

Circulaire MEDD/SDMAGE/BPIGR/CCG du 9 janvier 2006 relative à la reconnaissance officielle des établissements publics territoriaux de bassin

NOR : DEVO0650013C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, la ministre de l'écologie et du développement durable à Messieurs les préfets coordonnateurs de bassin.

Objet : circulaire MEDD/SDMAGE/BPIGR/CCG n° 1 relative à la reconnaissance officielle des établissements publics territoriaux de bassin.

Référence :

Décret n° 2005-115 du 7 février 2005 portant application des articles L. 211-7 et L. 213-10 du code de l'environnement et de l'article L. 151-37-1 du code rural ;

Arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin.

Publication : BO MEDD.

PLAN DE DIFFUSION

POUR EXÉCUTION Destinataires	POUR INFORMATION Destinataires
Mesdames et messieurs les préfets coordonnateurs de bassin Avec copie aux préfets de région et de département	Administration centrale : Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire : DGCL/DMAT Ministère de l'écologie et du développement durable : DGAFAI/DE : SD-DEAGF et SD-ATDCP Services déconcentrés : DIREN DB et DIREN DDE, DDAF Agences de l'eau

OBJECTIF DE LA CIRCULAIRE

Le décret n° 2005-115 du 7 février 2005 et l'arrêté du 7 février 2005 ont pour objet de définir les modalités de reconnaissance officielle des établissements publics territoriaux de bassin visés à l'article L. 213-10 du code de l'environnement. La présente circulaire en précise les modalités de mise en oeuvre et fixe les orientations pour les relations que l'Etat doit entretenir avec eux. Elle est accompagnée d'une annexe qui apporte des réponses aux interrogations les plus courantes que la reconnaissance de ces EPTB peut soulever en traitant des situations concrètes que vous pourrez être amenés à rencontrer.

I. - SPÉCIFICITÉ D'UN EPTB PAR RAPPORT AUX AUTRES GROUPEMENTS DE COLLECTIVITÉS EXISTANTS

Un établissement public territorial de bassin (EPTB) est un groupement de collectivités dont la structure, l'objet et le périmètre d'intervention doivent être conformes aux dispositions de l'article L. 213-10. Il joue un rôle d'animateur vis-à-vis des autres collectivités ou groupements dans les limites de ses missions et de son périmètre.

Sa structure :

D'après l'article L. 213-10 du code de l'environnement définissant les EPTB, seuls peuvent être reconnus comme tels les institutions et organismes interdépartementaux et les syndicats mixtes dits « ouverts » associant exclusivement des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales.

En effet :

- le fait que le premier alinéa de l'article L. 213-10 du code de l'environnement ne vise que les collectivités territoriales et leurs groupements exclut de reconnaître comme EPTB tout syndicat mixte composé d'un membre autre qu'une collectivité territoriale ou qu'un groupement de collectivités territoriales, tel qu'une chambre de commerce et d'industrie, d'agriculture, etc., que l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales permet d'associer à un syndicat mixte « ouvert ». Cette exclusivité assure d'ailleurs aux EPTB la possibilité de bénéficier pour leurs investissements en matière de prévention des inondations du fonds de compensation de la TVA régi par les articles L. 1615-1 à L. 1615-12 et CGCT et R. 1615-1 à R. 1615-7 du CGCT ;

- les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les syndicats mixtes composés uniquement de communes et d'EPCI, communément appelés syndicats mixtes « fermés », ne peuvent pas non plus être reconnus comme EPTB.

Son objet :

Ce groupement, pour être reconnu comme EPTB, doit avoir pour objet de faciliter la gestion équilibrée de la ressource en eau à l'échelle d'un bassin ou sous-bassin hydrographique. Le concept de gestion équilibrée de la ressource en eau se

comprend dans sa globalité, il implique notamment la prévention des inondations, la préservation et la gestion des zones humides.

Son périmètre d'intervention :

Le périmètre d'intervention de l'EPTB doit correspondre à l'ensemble d'un bassin ou sous-bassin hydrographique. Il peut être différent du périmètre déterminé par les limites territoriales des collectivités constituant le groupement, ce qui justifie une délimitation spécifique par le préfet coordonnateur de bassin.

