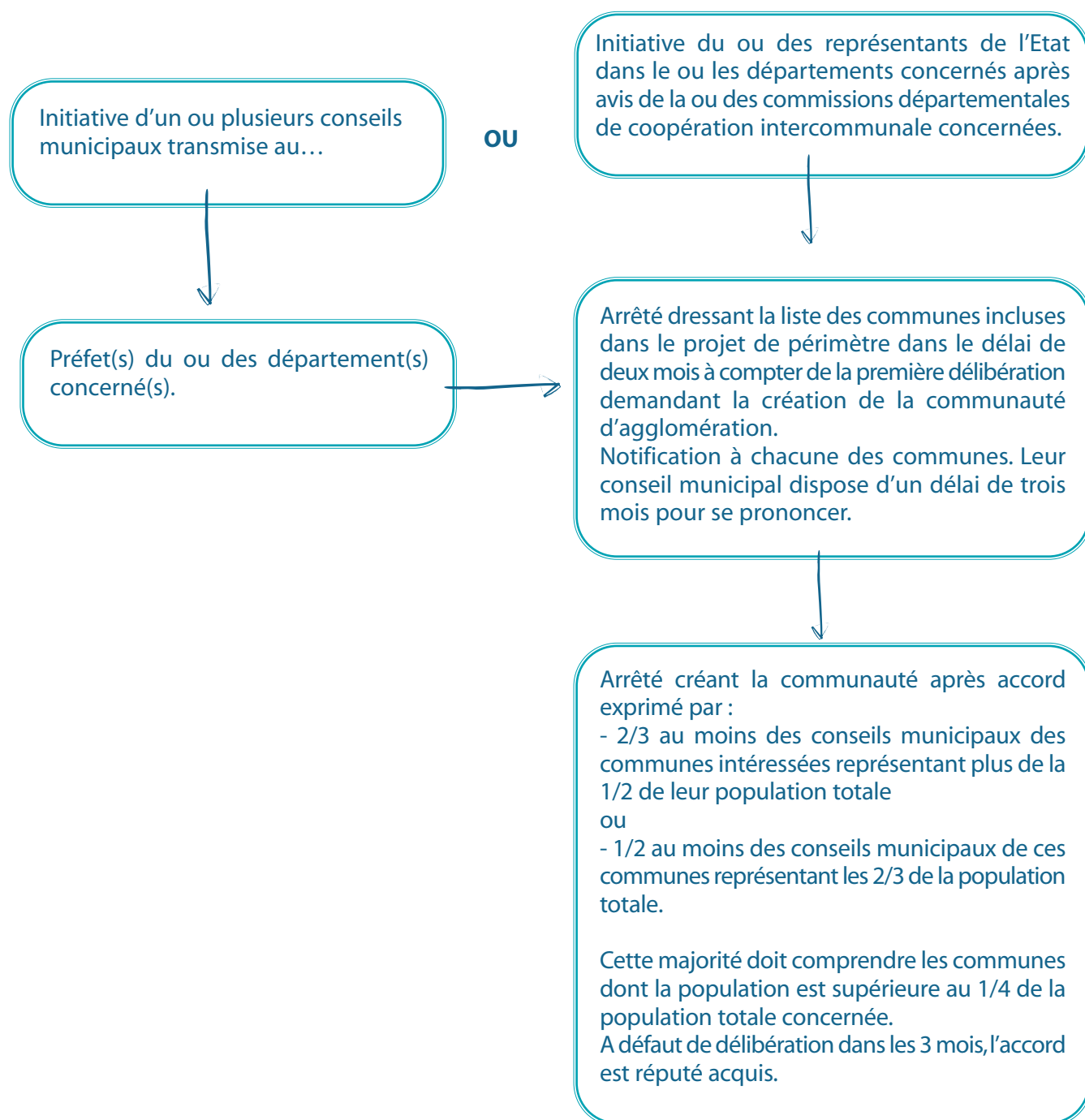
Article L151-40

Les **dépenses d'entretien et de conservation en bon état des ouvrages** exécutés en application des articles L. 151-36 à L. 151-39 ont un **caractère obligatoire**.

