



Guide technique relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux.

Les EPTB et les EPAGE.

Guide national novembre 2019

Propos liminaire

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a institué une nouvelle compétence obligatoire au bloc communal, celle de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a redessiné l'intercommunalité et procédé à la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions et leur a attribué des compétences propres. Elle a repoussé le transfert automatique de la compétence GEMAPI des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) au 1er janvier 2018.

La loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations est venue assouplir les modalités de la mise en œuvre et de la structuration de la GEMAPI.

Les articles L.213-12 et R.213-49 du code de l'environnement organisent la constitution d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE), par regroupement des collectivités et de leurs groupements à l'échelle des bassins versants des cours d'eau.

Afin de traiter les enjeux de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations à une échelle cohérente, qui dépasse l'échelle de l'EPCI-FP, il est possible de transférer la compétence à des structures syndicales, qu'il s'agisse de syndicats mixtes de droit commun ou encore de syndicats mixtes dédiés à la mise en œuvre de la GEMAPI, constitués sous forme d'établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) ou d'établissements Publics territoriaux de bassin (EPTB).

La question de l'échelle de gouvernance est centrale pour gérer de manière appropriée les problématiques liées à la GEMAPI. Une vision globale à l'échelle du bassin versant est souvent pertinente pour permettre de résoudre les défis associés à la compétence GEMAPI. Le bassin versant est d'ailleurs reconnu, dans les textes européens (aussi bien dans la directive 2000/60/CE, directive cadre sur l'eau, que dans la directive 2007/60/CE, directive relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondations) et nationaux comme une échelle adaptée pour la définition et la mise en œuvre d'une politique de gestion durable et équilibrée de la ressource en eau. C'est également une échelle à laquelle la prévention des risques d'inondation est efficace.

Cette vision hydrographique doit, par ailleurs, s'articuler avec les politiques d'aménagement et d'urbanisme dont le périmètre est souvent différent du périmètre hydrographique et qui doivent toujours mieux intégrer la prise en compte des risques et de la gestion des milieux aquatiques.

Sur l'ensemble du territoire national, nombre de collectivités se sont ainsi historiquement et volontairement structurées pour assumer les missions nécessaires à la gestion des milieux aquatiques, à la prévention des inondations et à la lutte contre les pollutions, via des groupements constitués à l'échelle des bassins versants des cours d'eau et des nappes souterraines.

Pour accompagner l'exercice de la compétence GEMAPI confiée aux EPCI-FP depuis le 1er janvier 2018, le législateur a mis en avant les outils de coopération sur des périmètres cohérents d'un point

de vue hydrographique, à travers les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

Le présent guide technique précise les missions, les procédures de constitution ainsi que les modalités de fonctionnement des EPAGE et des EPTB. Il ne traite pas des syndicats mixtes de droit commun qui peuvent également intervenir dans la mise en œuvre de la GEMAPI. C'est dans ce contexte de réorganisation que de nouvelles synergies doivent être trouvées.

Note de la rédaction et textes de référence :

Articles L. 213-12 et R. 213-49 du code de l'environnement

Note d'information INTB1804185J du 3 avril 2018 relative aux modalités d'exercice de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Pour éviter toute confusion, les commentaires du présent guide technique ne visent que les EPCI-FP et leurs groupements. En effet, les communes sont aujourd'hui quasiment toutes rattachées à un EPCI-FP, seules 5 communes insulaires sont encore isolées du fait de leur situation particulière et clairement identifiées.

INFORMATION :

Les évolutions apportées par la loi engagement et proximité promulgué au JO du 28/12 feront l'objet d'une note d'explication dès que possible.

Le texte:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=85262CBA35CD95EB3FB7315827F3C6DD.tplgfr42s_1?cidTexte=JORFTEXT000039681877&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000039681874).

Table des matières

| | |
|--|----|
| Table des matières..... | 5 |
| I-Les EPTB et les EPAGE sont des syndicats mixtes constitués à l'échelle du bassin versant..... | 6 |
| II - Les missions des EPTB et des EPAGE sont exercées..... | 7 |
| à des échelles hydrographiques complémentaires..... | 7 |
| II.1 - Missions d'un établissement public territorial de bassin (EPTB)..... | 13 |
| II.2 - Missions d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)..... | 14 |
| III - Des procédures de constitution des EPTB et des EPAGE dérogatoires aux règles de droit commun des syndicats mixtes..... | 15 |
| IV - Les ressources et le fonctionnement des EPTB et les EPAGE sont définis par leurs statuts..... | 17 |
| V - Vers une rationalisation des structures intervenant dans le champ de la GEMAPI..... | 19 |
| V.1 - Les EPAGE et les EPTB peuvent se superposer sur un même territoire à condition que leurs compétences ne soient pas concurrentes..... | 19 |
| V.2 - Le mécanisme de représentation-substitution..... | 19 |
| V.3 - Les SDAGE, outil de planification de la gestion de l'eau à l'échelle des districts hydrographiques..... | 20 |

Annexes.....

Annexe I : – Fonctionnement des syndicats mixtes fermés

Annexe II : Fonctionnement des syndicats mixtes ouverts

Annexe III : Contenu d'un arrêté de constitution d'un EPTB ou d'un EPAGE

Annexe IV : Procédure de transformation d'un syndicat mixte en EPAGE ou en EPTB (VII bis de l'article L. 213-12 du code de l'environnement)

Annexe V : Procédure de création *ex nihilo* d'un EPAGE ou en EPTB pour l'exercice de la compétence GEMAPI (IV de l'article L. 213-12 du code de l'environnement)

I- Les EPTB et les EPAGE sont des syndicats mixtes constitués à l'échelle du bassin versant

Le II de l'article 4. de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt précise que, depuis le 1er janvier 2018, les EPTB et les EPAGE ne peuvent être constitués que sous forme de syndicats mixtes, qu'ils soient fermés (annexe I) ou ouverts (annexe II). Les EPTB et les EPAGE relèvent des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales, sous réserve des dispositions de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

Il faut noter que la constitution sous forme d'un syndicat mixte fermé donne droit au versement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)¹.

Depuis la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), les EPTB doivent être constitués en syndicats mixtes (et ne peuvent plus être constitués sous forme d'institutions ou d'organismes interdépartementaux) - cf. Le I de l'article L. 213-12 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'article 57 de la loi MAPTAM.

La loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 avait prévu que les institutions ou organismes interdépartementaux constitués en application des dispositions des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et reconnus EPTB à la date d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM (soit le 29 janvier 2014) conservaient cette reconnaissance jusqu'à leur transformation en syndicat mixte, et au plus tard jusqu'au 1er janvier 2018, faute de quoi ces structures ont perdu leurs prérogatives d'EPTB (cf. Le I de l'article L. 213-12 du code de l'environnement).

Cependant, en matière d'exercice de la compétence GEMAPI, les institutions ou organismes interdépartementaux ayant une antériorité de gestion avant le 1er janvier 2018 peuvent continuer à agir en leur qualité de groupements de collectivités et ce, jusqu'à la fin de la période transitoire fixée au 1er janvier 2020 (cf Le I de l'article 59 de la loi MAPTAM dans sa rédaction résultant de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017).

¹ Conformément aux dispositions de l'article L. 1615-2 du CGCT fixant la liste limitative des bénéficiaires du FCTVA : Les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes exclusivement composés de membres éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée bénéficient, en lieu et place de leurs membres propriétaires, des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses d'investissement exposées dans l'exercice de leurs compétences.

La procédure de transformation d'une institution interdépartementale en syndicat mixte ouvert, prévue à l'article L.5421-7 du CGCT reste toujours d'actualité. En effet, même si les institutions interdépartementales non transformées en syndicat mixte avant le 1er janvier 2018 ont perdu leur labellisation en tant qu'EPTB (I. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement), elles pourront toujours se transformer en syndicat mixte ouvert selon la procédure prévue à l'article L. 5421-7 du CGCT.

II - Les missions des EPTB et des EPAGE sont exercées à des échelles hydrographiques complémentaires

Les I et II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement définissent deux échelles pour la gestion de l'eau par bassin versant :

- l'EPTB est constitué « en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux » ;
- l'EPAGE est constitué « à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux » . .

Un EPTB ou un EPAGE n'a pas de compétence générale. Il ne peut donc exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées par ses membres, dans le respect de leur objet défini à l'article L.213-12 du code de l'environnement, et qui, de ce fait, figurent de manière précise dans les statuts.