Son rôle d'animateur par rapport aux autres collectivités et groupements :

Il ressort des dispositions de l'article L. 213-10 que l'objectif de l'EPTB est de « faciliter » l'action des collectivités, c'est-à-dire d'en assurer la cohérence et l'efficacité en assumant un rôle général de coordination, d'animation, d'information et de conseil dans ses domaines et son périmètre de compétence.

Par ailleurs, les EPTB, en tant que groupement de collectivités territoriales, peuvent mettre en oeuvre les dispositions de l'article L. 211-7 du code de l'environnement pour prendre en charge la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux, notamment lorsqu'il n'existe pas de structure de maîtrise d'ouvrage locale appropriée.

Enfin, l'article L. 211-7 prévoit qu'au-delà d'un certain seuil financier (1,9 MEuro fixé par le décret n° 2005-115 du 7 février 2005) les travaux d'aménagement de bassin, d'entretien de cours d'eau ou de défense contre les inondations effectués en application de cet article dans le périmètre d'un EPTB, quel qu'en soit le maître d'ouvrage, sont soumis par le préfet à l'avis du président de l'EPTB. Cette disposition implique donc que les EPTB assurent une fonction de coordination des grands travaux à l'intérieur de leur périmètre, y compris si le maître d'ouvrage n'est pas adhérent à l'EPTB. Pour que ses avis et actions apportent une plus-value en matière de cohérence à l'échelle d'un bassin, il est important que l'EPTB développe une certaine capacité d'intervention financière et une compétence technique, d'autant qu'il prend une part de responsabilité pour les décisions prises sur son avis.

II. - PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE D'UN EPTB

Une procédure souple :

La procédure juridique fixée par les textes réglementaires se veut résolument simple pour ne pas constituer en elle-même une difficulté dans la formation d'EPTB. Si elle vous permet de vous assurer du respect des conditions de formation prévues à l'article L. 213-10 du code de l'environnement, elle vous laisse une grande souplesse pour le traitement des demandes.

Traitement des demandes de reconnaissance de périmètre d'un EPTB

Création d'un EPTB ex nihilo :

Le préfet du département sur lequel l'EPTB aura son siège autorise sa création comme il le fait déjà pour les organismes interdépartementaux ou les syndicats mixtes en application des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 et L. 5721-1 à L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales. Il vérifie à cette occasion la conformité des statuts et de l'objet du candidat aux exigences de l'article L. 213-10 précité.

Le préfet coordonnateur de bassin délimite le périmètre d'intervention de l'EPTB selon les éléments suivants :

- la cohérence hydrographique du périmètre que l'EPTB se propose de couvrir doit être établie par les documents qui accompagnent sa candidature ;
- en cas de candidatures multiples sur un même bassin, le préfet coordonnateur de bassin organisera une concertation pour associer les candidats au sein d'un EPTB unique ou répartir le bassin concerné en périmètres hydrographiquement cohérents.

Qualification d'EPTB accordée à un groupement préexistant :

Le préfet coordonnateur de bassin vérifie que le statut et l'objet du groupement sont conformes aux dispositions de l'article L. 213-10. A défaut, les collectivités ou leur groupement se trouvent dans la première hypothèse. Une fois les conditions pour pouvoir prétendre au statut d'EPTB établies, le préfet coordonnateur de bassin en délimite le périmètre comme décrit ci-dessus.

Principes de base :

La formation d'un EPTB relève d'abord de la volonté commune de collectivités territoriales de se regrouper pour contribuer à la coordination de la gestion de l'eau et/ou de cours d'eau. Elles n'ont pas d'obligation de le faire, d'ailleurs, une collectivité dont tout ou partie du territoire serait inclus dans le périmètre d'un EPTB n'a pas obligation d'adhérer à celui-ci. L'implication des collectivités à l'échelle des bassins demeure un élément très utile pour la mise en place de la gestion équilibrée de l'eau et de la politique de prévention des inondations par bassin.

Les deux principes qui doivent guider les relations de l'Etat avec les EPTB sont le pragmatisme et la concertation.