Les conditions d'application des articles L. 151-36 à L. 151-39 sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.

LE SCHEMA DE CREATION D'UNE STRUCTURE INTERCOMMUNALE OU D'UN SYNDICAT MIXTE

Le dispositif de création, prévu à l'article L. 5211-5, est identique pour l'ensemble des EPCI ainsi que pour les syndicats mixtes fermés prévus à l'article L. 5711-1 du CGCT. En revanche, les syndicats mixtes ouverts (article L. 5721-1 du CGCT) ne peuvent être créés qu'avec l'accord de l'ensemble de leurs membres.



LES CARACTERISTIQUES DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

		DISPOSITIONS COMMUNES	SYNDICAT	COMMUNAUTE DE COMMUNES	COMMUNAUTE DE COMMUNES
Création (art.5211-5)	Périmètre	+ Arrêté préfectoral fixant la liste des communes + A la suite de la demande d'1 ou plusieurs conseils municipaux demandant la création d'1 E.P.C.I. + A la suite de son initiative après avis de la commission départementale de coopération intercommunale	Pas de contiguïté du territoire	Un seul tenant et sans enclave	Un seul tenant et sans enclave
	Création	1 : délibération des CM sur l'arrêté dans les 3 mois 2 : création par arrêté à condition - 2/3 des CM représentant plus de la 1/2 de la population - la 1/2 des CM représentant plus du 2/3 de la pop.	Volonté unanime des CM Doit inclure les conseils des communes dont la pop. est > au 1/4 de la pop.	Doit inclure les conseils des communes dont la pop. est > au 1/4 de la pop.	Doit inclure le conseil des communes dont la pop. est > à la 1/2 de la pop. ou à défaut celui de celle dont la pop. est la plus importante
	Seuil de population				Plus de 50 000 hab. autour d'1 ou plusieurs communes de plus de 15 000 hab. Cette règle ne s'applique pas quand la CA comprend le chef lieu du département

		DISPOSITIONS COMMUNES	SYNDICAT	COMMUNAUTE DE COMMUNES	COMMUNAUTE D'AGGLOMÉRATION
Fonctionnement	Organe délibérant	Le conseil réuni au moins 1 fois par trimestre	Pas de contiguïté du territoire	Un seul tenant et sans enclave	Le conseil, réuni au moins 1 fois par trimestre
	Nombre de délégués		2 délégués par commune	- accord amiable des CM - fonction de la pop. par décision des CM dans les conditions de majorité requise pour la création - dans les 2 cas, chaque commune dispose d'1 siège et aucune ne peut disposer de plus la 1/2 des sièges	Nombre et la répartition des sièges sont fixés : - par accord amiable des CM - en fonction de la population par décision des CM dans les conditions requises pour la création - dans les 2 cas chaque commune dispose d'1 siège et aucune ne peut disposer de plus de la 1/2 des sièges
	Président	Art. 5211-9			
	Bureau	Art. 5211-10			
	Conseil	Art. 5211-11			
Compétences	Intérêt communautaire		Œuvres ou services d'intérêt communal	Au sein d'un espace de solidarité, projet de développement et d'aménagement de l'espace	Au sein d'un espace de solidarité, projet de développement urbain et d'aménagement du territoire
	Compétences obligatoires			Compétences relevant de chacun des 2 groupes suivants - aménagement de l'espace - action de développement économique	1. Développement économique zone d'activité économique et actions de développement économique 2. Aménagement de l'espace communautaire 3. Equilibre social de l'habitat 4. Politique de la ville