Les EPTB ont, dès leur constitution, la possibilité d'exercer certaines compétences définies aux articles L.213-12 et L.566-10 du code de l'environnement. Ainsi, même en l'absence de transfert ou de délégation de compétence GEMAPI de la part de leurs membres EPCI à fiscalité propre, les EPTB peuvent exercer les missions « de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations », définies à l'article L.566-10 du code de l'environnement, et définir « un projet d'aménagement d'intérêt commun », dans les conditions prévues au VI de l'article L. 213-12 précité. Ce projet d'aménagement d'intérêt commun vise à assurer la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements en vue de réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires où il existe une vulnérabilité importante ou à définir un projet de préservation des fonctionnalités des cours d'eau dans un objectif de qualité des milieux, de quantité de la ressource, de préservation des inondations et de qualité de vie.

Toutefois, une configuration dans laquelle un EPTB ne ferait l'objet d'aucun transfert ou délégation de compétences en matière de GEMAPI de la part de ses membres est en pratique à déconseiller, pour des raisons évidentes de cohérence et de financement. Une telle configuration fait en effet perdre beaucoup d'intérêt à la présence d'un EPTB, en le privant de levier d'action opérationnel. En résumé, s'il est juridiquement possible, ce fonctionnement à minima des EPTB n'est pas un cas de figure à promouvoir.

Conformément au V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, les EPAGE peuvent également exercer tout ou partie des missions relevant de la GEMAPI, par délégation des EPCI-FP. Dans ce dernier cas, une convention est conclue entre l'EPCI-FP et l'EPAGE dans les conditions prévues aux articles L 5211-61, L. 1111-8 et R. 1111-1 du code général des collectivités territoriales.

Si on peut viser une intégration de l'ensemble des quatre missions attachées à l'exercice de la compétence GEMAPI à l'échelle d'un EPAGE, celle-ci ne doit néanmoins pas être une condition indispensable à la constitution de ce dernier. Il s'agit avant tout de tenir compte des enjeux locaux et de l'expertise des structures en place pour définir le meilleur schéma de gouvernance en vue d'un exercice le plus efficient possible de la GEMAPI.

L'EPAGE peut en effet choisir de n'exercer que l'une des quatre missions, voire une partie de ces missions selon un découpage interne, en vertu de l'article L. 5211-61 du CGCT et du V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'article 5 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017.

Sur cette base, même s'il est légalement possible qu'un EPCI-FP confie à deux EPAGE différents, situés sur des parties distinctes de son territoire, d'une part la gestion d'un barrage écrêteur de crues au titre de la mission du 5° du I de l'article L. 211-7, et d'autre part, l'entretien du cours d'eau en amont de ce barrage (2° du I. de l'article L. 211-7), la prise en compte conjointe de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations présente des avantages à la fois techniques et organisationnels (rationalisation de la gouvernance, stratégie commune et meilleure efficacité dans la mise en œuvre). En effet, dans cet exemple, un mauvais entretien du cours d'eau en amont du barrage pourra conduire à un encombrement du bassin écrêteur par des végétaux (arbres sur pied, branches mortes). Ceci témoigne de l'interdépendance qui existe entre les quatre items de la compétence GEMAPI.

Il n'y a par ailleurs juridiquement aucun obstacle à ce que les compétences confiées à un EPAGE ou à un EPTB dépassent le champ des compétences défini aux I et II. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

En effet, dans la mesure où l'article L. 213-12 du code de l'environnement renvoie, pour les EPAGE comme pour les EPTB, aux dispositions des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du CGCT, relatives aux syndicats mixtes de droit commun, il est admis que les EPAGE et les EPTB ont bien la possibilité d'exercer par transfert des missions non incluses dans le champ de la compétence GEMAPI. Il ne leur est cependant pas possible d'exercer des missions autres que la GEMAPI par voie de délégation, conformément aux dispositions du V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement et de l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales.

Afin d'éviter toute ambiguïté dans la définition des missions dévolues aux EPAGE et aux EPTB, il devra être veillé à la clarté et à la précision de la rédaction de leurs statuts (annexe III), conformément aux dispositions de l'alinéa 2 du II de l'article R. 213-49 du code de l'environnement tel que créé par le 2° de l'article 1 du décret n°2015-1038 du 20 août 2015 relatifs aux

établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau.

Cette précision est d'autant plus importante au vu de la loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, qui autorise une sécabilité intra-missions. Il importe donc que soient bien précisées les responsabilités de chacun des acteurs qui contribue pour partie à l'exercice de la compétence.

En effet, le juge a déjà pu être amené à sanctionner l'imprécision rédactionnelle de statuts d'établissements publics (ex : TA Strasbourg, 9 mai 1990, commune de Pange). Conformément aux dispositions de l'alinéa 2 du II de l'article R.213-49 du code de l'environnement, le projet de statuts précisera notamment les missions ou, le cas échéant, chacune des parties des missions relevant de la compétence GEMAPI définie au I bis de l'article L. 211-7, qui sont exercées par transfert ou qui peuvent faire l'objet d'une délégation, a minima de façon identique à la rédaction de l'alinéa correspondant du code de l'environnement (cf. I. de l'article L. 211-7).

Il devra être porté une attention particulière sur les modalités de transfert et de délégation de la compétence GEMAPI aux EPAGE et aux EPTB.

Il ressort des dispositions de l'article L. 1111-8 du CGCT que les EPCI-FP ne sont pas habilités à déléguer l'exercice de leurs compétences. Seule une collectivité territoriale peut déléguer l'exercice d'une compétence dont elle est attributaire, à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI-FP.

Le V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2014 MAPTAM, ouvre toutefois une dérogation à cette règle. Il permet en effet à un EPCI-FP de déléguer tout ou partie de la compétence GEMAPI à des EPAGE ou à des EPTB.

Il est ainsi possible pour un EPCI-FP de confier aux EPAGE et EPTB une ou plusieurs de ces missions : dans l'hypothèse où il choisit de ne pas exercer lui-même sa compétence, l'EPCI-FP n'est ainsi pas tenu de déléguer en bloc les quatre missions évoquées.

En outre, la loi du 30 décembre 2017 élargit temporairement cette dérogation au profit des syndicats mixtes de droit commun. Le III de son article 4 offre en effet la possibilité aux EPCI-FP qui le souhaitent de déléguer l'exercice de la compétence GEMAPI à des syndicats mixtes constitués ou non sous la forme d'EPAGE ou d'EPTB, y compris donc à des syndicats mixtes de droit commun. Cette faculté est cependant limitée dans le temps.

Il est rappelé que cette possibilité de délégation à un syndicat mixte de droit commun prend néanmoins bientôt fin puisqu'elle n'a été ouverte par la loi que jusqu'au 31 décembre 2019. Au-delà, seule subsistera la possibilité de délégation ouverte par le V de l'article L. 213-12 précité, au profit des seuls syndicats mixtes constitués sous forme d'EPAGE et EPTB.

S'agissant des ouvrages de protection, il peut être rappelé aux collectivités que le transfert à un EPAGE ou à un EPTB de l'exercice de la compétence relative à la défense contre les inondations et contre la mer (définie au 5° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement) emporte de facto pour cet EPAGE ou cet EPTB : :

- le bénéfice d'une mise à disposition gratuite des digues aménagées en vue de prévenir les inondations et les submersions (cf. le I de l'article L. 566-12-1 du code de l'environnement) ;

- le bénéfice d'une mise à disposition gratuite des ouvrages ou infrastructures pouvant contribuer à la prévention des inondations (cf. le II de l'article L.566-12-1 du code de l'environnement) ;
- la possibilité d'instaurer une servitude sur les terrains d'assiette ou d'accès à des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ou qui y contribuent (cf. art. L. 566-12-2 du code de l'environnement).

Ceci découle des dispositions prévues à l'article L. 5211-17 du CGCT et au XII de l'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), qui encadrent, en application des articles L.1321-1 et suivants du même code, les modalités de mise à disposition des biens, des équipements et des services nécessaires à l'exercice d'une compétence et qui rappellent que la personne publique bénéficiaire du transfert se substitue à l'autorité compétente dans l'ensemble de ses droits, biens et obligations.

Il est par ailleurs rappelé que régions et départements peuvent poursuivre leurs missions historiques dans le domaine de la GEMAPI, et donc en matière de gestion de digues, aussi longtemps que ces collectivités le souhaitent. Après le 1^{er} janvier 2020 néanmoins, leur intervention requerra l'accord de l'EPCI-FP et la conclusion d'une convention renouvelable, d'une durée initiale de 5 ans.

