

Est-il possible de limiter la responsabilité du gemapien dans les statuts ?

La compétence GeMAPI est attribuée par les lois MAPTAM et NOTRe au « bloc communal ». Plus précisément, l'article L. 211-7 point I bis du Code de l'environnement reconnaît la compétence des communes en matière de GeMAPI, puis les différents articles régissant les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre opèrent un transfert de cette compétence à titre obligatoire, à ces structures (articles L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20, L. 5217-2, L. 5219-1 du CGCT).

A ce jour, la compétence peut donc être exercée par un EPCI à fiscalité propre ou par un groupement intercommunal (syndicat mixte ouvert ou fermé) à qui l'EPCI a transféré ladite compétence. Parmi ces structures intercommunales se trouvent également les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) qui ont le statut de syndicats mixtes soumis à des règles particulières (article L. 213-12 du Code de l'environnement).

Or l'ensemble de ces structures de coopération est soumis aux principes de spécialité et d'exclusivité. Le premier principe implique que l'établissement n'est compétent que dans les domaines de compétence qu'il s'est vus transférer et le second impose que seuls ces établissements peuvent intervenir dans ce même domaine de compétence à l'exclusion de leurs collectivités membres (CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, n°71536).

S'agissant de la GeMAPI, cette compétence est légalement définie et attribuée de manière obligatoire à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Partant, ces structures ne disposent d'aucun moyen de limiter le transfert de compétence provenant des communes par une rédaction spécifique de la compétence dans leurs statuts puisqu'il est opéré par la loi. Elles sont compétentes pour la totalité de la compétence légalement définie sur la totalité de leur territoire.

Concernant les syndicats, la question se pose autrement.

En effet, pour ces structures, aucun transfert de compétence n'est opéré par la loi en matière de GeMAPI. Les compétences qu'elles se voient attribuer sont définies par leurs statuts, lesquels sont adoptés par les membres qui les composent.

Or l'article L. 5211-61 alinéa 3 du CGCT permet à un EPCI à fiscalité propre de transférer à un syndicat mixte l'ensemble des missions relevant de la GeMAPI (les items 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement) ou seulement certaines d'entre elles. Plus encore, le même article permet d'opérer un transfert d'une partie seulement de l'une ou l'autre de ces missions. Ce transfert total ou partiel peut par ailleurs être réalisé au profit d'un syndicat sur tout ou partie du territoire de l'EPCI à fiscalité propre ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes du territoire de l'établissement.

En conséquence, la portée du transfert de la compétence GeMAPI à un syndicat est très différente selon que celui-ci est opéré de manière totale ou partielle. Or il appartiendra aux statuts du syndicat de définir les possibilités offertes aux membres qui le composent : les statuts permettront ou non un transfert partiel de la compétence et, si un transfert partiel est rendu possible, les statuts pourront par ailleurs préciser, au sein de chaque item, les parties de la compétence qui sont transférées au syndicat et celles qui sont conservées par les membres. Et, en application du principe de spécialité précité, le syndicat ne sera donc habilité à intervenir que dans les domaines qui lui seront effectivement transférés, c'est-à-dire qui seront inscrits dans les statuts.

Partant, la rédaction des statuts doit être la plus claire possible afin de bien identifier ce qui relève ou non du syndicat (voir en ce sens *Syndicats de communes – Compétences*, Jcl. Coll. Terr. Christian Debouy, 27 septembre 2021). En cas d'imprécision c'est alors au juge qu'il reviendra d'interpréter les statuts afin de déterminer le domaine de compétence de l'établissement (voir par exemple : CE, 22 mai 1992, *SIVOM aménagement canton Mirebeau-sur-Bèze*, n° 111532 ; CE, 7 janv. 2004, *Commune d'Hautmont*, n° 217251).

En conséquence, la responsabilité d'un syndicat en matière de GeMAPI sera limitée aux compétences qui lui seront expressément reconnues dans ses statuts.

La particularité des EPTB et des EPAGE doit toutefois être soulevée.

En effet, ces structures ont, en application de l'article L. 213-12 du Code de l'environnement, un objet légal qui les distingue des autres syndicats.

En effet, le point I de cet article pose la règle selon laquelle un EPTP 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. Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation ».