<p>Compétences</p>	<p>Compétences optionnelles</p>			<p>Compétences relevant d'au moins 1 des quatre groupes suivants</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. protection et mise en valeur de l'environnement 2. politique du logement et du cadre de vie 3. création aménagement entretien voirie 4. équipements culturels sportifs et enseignement élémentaire et préélémentaire 	<p>Trois compétences parmi les cinq suivantes</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. voirie et parcs de stationnement 2. assainissement 3. eau 4. protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie 5. équipements culturels et sportifs
<p>Ressources</p>			<ol style="list-style-type: none"> 1. contributions des communes ou produit des impôts mentionnés au 1° du L 2331-3 2. revenu des biens 3. recettes en échange de services rendus 4. subventions 5. dons et legs 6. produit des taxes redevances et contributions correspondant aux services assurés 7. emprunts 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ressources fiscales mentionnées à l'art. 1609 quinquies C ou le cas échéant à l'art. 1609 nonies C du CGI 2. le revenu des biens 3. recettes en échange de service rendu 4. subventions 5. dons et legs 6. produit des taxes redevances et contributions correspondant aux services assurés 7. emprunts 8. produit du versement destiné aux transports en commun selon les règles de l'art.L 2333-64 	<ol style="list-style-type: none"> 1. les ressources fiscales mentionnées à l'art. 1609 nonies C et 1609 nonies D du CGI 2. revenus des biens 3. recettes en échange de service rendus 4. subventions 5. dons et legs 6. taxes redevances et contributions correspondant aux services assurés 7. emprunts 8. le produit du versement destiné aux transports en commun prévu à l'art.L2333-64

		DISPOSITIONS COMMUNES	SYNDICAT	COMMUNAUTE DE COMMUNES	COMMUNAUTE D'AGGLOMÉRATION
Conséquences des transferts de compétences	Communes appartiennent à un autre E.P.C.I.		Il ne peut pas y avoir d'appartenance à des syndicats différents et ayant les mêmes compétences	<p>1. substitution de plein droit aux syndicats dont le périmètre est identique</p> <p>2. substitution de plein droit aux syndicats dont le périmètre est inclus dans la CC à identité de compétence</p> <p>3. lorsque le syndicat a des compétences plus étendues que la CC, les compétences du syndicat doivent être réduites</p> <p>4. lorsque la CC n'inclut qu'une partie des communes du syndicat la CC est substituée aux communes</p>	<p>1. substitution de plein droit aux syndicats dont le périmètre est identique</p> <p>2. substitution de plein droit aux syndicats dont le périmètre est inclus dans la CA</p> <p>3. lorsque la CA n'inclut qu'une partie des communes du syndicat ou pour les compétences obligatoires et optionnelles figure parmi celles du syndicat, il y a retrait de droit de ces communes du syndicat</p> <p>4. lorsque les compétences ne sont pas celles transférées, la CA est substituée aux communes dans le syndicat</p>
	Sur le patrimoine			Le transfert des compétences entraîne la mise à disposition des biens et la substitution dans tous les droits et obligations des communes	Le transfert des compétences entraîne la mise à disposition des biens et la substitution dans tous les droits et obligations des communes
	Retrait	Article 5211-19 consentement de l'organe délibérant de l'E.P.C.I. et pas d'opposition de plus du 1/3 des conseils municipaux			
Modification	Dissolution		Art.212-33	Art.5214-28	Art.5216-9

**La maquette de ce cahier technique
a été réalisée par :**



Agence conseil en communication

Stratégie et plan de communication

**Réalisation d'outils : conception graphique,
identité visuelle, édition, web**

Pour nous contacter :

73 cours Albert Thomas - 69003 LYON

04 78 64 97 74 - info@alteria.fr

Les contrats de rivière et les SAGE poursuivent un objectif identique : la mise en place d'une gestion durable et équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques, énoncée par la loi du 3 janvier 1992. Ils ne s'opposent pas mais s'inscrivent dans une logique de complémentarité.

Fondées sur la concertation, ces deux procédures associent tous les acteurs œuvrant dans le domaine de l'eau. Il s'agit de définir le rôle et les compétences de chaque intervenant dans un cadre juridique modernisé et cohérent. Les collectivités locales se sont regroupées au niveau intercommunal pour développer un projet sur leur territoire. Les structures porteuses prennent la forme de syndicats ou de communautés, dont dépend leur mode de financement. La région Rhône-Alpes est l'une des plus dynamiques dans la mise en place de ces démarches de gestion concertée et les exemples régionaux développés illustrent les conclusions de cette étude.



Association Rivière
Rhône Alpes

Rivière Rhône Alpes

04 76 36 97 33

riviere.rhone.alpes@wanadoo.fr

www.riviererhonealpes.org

Avec le soutien de :



Région
Rhône-Alpes