S'agissant de l'effet du transfert intercommunal de la compétence GEMAPI sur les parcelles de propriété communale riveraines d'un cours d'eau, la doctrine sur les cours d'eau demeure inchangée. Ainsi, leur entretien continue de relever de la responsabilité des propriétaires (que ces propriétaires soient des communes ou toute autre personne publique ou privée), l'EPCI-FP ne devant intervenir qu'en cas de carence des propriétaires (conformément à l'article L.215-14 du code de l'environnement).

En effet, le propriétaire est toujours responsable de l'entretien courant du cours d'eau (libre écoulement des eaux) et de la préservation des milieux aquatiques situés sur ses terrains au titre du code de l'environnement (notamment l'article L.215-2), en contrepartie du droit d'usage de l'eau et du droit de pêche. Le propriétaire est toujours responsable de la gestion de ses eaux de ruissellement au titre de la servitude naturelle d'écoulement des eaux instaurée par les articles 640 et 641 du code civil.

Autrement dit, les terrains relevant du domaine des communes demeurent leur propriété sur laquelle les communes sont libres de réaliser les actions de leur choix (elles peuvent choisir de restaurer les milieux aquatiques, ou pas).

Il n'y a donc pas de mise à disposition des cours d'eau à l'EPCI-FP, mais seulement mise à disposition des moyens (humains et matériels) permettant d'intervenir en cas de carence d'un propriétaire.

S'agissant plus spécifiquement des zones humides, le 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement comprend la protection et la restauration des sites, des écosystèmes et des zones humides. Il ne prévoit cependant pas explicitement l'entretien courant. La gestion de l'eau et des milieux aquatiques, si elle est exercée, s'effectue donc indépendamment des droits dont disposent les propriétaires, publics et privés. Pour autant, si l'action d'entretien contribue à la protection, elle peut être entreprise. Ainsi, depuis le 1er janvier 2018, date à laquelle l'exercice de la compétence GEMAPI est devenue obligatoire pour les EPCI-FP, les communes ne peuvent plus poursuivre les projets engagés en matière de protection des zones humides, ni a fortiori, en lancer de nouveaux.

Ces derniers devront donc être gérés par les EPCI-FP qui se substitueront aux communes pour l'ensemble des projets engagés.

Il faut également considérer que, s'agissant des 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, le transfert intercommunal de la compétence GEMAPI a pour objet de confier aux seuls EPCI-FP (au détriment de toute autre personne publique) la possibilité de "mettre en œuvre les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime 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 [les items 1°, 2°, 5° et 8°]".

Les autres personnes publiques visées au début de l'article L.211-7 ("les collectivités territoriales et leurs groupements") peuvent, quant à elles, continuer à mettre en œuvre la procédure de la déclaration d'intérêt général (DIG) pour les autres items (hors GEMAPI), sur la base de considérations liées à l'urgence ou à l'intérêt général.

Ainsi, ce raisonnement doit être appliqué aux articles L.1321-1 à L. 1321-5 du CGCT : dès lors, les moyens qui seraient mis à disposition des EPCI-FP, pour l'exercice de la compétence GEMAPI, seraient les seuls moyens humains et matériels pour réaliser la procédure administrative de la DIG et réaliser les travaux prévus par elle (et non les éléments "physiques" concernés, tels que les cours d'eau et les zones humides...).

En d'autres termes, il ne doit pas y avoir de mise à disposition ou de transfert de propriété au profit des EPCI-FP des éléments physiques naturels (cours d'eau, plan d'eau, zones humides, etc.) et biens immeubles sur lesquels la gestion des milieux aquatiques pourrait s'exercer, puisque ces biens sont l'objet de l'exercice de cette compétence et non l'outil de cette compétence. Le propriétaire (quel qu'il soit) reste donc le premier compétent pour les gérer.

Bien entendu, les ouvrages de lutte contre les inondations font pour leur part l'objet d'un régime spécifique : une mise à disposition de ces derniers est prévue sur le fondement de l'article L. 566-12-1 du code de l'environnement abordée plus loin dans la note.

Enfin, il est utile de préciser qu'aux termes des dispositions des articles L. 5214-16-1, L. 5216-7-1, L. 5215-27 et L. 5217-7 du CGCT, les EPCI-FP ont la possibilité de confier, par convention, la constitution ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

Un EPCI-FP peut donc passer une convention de prestation de service avec un syndicat mixte afin qu'il gère un équipement ou un service qui contribue à l'exercice de sa compétence GEMAPI. Toutefois, un tel syndicat ne peut réaliser de telles prestations qu'à la condition que ses statuts l'y habilite. En l'absence de cette habilitation figurant dans les statuts, une procédure de modification statutaire doit être engagée par ses membres dans les conditions prévues par l'article L. 5211-20 du CGCT. Cette habilitation devra alors, d'une part, présenter un lien avec les compétences détenues par le syndicat, d'autre part, définir précisément l'objet de la prestation, et le périmètre sur lequel elle interviendra. Enfin, la vocation première d'un EPCI est d'exercer les compétences qui lui ont été transférées, sur les territoires de ses communes membres. Aussi, les prestations de services, qui constituent des interventions pour le compte d'une autre personne publique, ne peuvent avoir qu'un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement. Le caractère marginal peut être appréhendé selon deux aspects : le volume d'activité et la durée de la prestation. La prestation de service doit donc être ponctuelle ou d'une importance limitée.

En l'espèce, cela signifie qu'un EPCI-FP compétent en matière de GEMAPI garde la possibilité de signer une convention de prestation de services, portant sur un projet relevant d'une partie d'une mission attachée à cette compétence, avec un syndicat mixte (ouvert ou fermé), qu'il soit constitué ou non en EPAGE ou en EPTB.

II.1 - Missions d'un établissement public territorial de bassin (EPTB)

Les établissements publics territoriaux de bassin existent depuis 2003. Ils ont été définis dans la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Leurs missions ont ensuite été précisées et confortées par la loi de développement des territoires ruraux de 2005, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, la loi portant engagement pour l'environnement de 2010 et la loi MAPTAM de 2014.

Conformément aux dispositions du I de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, l'EPTB est créé « en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides ».

L'enjeu de gestion équilibrée de la ressource en eau se comprend dans sa globalité à l'échelle du bassin hydrographique cohérent. Il devra être veillé à ce que les compétences de l'EPTB tiennent compte de cet objectif, sans exiger toutefois qu'il assume l'ensemble des actions relevant de ce dernier.

L'article L. 566-10 du code de l'environnement précise pour sa part que l'EPTB « assure la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements par un rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil ». Ils peuvent être chargés d'animer un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), dispositif encouragé par le ministère de la transition écologique et solidaire, et d'élaborer une stratégie locale de gestion des risques d'inondation, prévue par les dispositions de l'article L. 566-8 du code de l'environnement, notamment sur les territoires à risque important d'inondation identifiés dans le cadre de la directive inondation.

S'agissant de la gestion des milieux aquatiques, l'article R. 212-33 dispose que « la commission locale de l'eau peut confier son secrétariat ainsi que des études et analyses nécessaires à l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et au suivi de sa mise en œuvre à une collectivité territoriale, à un établissement public territorial de bassin ou à un groupement de collectivités territoriales ou, à défaut, à une association de communes regroupant au moins deux tiers des communes situées dans le périmètre du schéma. ». La mise en œuvre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) peut donc être assurée, dans les conditions fixées par cet article, par un EPAGE ou un EPTB. En particulier, en application du I de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, les EPTB contribuent, « s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux ».

Les EPTB assurent également « la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau », aux termes du 2ème alinéa du I de l'article L. 213-12 du code de l'environnement. Le III de l'article R. 213-49 du même code dispose à ce titre que le préfet saisit l'EPTB pour avis sur tout projet soumis à autorisation au titre de la police de l'eau porté par un EPAGE situé en tout ou partie dans son périmètre d'intervention.

L'adhésion des EPAGE à l'EPTB d'un même territoire peut également faciliter cette mise en cohérence. Une large communication pourra être faite sur l'importance de la cohérence d'un projet commun du territoire et sur les règles applicables en matière d'adhésion et de dissolution de syndicats mixtes, afin d'éclairer les choix d'organisation des EPCI-FP.

Par dérogation à l'article L. 5721-2 du CGCT, la loi du 30 décembre 2017 permet sous certaines conditions l'adhésion d'un syndicat mixte ouvert à un autre syndicat mixte ouvert. Ainsijusqu'au 31 décembre 2019un syndicat mixte ouvert peut adhérer à un autre syndicat mixte ouvert au titre des missions constitutives de la compétence GEMAPI avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin (cf. I quater de l'article L. 211-7 du code de l'environnement).