Le point II du même article indique quant à lui que 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.[...] Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation ».*

Il apparaît donc que, au-delà des compétences qui leur sont reconnues par leurs statuts, les EPTB et les EPAGE doivent également répondre à leur objet légal.

On notera toutefois que selon la circulaire du 19/05/09 relative aux établissements publics territoriaux de bassin après l'adoption de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (BO du MEEDDAT n° 2009/11 du 25 juin 2009), il n'est pas exigé qu'un EPTB « *assume l'ensemble des actions mentionnées [à l'article L. 213-12 du Code de l'environnement]. Un groupement qui n'est compétent que pour l'une d'entre elles pourra être reconnu comme établissement public territorial de bassin s'il manifeste la volonté d'élargir par la suite son champ de compétences et s'il couvre un territoire suffisant pour être en mesure de les assumer* ». La circulaire précise encore que l'EPTB assure la cohérence et l'efficacité de l'action publique à l'échelle du bassin hydrographique par son rôle d'information, d'animation et de coordination « *dans le domaine d'action qu'il s'est fixé* ».

Une telle position pourrait toutefois est plus difficile à tenir aujourd'hui dans la mesure où l'article R. 213-49 du Code de l'environnement prévoit que lorsqu'un EPTB ou un EPAGE ne répond plus, par son statut ou son objet, à ses caractéristiques telles que définies par le I ou le II de l'article L. 213-12, l'établissement peut perdre sa qualité d'ETB ou d'EPAGE.

Dans un Guide plus récent élaboré par les services de l'Etat, il est encore indiqué que :

« 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 » (Guide technique relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux, Novembre 2019, MTES et MCTRCT)

Le Guide précise néanmoins que ces structures peuvent, dès leur origine, exercer les compétences qui leur sont reconnues par la loi, c'est-à-dire les missions « *de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations* » ainsi que la définition du projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) dans les conditions prévues par l'article L. 213-12 du Code de l'environnement. Il préconise cependant, pour « *éviter toute ambiguïté dans la définition des missions dévolues aux EPAGE et aux EPTB* », de veiller à « *la clarté et à la précision de la rédaction de leurs statuts [...]* » et ce d'autant plus dans la mesure où le transfert partiel de la compétence GeMAPI est possible.

Partant, malgré l'objet légal conféré à ces structures qui leur octroie un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de la GeMAPI, il apparaît que cet objet n'a pas vocation à rendre obligatoire l'ensemble des missions composant cette compétence, de sorte que c'est, de la même manière que pour les autres syndicats mixtes ouverts ou fermés, les statuts qui seront déterminants dans la degré de responsabilité qui leur incombe au regard des compétences qui leur seront effectivement transférées. Il reste toujours que cet objet légal s'impose à tous les EPTB et EPAGE qui doivent donc le respecter dans le cadre des opérations qu'ils mènent par le biais des compétences qui leur sont expressément reconnues.

Pour être complet, on notera que les EPTB et les EPAGE peuvent, contrairement aux syndicats de droit commun, intervenir dans le domaine de la GeMAPI non par transfert de compétence mais par délégation. Ce mécanisme est un outil supplémentaire permettant de limiter la portée de la responsabilité incombant à ces structures. En effet, à l'inverse d'un transfert, la collectivité membre ne se dessaisit pas totalement de la compétence qu'elle délègue à l'EPTB ou l'EPAGE. La structure qui agit dans le cadre d'une délégation de compétence intervient alors au nom et pour le compte de la personne publique qui opère la délégation dans les conditions prévues par convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire (article L. 1111-8 du CGCT).

En somme, si les EPCI à fiscalité propre ne peuvent limiter leur responsabilité dans le domaine de la GEMAPI dès lors qu'ils se voient confier cette compétence par la loi qui en définit les contours, les syndicats disposent quant à eux de plus de liberté. Dans la mesure où le domaine de compétence transféré à ces derniers est défini par leur statuts, ils peuvent librement définir ce qui relève de leur responsabilité ou non. Il est dès lors indispensable de rédiger les statuts de manière claire et précise pour que la frontière entre ce qui est transféré ou non au sein même de la compétence GeMAPI soit bien établie. Une telle analyse s'étend à tous les syndicats, y compris les EPTB et les EPAGE quand bien même ces derniers doivent inscrire leur action dans le cadre de leur objet légal.