À compter du 1er janvier 2020, seuls les syndicats mixtes ouverts constitués sous la forme d'EPAGE auront la possibilité d'adhérer à des syndicats mixtes ouverts constitués sous la forme d'EPTB.

Par ailleurs, si un EPAGE est inclus dans le périmètre d'un EPTB, et transfère à cet EPTB la totalité des compétences qu'il exerce, son adhésion entraîne sa dissolution, conformément au troisième alinéa de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « lorsque le syndicat mixte qui adhère à un autre syndicat mixte lui transfère la totalité des compétences qu'il exerce, l'adhésion du syndicat mixte entraîne sa dissolution dans les conditions prévues aux troisième à neuvième alinéas de l'article L. 5711-4 ».

L'EPTB peut porter la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux, en particulier si l'intérêt général ou l'urgence le commande, dans les conditions prévues au I de l'article L. 211-7 ou à l'article L. 211-7-1 du code de l'environnement.

Il peut également définir un « projet d'aménagement d'intérêt commun » sur son territoire, après avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées, conformément au VI de l'article L. 213-12 du code de l'environnement : il le soumet aux communes, aux EPCI-FP et aux EPAGE concernés qui, s'ils l'approuvent, lui transfèrent ou délèguent les compétences nécessaires à sa réalisation.

L'EPTB formule un avis lors de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des SAGE au regard des dispositions de l'article R. 212-7 du code de l'environnement et en application du VII bis de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, ainsi que sur le classement des cours d'eau pour la continuité écologique au titre de la loi sur l'eau de 2006.

II.2 - Missions d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)

Conformément aux dispositions du II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, l'EPAGE est constitué « à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux ». Dans le cadre d'un transfert ou d'une délégation de la compétence GEMAPI par ses communes ou EPCI-FP membres, un EPAGE exerce notamment des missions de maîtrise d'ouvrage opérationnelle locale pour la gestion du milieu et la prévention des inondations définies au II de l'article L. 213-12 du

code de l'environnement, à savoir « la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux ».

Un EPAGE peut par ailleurs se voir transférer des actions de sensibilisation, de communication et d'animation locale ainsi que des missions d'expertise et de capitalisation de connaissance du fonctionnement des milieux sur son territoire, au profit de ses membres. C'est la raison pour laquelle un EPAGE peut se voir confier, comme dans le cas d'un EPTB mais bien évidemment à sa seule échelle territoriale, l'animation d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) ou encore l'élaboration d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI). De la même manière, en matière de gestion des milieux aquatiques, il peut se voir confier l'animation d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à l'échelon local.

Le regroupement de l'ensemble des 4 items de la GEMAPI à une échelle cohérente, au sein d'un EPAGE, est de nature à favoriser une bonne conduite opérationnelle des travaux.

III - Des procédures de constitution des EPTB et des EPAGE dérogatoires aux règles de droit commun des syndicats mixtes

Les textes organisent deux procédures de constitution des EPAGE ou des EPTB :

- Une procédure de transformation simplifiée des syndicats existants en EPAGE ou en EPTB, définie au VII bis de l'article L. 213-12 du code de l'environnement : cette transformation est proposée par le comité syndical au préfet coordonnateur de bassin, qui doit alors s'assurer que les conditions fixées par la réglementation pour satisfaire cette demande sont réunies. Si tel est le cas, il soumet pour avis le projet de transformation au comité de bassin et aux commissions locales de l'eau concernées. La transformation est ensuite décidée, sur proposition du comité syndical, par délibérations concordantes des organes délibérants des membres du syndicat. A défaut de délibération dans un délai de trois mois, à compter de la notification de la délibération proposant la transformation, leur décision est réputée favorable. La transformation est enfin approuvée par arrêté du préfet territorialement compétent. Cette procédure est détaillée en annexe V.
- Une procédure de constitution ex nihilo de syndicats mixtes constitués comme EPAGE ou comme EPTB, définie au IV de l'article L. 213-12 du code de l'environnement. Dans une première étape, le préfet coordonnateur de bassin arrête le périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE, à la demande des collectivités ou à son initiative, après avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées. La constitution de l'EPTB ou de l'EPAGE est arrêtée par le ou les préfets de département concernés, après accord à la majorité qualifiée des organes délibérants des collectivités territoriales et des EPCI-FP intéressés. Cette procédure, qui déroge aux dispositions de droit commun des syndicats mixtes, est détaillée en annexe VI.

Il sera veillé à ce que les projets de statuts, et en particulier le périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE, respectent les critères définis à l'article R. 213-49 du code de l'environnement :

- la cohérence hydrographique du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave, correspondant à l'ensemble d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques ;

- une adéquation entre les missions définies par ses statuts et le périmètre sur lequel il les conduit ;
- la nécessité de disposer des capacités techniques et financières en cohérence avec la conduite de ses missions ;
- la limitation de la superposition du périmètre d'intervention d'un établissement public avec celui d'un autre établissement public de sa catégorie, aux seuls cas où la préservation d'une masse d'eau souterraine justifierait la constitution d'un EPTB.

Le I. bis de l'article R. 213-49 du code de l'environnement tel qu'introduit par l'article 1 du décret n° 2019-926 du 2 septembre 2019 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau précise que dans le cas d'un établissement public territorial de bassin, le périmètre d'intervention correspond à l'ensemble d'un bassin ou sous-bassin hydrographique donné et peut être déterminé indépendamment du périmètre formé par les limites territoriales des collectivités constituant le groupement. Ainsi, le périmètre d'intervention d'un EPTB peut inclure le territoire d'une collectivité non membre, qui n'a pas d'obligation d'y adhérer, pour constituer un espace d'intervention cohérent. Cette doctrine est fondée sur une logique pragmatique tenant à la taille de ces établissements le plus souvent interdépartementaux voire interrégionaux, qui rend difficile l'adhésion de l'ensemble des collectivités du territoire.

Dans la mesure où cette possibilité déroge au droit commun de l'intercommunalité, les dispositions du I bis de l'article R. 213-49 du code de l'environnement limitent les interventions des EPTB sur le territoire des collectivités qui n'en sont pas membres aux actions suivantes :

- l'établissement, avec la collectivité, dans la mesure où elle exerce en tout ou partie les missions relatives à la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations des conventions de délégation dans les conditions prévues au V de l'article L. 213-12 ;
- la production d'avis requis sur les projets ayant une incidence sur la ressource en eau ;
- la réalisation des missions de coordination, d'animation, d'information et de conseil à l'échelle du bassin ou du sous-bassin hydrographique ;
- la définition d'un « projet d'aménagement d'intérêt commun » tel que défini au VI de l'article L. 213-12 ;

Cette possibilité d'intervention auprès d'une collectivité non membre ne s'applique pas aux EPAGE : conformément au II. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, tous les EPCI-FP situés dans le périmètre d'intervention d'un EPAGE doivent être membres de cet établissement public.

L'adhésion d'un EPCI-FP à un syndicat mixte, constitué ou non sous la forme d'un EPAGE implique le transfert d'au moins une compétence, en tout ou partie, qu'il s'agisse des missions constitutives de la GEMAPI, ou de toute autre compétence. À titre d'exemple, il est possible que plusieurs EPCI-FP choisissent de transférer seulement une partie de la mission mentionnée au 5° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement à un EPAGE (la défense contre les inondations), et de

déléguer les autres, conformément aux dispositions du V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement et aux dispositions de l'article L. 5211-61 du CGCT.

Il est donc possible de concilier les dispositions de l'article R. 213-49 du code de l'environnement, imposant la constitution d'un EPAGE sur un périmètre « d'un seul tenant et sans enclave » avec la faculté, pour les EPCI-FP de leur déléguer tout ou partie des missions constitutives de la compétence GEMAPI. La seule contrainte est de justifier l'adhésion à l'EPAGE en lui transférant tout ou partie d'une mission constitutive de la GEMAPI ou de toute autre compétence.

En outre, le I bis de l'article R. 213-49 du code de l'environnement relatif à la possibilité de déterminer le périmètre d'intervention d'un groupement indépendamment du périmètre formé par les limites territoriales des collectivités le constituant ne vise que les EPTB.

IV - Les ressources et le fonctionnement des EPTB et les EPAGE sont définis par leurs statuts

Les EPAGE et les EPTB sont administrés, modifiés et dissous selon les règles de droit commun applicables aux syndicats mixtes fermés (annexe I) ou ouverts (annexe II). Il va de soi cependant que les modifications statutaires postérieures à leur constitution ne doivent remettre en cause ni l'objet des EPTB ou des EPAGE ni les critères auxquels doivent satisfaire leur périmètre d'intervention.

Conformément au VII de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, les ressources des EPAGE et des EPTB se composent :

- des contributions de leurs membres selon une répartition fixée dans les statuts : la contribution des membres est obligatoire ;
- des prêts et des subventions (en particulier des agences de l'eau pour les projets éligibles à leur programme d'intervention, du fonds de prévention des risques naturels majeurs - FPRNM dit « fonds Barnier » - principalement au travers des PAPI, des fonds structurels européen, d'un contrat de plan Etat – Région ou encore du dispositif de l'« Aquaprêt », géré par la Caisse des dépôts et consignation, qui a été élargi à la GEMAPI cette année).

En revanche, les EPTB et les EPAGE sont des syndicats sans fiscalité propre. En particulier, les EPTB et les EPAGE ne peuvent pas instituer la taxe dite « GEMAPI », prévue à l'article 1530 bis du code général des impôts, même si la compétence GEMAPI leur a été transférée.

Cette taxe « GEMAPI » ne peut être instituée et perçue que par les communes ou les EPCI-FP compétents, même s'ils transfèrent ou délèguent cette compétence. Le financement de la compétence à un syndicat mixte peut s'opérer dans les conditions suivantes :

- lorsque l'EPCI-FP a transféré tout ou partie de la compétence GEMAPI à un syndicat mixte, il lui verse les contributions financières afférentes selon les règles déterminées dans les statuts du syndicat ;
- lorsque l'EPCI-FP a délégué tout ou partie de la compétence GEMAPI à un EPTB ou un EPAGE, les contributions à l'exercice de la compétence sont régies par convention.

Dans les deux cas, l'EPCI-FP peut, au choix, décider de lever la taxe GEMAPI pour honorer cette contribution ou faire supporter cette dépense par le budget général, en tout ou partie.

L'article 1530 bis du code général des impôts précise que le produit de la taxe est réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que ces taxes ont produites l'année précédente « sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui l'instaure, aux communes membres de ce dernier et aux établissements publics de coopération intercommunale ».

Les EPTB et EPAGE peuvent par ailleurs percevoir des redevances pour service rendu en application de l'article L. 211-7 du code de l'environnement et de l'article L. 151-36 du code rural de la pêche maritime. Concernant les EPTB, cette redevance peut être recouvrée par l'agence de l'eau pour le compte de l'EPTB, dans les conditions prévues au IV de l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement.

La redevance pour service rendu peut être instaurée pour les missions constitutives de la GEMAPI, dès lors que la taxe prévue à l'article 1530 bis du code général des impôts n'est pas mise en œuvre (cf. avant-dernier alinéa de l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime).

Comme cela est prévu au V bis de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement, les EPTB peuvent enfin demander à l'agence de l'eau d'appliquer, dans le périmètre du SAGE sur lequel ils interviennent, une majoration sur le tarif des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau. Cette majoration ne peut être supérieure à 25 % du tarif applicable dans l'unité géographique considérée et cette décision est soumise à l'avis conforme du comité de bassin. Les sommes à reverser à l'EPTB ne peuvent représenter plus de 50 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement pour le suivi et la mise en œuvre des actions à réaliser dans le périmètre du SAGE.

V - Vers une rationalisation des structures intervenant dans le champ de la GEMAPI

V.1 - Les EPAGE et les EPTB peuvent se superposer sur un même territoire à condition que leurs compétences ne soient pas concurrentes.

Un EPCI-FP peut adhérer sur un même territoire à un EPAGE et à un EPTB dès lors qu'il ne transfère pas la même compétence à ces deux groupements sur le même territoire (Conseil d'Etat, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier, n° 14863), selon les principes de spécialité et d'exclusivité. A titre d'exemple, un EPAGE constitué comme un syndicat mixte « opérationnel » (avec transfert de la compétence GEMAPI permettant la maîtrise d'ouvrage) peut être inclus dans le périmètre d'un EPTB organisé comme un syndicat mixte « d'orientation » (avec adhésion des communes et EPCI-FP pour les missions de coordination définies dans ses statuts). Un EPCI-FP a la possibilité d'adhérer à un EPTB sans transfert de la compétence GEMAPI. Un EPCI-FP peut transférer les missions contenues dans la GEMAPI à un syndicat mixte de droit commun ou à un EPAGE et adhérer également à un EPTB.

Pour rappel, l'EPTB ne peut être réduit sa mission de coordination et doit également se voir transférer des compétences par les EPCI à FP. « Toutefois, une configuration dans laquelle un EPTB ne ferait l'objet d'aucun transfert ou délégation de compétences en matière de GEMAPI de la part de ses membres est en pratique à déconseiller, pour des raisons évidentes de cohérence et de financement. Une telle configuration fait en effet perdre beaucoup d'intérêt à la présence d'un EPTB, en le privant de levier d'action opérationnel. En résumé, s'il est juridiquement possible, ce fonctionnement a minima des EPTB n'est pas un cas de figure à promouvoir. »

Par ailleurs, en matière de GEMAPI, en application de l'article L. 5211-61 du CGCT, un EPCI-FP peut transférer toute compétence à un syndicat mixte (dont ceux constitués en EPAGE ou en EPTB) sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire.

Enfin, rien n'interdit aux collectivités territoriales compétentes de constituer un syndicat mixte cumulant les missions dévolues à l'EPAGE et celles dévolues à l'EPTB. Il sera alors constitué sous forme d'EPTB.

Pour des questions de lisibilité de l'action publique, il devra être veillé à la promotion de la rationalisation du nombre de structures syndicales dans le domaine de l'eau et des inondations, en évitant de déstabiliser les structures qui mettent en œuvre efficacement ces politiques et notamment les structures porteuses des SAGE, des SLGRI, des contrats de rivière ou de milieux et des PAPI.

V.2 - Le mécanisme de représentation-substitution

Dans le domaine de la GEMAPI, depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, les dispositions des articles L. 5215-22, L. 5216-7 et L. 5217-7 du CGCT permettent respectivement aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération et aux métropoles de bénéficier du mécanisme dit de « représentation-substitution », jusque-là réservé aux communautés de communes (en application de l'article L. 5214-21 du même code).

Ainsi, pour l'exercice de la compétence GEMAPI, lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté de communes ou d'une métropole dont le périmètre est totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat, l'EPCI-FP concerné est substitué au sein du syndicat aux communes qui la composent.

La substitution ne modifie pas les attributions du syndicat de communes, qui devient syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1, ou du syndicat mixte intéressé. Elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ce syndicat exerce ses compétences. L'EPCI-FP concerné disposera du même nombre de sièges au sein du syndicat, qu'en disposaient ses communes membres, sauf dans le cas d'une métropole, qui dispose alors, en application du V de l'article L. 5217-7 précité, d'un nombre de sièges proportionnel à la part relative de la population des communes auxquelles la métropole est substituée, sans pouvoir excéder la moitié du nombre total de sièges.

Les dispositions précitées peuvent également s'appliquer aux syndicats exerçant à ce jour une partie seulement de la compétence GEMAPI. De ce fait, depuis le 1er janvier 2018, certains syndicats de communes, transformés en syndicats mixtes au sens de l'article L. 5711-1 du CGCT, continuent à exercer les mêmes missions, y compris si elles ne constituent qu'une partie des quatre items

constitutifs de la compétence GEMAPI (1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement). En outre, rien n'empêche ces syndicats de continuer à exercer par transfert d'autres missions, notamment celles définies également à l'article L. 211-7 du code de l'environnement et n'entrant pas dans le champ de la compétence GEMAPI (3°, 4°, 6°, 7°, 9°, 10°, 11°, 12° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement), ce qui justifierait, au titre de l'exercice de ces missions, le maintien de communes au sein des membres du syndicat mixte.

Par conséquent, au 1er janvier 2018, date du transfert obligatoire de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, tous les syndicats de rivière qui exerçaient tout ou partie des missions constitutives de cette compétence avant cette date se sont automatiquement vu appliquer le mécanisme de représentation-substitution pour les missions relevant uniquement de la compétence GEMAPI et ont été ipso facto transformés en syndicats mixtes.

Ce mécanisme n'empêche pas l'EPCI-FP d'adhérer par la suite à un ou plusieurs syndicats, et de transférer la compétence GEMAPI, en totalité ou en partie, sur des parties distinctes de son territoire, conformément aux dispositions déjà évoquées de l'article L. 5211-61 du CGCT

V.3 - Les SDAGE, outil de planification de la gestion de l'eau à l'échelle des districts hydrographiques

Pour identifier les regroupements pertinents de collectivités et de leurs groupements à des échelles hydrographiquement cohérentes, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) identifient les bassins, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la constitution ou la modification de périmètre des EPTB et des EPAGE, en application du III. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

Sur ces territoires prioritaires, conformément aux dispositions du même III, en l'absence de propositions émises par les collectivités dans un délai de deux ans à compter de l'approbation du SDAGE (c'est-à-dire au plus tard fin 2017), le préfet coordonnateur de bassin peut engager la procédure de constitution des EPTB ou des EPAGE s'il l'estime nécessaire.

Il est à noter par ailleurs que les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE), documents d'accompagnement des SDAGE à caractère non prescriptif, ont vocation à favoriser le plus possible la mise en œuvre coordonnée et efficace des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire, de gestion de la ressource et de la qualité des eaux et de prévention des risques d'inondation, en veillant à favoriser une gouvernance à une échelle pertinente et concertée.

Enfin, pour donner un nouvel élan à une gestion partagée de la ressource en eau face aux enjeux du changement climatique, le Gouvernement a décidé de généraliser la méthode des projets de territoires pour la gestion de l'eau (PTGE) afin de garantir une démarche concertée localement avec tous les usagers de l'eau.²

² Instruction du Gouvernement (NOR : TREL1904750J) du 7 mai 2019 relative au projet de territoire pour la gestion de l'eau

Annexe 1 : - Fonctionnement des syndicats mixtes fermés

Les syndicats mixtes « fermés » comprennent exclusivement des communes et des EPCI-FP ou uniquement des EPCI-FP. Ils sont régis par les dispositions des articles L. 5711-1, à L. 5711-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les syndicats mixtes sont des structures intercommunales pour lesquelles la loi n'impose aucune compétence obligatoire. Les syndicats mixtes exercent les compétences que leurs membres leur confient, dont la GEMAPI, cette dernière pouvant être exercée aussi bien par voie de transfert que par voie de délégation. Ainsi, bien que l'article L. 1111-8 du CGCT dispose que seule une collectivité territoriale peut déléguer l'exercice de ses compétences à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI-FP (en conséquence de quoi les EPCI-FP ne sont pas admis à déléguer l'exercice de leurs compétences), des exceptions encadrées par le législateur sont prévues pour la compétence GEMAPI.

Outre la dérogation prévue au profit des EPAGE et EPTB, conformément au V. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, la loi du 30 décembre 2017 élargit temporairement cette dérogation au profit des syndicats mixtes de droit commun. Le III. de son article 4 offre en effet la possibilité aux EPCI-FP qui le souhaitent de déléguer l'exercice de la compétence GEMAPI à des syndicats mixtes constitués ou non sous la forme d'EPAGE ou d'EPTB, y compris donc à des syndicats mixtes de droit commun. Il faut cependant noter que cette faculté est limitée dans le temps. Elle ne s'applique que jusqu'au 31 décembre 2019. Au-delà, seule subsistera la possibilité de délégation ouverte par le V de l'article L. 213-12 précité, au profit des seuls syndicats mixtes fermés constitués sous la forme d'EPAGE ou d'EPTB. Ils ont donc vocation à se substituer à leurs membres dans les champs de compétences transférées.

Administration et fonctionnement du syndicat mixte fermé

Le syndicat mixte est administré par un organe délibérant, le comité syndical, composé de délégués élus par les assemblées délibérantes de ses membres ou tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal sous réserve des dispositions du deuxième alinéa du II de l'article L. 5211-7. A compter du 1er mars 2020, le choix de l'organe délibérant ne pourra porter que sur l'un de ses membres.

Pour l'élection des délégués des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

Le nombre et la répartition des sièges sont fixés par la décision constitutive du syndicat mixte dans les conditions prévues à l'article L. 5212-7 et L. 5212-8 du CGCT.

Le comité du syndicat règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de sa compétence. Il vote, notamment, le budget, le compte administratif, les délégations de gestion d'un service public, et peut déléguer à son président et à son bureau certains actes d'administration courante, à l'exclusion des attributions qui lui sont expressément réservées par l'article L. 5211-10 du CGCT.

Le bureau du syndicat mixte est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant (art. L. 5211-10 du CGCT). Le président prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant. Il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes du syndicat mixte (art. L. 5211-9 du CGCT). Il est le chef des services du syndicat mixte et représente celui-ci en justice.

Modifications statutaires du syndicat mixte fermé

Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale sont soumis aux dispositions des articles L. 5211-1 à L. 5212-34 du CGCT.

| | Initiative | Accords requis | Décision du préfet | Observations |
|---|--|---|---|--|
| Extension de compétences L. 5211-17 du CGCT | Membres ou organe délibérant du syndicat mixte | <ul style="list-style-type: none"> l'organe délibérant du SM majorité qualifiée (les 2/3 au moins des membres représentant plus de la moitié de la population totale ou la moitié au moins des membres représentant les 2/3 de la population + les membre(s) dont la population est supérieure au quart de la population totale) | Arrêté du ou des préfets compétence liée | Les membres délibèrent dans les 3 mois suivant la notification de la délibération du comité du syndicat mixte. L'absence de délibération vaut décision favorable. |
| Réduction de compétences L. 5211-17 du CGCT (parallélisme des formes) | Idem | Idem | Idem | Idem |
| Admission de nouveaux membres L. 5211-18 du CGCT | Membres ou organe délibérant du syndicat mixte ou préfet | <ul style="list-style-type: none"> De la commune dont l'admission est envisagée ; de l'organe délibérant du SM la majorité qualifiée des communes membres susvisées | Arrêté du ou des préfets Pouvoir d'appréciation | Le périmètre d'un syndicat mixte peut ne pas être d'un seul tenant et comporter des enclaves. : |

| | Initiative | Accords requis | Décision du préfet | Observations |
|--|------------|----------------|---|---|
| Retrait de droit commun des membres L. 5211-19 du CGCT | Membres | Idem | Arrêté du ou des préfets Pouvoir d'appréciation | Les membres délibèrent dans les 3 mois suivant la notification de la délibération du comité du syndicat mixte. L'absence de délibération vaut décision défavorable Le périmètre du syndicat mixte est réduit, de droit, lorsqu'une commune est admise à se retirer d'un EPCI-FP qui était membre du syndicat mixte. Les conditions financières et patrimoniales du retrait sont déterminées par délibérations concordantes de la commune, de l'organe délibérant de l'EPCI-FP et du syndicat mixte. A défaut d'accord, le préfet prononce les conditions du retrait. |

| | Initiative | Accords requis | Décision du préfet | Observations |
|---|------------|----------------|---|--|
| Retrait dérogatoire L. 5212-29 du CGCT | Membres | | Arrêté du ou des préfets Pouvoir d'appréciation | Saisine pour avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) Le retrait peut être prononcé en cas de modification de la réglementation ou de la situation de la commune ou de l'EPCI membre au regard de cette réglementation rendant la participation de la commune ou de l'EPCI au syndicat sans objet. |
| Retrait dérogatoire L 5212-30 du CGCT | membres | | Arrêté du ou des préfets Pouvoir d'appréciation | Saisine pour avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) L'article L. 5212-30 du CGCT permet d'autoriser le retrait d'un membre d'un syndicat depuis au moins six ans lorsque celui-ci a demandé et n'a pas obtenu les modifications statutaires nécessaires pour que son intérêt à participer au dit syndicat ne soit pas compromis. Les dispositions statutaires dont la modification peut être demandée concernent la représentation du membre au sein du comité syndical, les compétences exercées par le syndicat ou la contribution des membres aux dépenses du syndicat. Ces dispositions ne sont applicables qu'aux membres adhérant depuis six ans au moins au syndicat concerné. |
| Retrait dérogatoire d'un SM L5711-5 | Membres | | Arrêté du ou des préfets. Pouvoir d'appréciation | Une commune ou un établissement public de coopération intercommunale peut être autorisé par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un syndicat mixte si, à la suite d'une modification de la réglementation, de la situation de cette personne morale de droit public au regard de cette réglementation ou des compétences de cette personne morale, sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet. Le retrait est prononcé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département dans un délai de deux mois à compter de la demande de la commune ou de l'établissement public. |

| | Initiative | Accords requis | Décision du préfet | Observations |
|---|---|--|---|--|
| <p>Autres modifications statutaires L. 5211-20 du CGCT</p> | <p>Membres ou organe délibérant du syndicat mixte</p> | <ul style="list-style-type: none"> l'organe délibérant du SM <p>majorité qualifiée (les 2/3 au moins des membres représentant plus de la moitié de la population totale ou la moitié des membres représentant au moins 2/3 de la population</p> <p>les membre(s) dont la population est supérieure au quart de la population totale</p> | <p>Arrêté du ou des préfets. Pouvoir d'appréciation</p> | <p>Les modifications statutaires peuvent concerner la durée du syndicat, l'institution d'éventuels suppléants, etc. Les membres délibèrent dans les 3 mois suivant la notification de la délibération du comité du syndicat mixte. L'absence de délibération vaut décision favorable</p> |

Dissolution d'un syndicat mixte fermé

Le syndicat mixte est dissous de plein droit dans les quatre cas prévus par la loi, c'est-à-dire :

- à l'expiration de la durée fixée par la décision constitutive ;
- à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire ;
- lorsqu'il ne compte plus qu'une seule commune ;
- à la date du transfert à un EPCI-FP des compétences qu'il avait vocation à assurer.

Le syndicat mixte est également dissous automatiquement par le consentement de tous les membres intéressés.

La dissolution peut être par ailleurs prononcée à la demande motivée de la majorité des assemblées délibérantes des membres. Cette demande est adressée au(x) représentant(s) de l'État dans le ou les départements concernés.

Le syndicat mixte qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés après avis des assemblées délibérantes des membres (art. L. 5212-34 du CGCT). Le syndicat mixte est considéré comme n'exerçant aucune activité depuis deux ans au moins lorsque ses instances statutaires ont cessé de fonctionner depuis ce délai (CE 13 décembre 1996, n° 165506, commune de Saint-Florent et autres).

Un syndicat mixte peut être dissous d'office par décret en Conseil d'Etat. La dissolution d'office intervient lorsque le syndicat mixte connaît des dissensions en son sein telles qu'elles empêchent un fonctionnement normal de l'institution.

L'arrêté ou le décret de dissolution détermine, dans le respect des droits des tiers, les conditions de liquidation (transfert de patrimoine, vote du compte administratif par l'assemblée dissoute).

Annexe II : Fonctionnement des syndicats mixtes ouverts

Les syndicats mixtes ouverts doivent comporter au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités et d'autres personnes morales de droit public. Un syndicat mixte ouvert peut par exemple regrouper des EPCI-FP, des départements, des régions, et des chambres consulaires.

Les syndicats mixtes ouverts sont régis par les dispositions des articles L. 5721-1 à L. 5722-11 du code général des collectivités territoriales. L'unanimité des organes délibérants des personnes morales intéressées est nécessaire pour la constitution de la structure.

La loi n'impose aucune compétence obligatoire. Les syndicats mixtes exercent les compétences que leurs membres leur confient, dont la GEMAPI, cette dernière pouvant être exercée aussi bien par voie de transfert que par voie de délégation au profit d'un syndicat mixte de droit commun jusqu'au 31 décembre 2019. Au-delà, une telle délégation ne sera possible que si le syndicat mixte ouvert fait l'objet d'une labellisation en tant qu'EPAGE ou en tant qu'EPTB.

Administration et fonctionnement du syndicat mixte ouvert

La décision d'autorisation approuve les modalités de fonctionnement du syndicat mixte.

La répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités locales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts fixés d'un commun accord par les membres fondateurs.

A compter du 1er mars 2020, pour l'élection des délégués des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres.

L'arrêté préfectoral autorisant la constitution du syndicat mixte ouvert en approuve les modalités de fonctionnement. Les membres fondateurs doivent définir les règles de fonctionnement de l'établissement, la loi laissant une grande latitude à cet effet.

Le président du syndicat mixte est élu par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'il a constitué. Les attributions du président doivent donc être précisées dans les statuts. Comme tout exécutif local, il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant. Il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes du syndicat mixte. Il est le chef des services de l'EPCI-FP et représente celui-ci en justice.

Modifications statutaires

Les modifications statutaires peuvent porter sur la composition du syndicat mixte (adhésion de nouveaux membres, retrait de membres), sur l'objet du syndicat, sur les conditions de répartition des charges entre les membres, sur la représentation des membres au sein du syndicat.

Aux termes de l'article L. 5721-2 du CGCT, les modifications sont opérées suivant les règles prévues par les statuts.

Lorsque les statuts n'ont pas prévu une procédure spécifique, les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical.

| | Initiative | Accords requis | Décision du préfet | Observations |
|--|------------|----------------|---|--|
| Retrait dérogatoire d'un SM ouvert L5721-6-3 al.3 | Membres | | Arrêté du ou des préfets. Pouvoir d'appréciation | Une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public peut être autorisé par le représentant de l'État dans le département à se retirer d'un syndicat mixte ouvert si, à la suite d'une modification de la réglementation, de la situation de cette personne morale de droit public au regard de cette réglementation ou des compétences de cette personne morale, sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet. |

Dissolution d'un syndicat mixte ouvert

Aux termes de l'article L. 5721-7 du CGCT, le syndicat mixte est dissous de plein droit :

- soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué ;
- ;
- soit lorsqu'il ne compte plus qu'un seul membre.

Il peut également être dissous, d'office ou à la demande de la majorité des personnes morales qui le composent, par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département siège du syndicat.

Le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du représentant de l'État dans le département siège du syndicat, après avis de chacun de ses membres, sur le fondement de l'article L. 5721-7-1 du CGCT.

A compter de la notification par le représentant de l'État dans le département de son intention de dissoudre le syndicat, chaque membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut d'avis dans ce délai, celui-ci est réputé favorable.

L'arrêté de dissolution détermine sous la réserve des droits des tiers et dans le respect des dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du CGCT les conditions dans lesquelles le syndicat est liquidé.

Annexe III : Contenu d'un arrêté de constitution d'un EPTB ou d'un EPAGE

Dans le silence de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, qui ne précise que le contenu des arrêtés de périmètre des EPAGE et des EPTB, ce sont les dispositions de droit commun des syndicats mixtes fermés (SMF) et ouverts (SMO) qui doivent trouver à s'appliquer à l'occasion de la constitution d'un EPTB ou d'un EPAGE. Le décret n° 2019-926 du 2 septembre 2019 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau qui abroge l'arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial apporte cependant une précision sur le contenu du projet de statuts qui doit être annexé à l'arrêté de constitution.

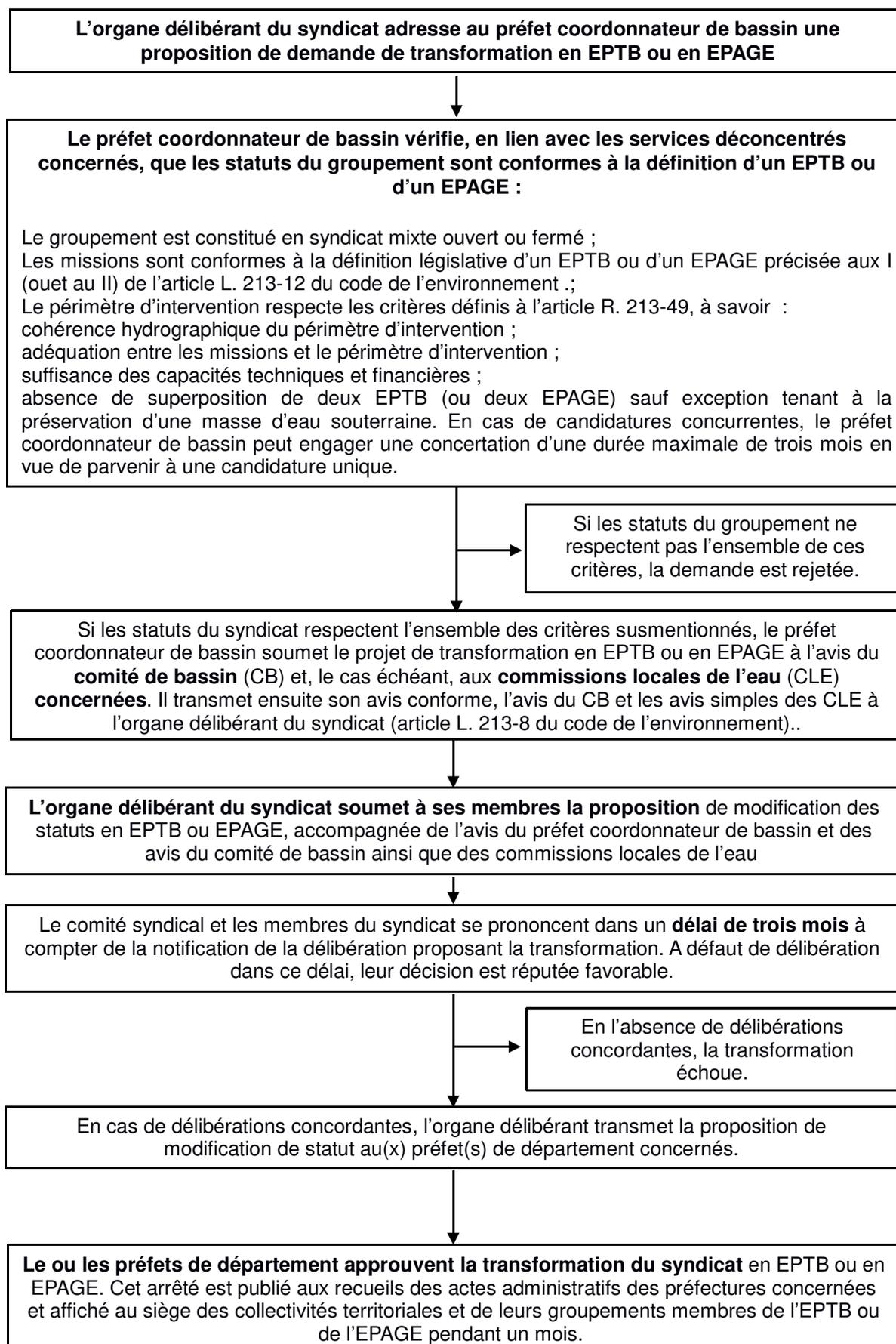
Un arrêté préfectoral autorisant la constitution d'un EPTB ou d'un EPAGE doit comporter deux séries de dispositions :

- les visas et les considérants, notamment :
 - les textes (CGCT et code de l'environnement) dont procède la décision ;
 - les délibérations des collectivités ou groupement ayant vocation à adhérer à l'EPTB ou à l'EPAGE ;
 - les avis requis (préfet coordonnateur de bassin, comité de bassin, le cas échéant commissions locales de l'eau) ;
 - l'arrêté préfectoral fixant le périmètre et la date de notification de l'arrêté de périmètre.

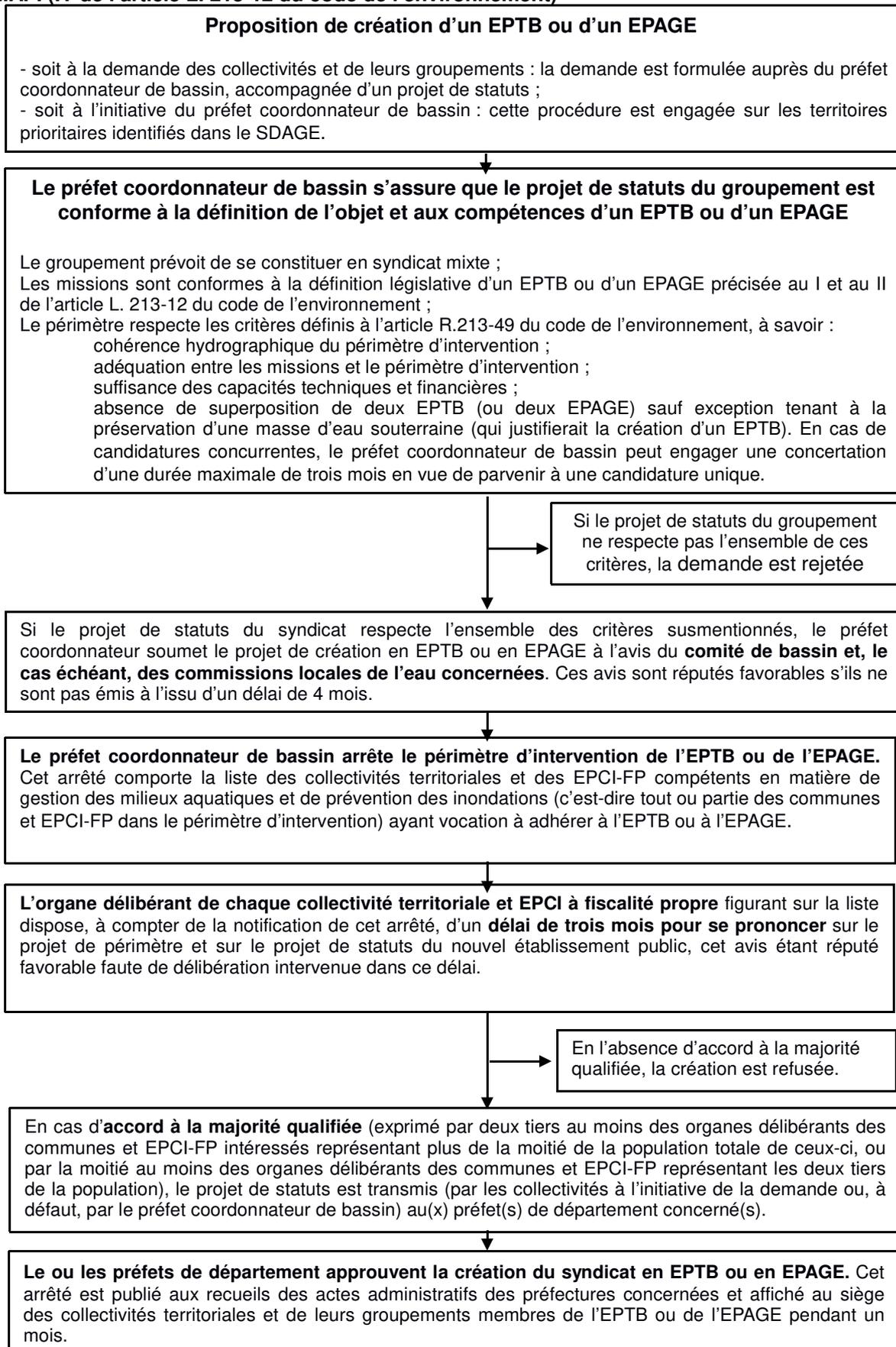
- le corps de l'arrêté, notamment :
 - constitution du syndicat comportant la liste des membres et la dénomination du groupement ;
 - son objet et, le cas échéant, l'énumération des compétences exercées ;
 - le périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE ;
 - lieu du siège du syndicat ;
 - la durée pour laquelle il est institué ;
 - désignation du receveur du syndicat mixte ;
 - date d'entrée en vigueur de l'arrêté ;
 - mention de l'annexion des statuts : en vertu de l'alinéa du II. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement créé par le décret précité, « Le projet de statuts indique notamment chacune des missions ou, le cas échéant, chacune des parties des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7, qui sont exercées par transfert et celles qui peuvent faire l'objet d'une délégation ».
 - les modalités de recours.

L'entrée en vigueur des arrêtés de constitution est subordonnée aux conditions de publicité (publication ou affichage). L'arrêté préfectoral portant constitution d'un EPAGE ou d'un EPTB bien qu'ayant une existence juridique dès sa signature ne pourra avoir d'effet à l'égard de l'administration et des administrés tant que la formalité de publicité n'aura pas été assurée.

Annexe IV - Procédure de transformation d'un syndicat mixte en EPAGE ou en EPTB (VII bis de l'article L. 213-12 du code de l'environnement)



Annexe V - Procédure de création *ex nihilo* d'un EPAGE ou en EPTB pour l'exercice de la compétence GEMAPI (IV de l'article L. 213-12 du code de l'environnement)



Cette procédure dérogatoire de création *ex-nihilo* vise les collectivités compétentes en matière de GEMAPI, à savoir le bloc communal (communes, EPCI et leurs groupements).

Elle ne peut pas être appliquée pour organiser l'adhésion d'un département, d'une région ou d'une autre personne morale de droit public (comme une association syndicale autorisée) pour l'exercice d'une compétence autre que la compétence GEMAPI. En effet, la procédure de création ne vise que la compétence GEMAPI et elle est basée sur une règle de majorité qualifiée. L'adhésion de tels membres ne peut s'opérer que dans un second temps, après la mise en œuvre de la procédure de création de la structure, prévue au IV de l'article L. 213-12 du code de l'environnement, exclusivement réservée aux détenteurs de la compétence GEMAPI.

L'adhésion d'un département ou d'une région à un EPAGE ou à un EPTB relève des dispositions prévues aux articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui sont applicables aux syndicats mixtes ouverts. Si la création de syndicats mixtes ouverts suppose l'accord à l'unanimité des membres, l'adhésion de nouveaux membres s'effectue selon les règles prévues à l'article L. 5721-2-1 du même code pour la modification des statuts, à savoir dans les conditions prévues par les statuts ou à défaut de précision apportée par ces derniers, à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical. †