Le travail de concertation peut avoir lieu avant même qu'une demande officielle de reconnaissance de périmètre ne soit déposée. Il vous appartiendra de soutenir et accompagner les collectivités dans leurs démarches de regroupement en EPTB, afin que ceux-ci répondent le mieux possible à l'objectif de mise en place de structures territoriales aux compétences globales en matière de gestion de l'eau, des cours d'eau et des zones humides à l'échelle de bassins hydrographiques cohérents.

La formation d'un EPTB n'empêche pas la concertation de se poursuivre, que ce soit sur les dimensions du périmètre, l'adhésion de nouvelles collectivités ou l'évolution de l'implication réelle sur chaque thème contribuant à une gestion équilibrée de la ressource en eau, notamment la prévention des inondations et la préservation des zones humides, mises en avant par l'article L. 213-10. Une progression par étapes est préférable au *statu quo*. Le préfet peut, si nécessaire, proposer d'inscrire la poursuite de cette concertation dans un échéancier convenu avec ses interlocuteurs.

En ce qui concerne le périmètre, il convient de garder à l'esprit la recherche de la plus grande cohérence possible. Cette préoccupation devrait vous conduire naturellement à ne pas accepter de périmètre « à trous. » Vous veillerez par exemple, lorsqu'un sous-bassin n'est qu'en partie intégré dans le périmètre proposé pour un bassin (section aval mais pas amont), à systématiquement demander qu'il soit retiré complètement du périmètre ou, de préférence, que la partie manquante soit ajoutée. Le périmètre d'un EPTB ne devrait logiquement pas être inférieur au périmètre d'un SAGE existant ou en formation. Il n'y a pas concurrence mais complémentarité entre les SAGE et la mise en place d'un EPTB.

Gestion des demandes multiples de reconnaissance sur un même bassin :

Dans cette hypothèse, votre médiation s'avérera précieuse pour prévenir un chevauchement d'EPTB sur un même périmètre et obtenir une candidature unique. L'objectif visé est de ne reconnaître qu'un seul EPTB par périmètre. L'Association française des EPTB pourrait vous apporter son aide et son expertise car elle joue déjà un rôle de coordination et d'animation d'une grande partie des groupements de collectivités qui existaient avant la date d'entrée en vigueur du décret du 7 février 2005, et qui répondent plus ou moins parfaitement aux caractéristiques d'un EPTB et sont susceptibles de déposer une demande. Elle est soutenue par convention par la direction de l'eau qui la reconnaît comme partenaire au niveau national. Elle s'est lancée dans le recensement le plus complet possible des groupements de collectivités s'apparentant à des EPTB existant actuellement.

Si, par exemple, deux groupements déjà existants sur un même bassin mais constitués de collectivités différentes, autour de thèmes d'intervention différents et sur des périmètres différents, demandent à être reconnus comme EPTB, vous pourrez les encourager à se regrouper sur les deux thèmes et délimiter un seul périmètre. Cependant, si cette concertation échoue, il vous sera difficile de reconnaître les deux groupements comme EPTB. Vous pourrez donc soit refuser de les reconnaître, soit ne reconnaître que celui dont l'objet et le périmètre seront les plus adéquats, les plus globaux notamment.

Il conviendrait par ailleurs d'éviter la reconnaissance d'un EPTB de bassin et d'un EPTB sur un sous-bassin de ce bassin. Si c'était le cas, l'EPTB de bassin ne devrait pas avoir dans son périmètre le périmètre de l'EPTB de sous-bassin. Plusieurs EPTB pourront être reconnus sur un même bassin mais pour des périmètres disjoints, à charge pour eux de s'entendre sur les modalités de coordination de leurs actions à l'échelle de l'ensemble du bassin.

Délais et consultations :

Vous veillerez à respecter au mieux les délais fixés par les textes pour reconnaître un EPTB. Ces délais sont relativement courts. Ils mettent en avant l'importance des relations et des concertations préalables à mener, notamment avec les groupements préexistants.

Selon l'article 4 du décret du 7 février 2005 en référence, l'arrêté de délimitation du périmètre doit intervenir dans les 6 mois à compter du jour de réception de la demande après avis des régions, départements, du comité de bassin et de la CLE concernés. En cas de demande de la part d'un groupement existant, cette consultation est limitée, pour les régions et départements, à ceux qui n'adhèrent pas à ce groupement.

L'arrêté du 7 février 2005 fixe un délai de trois mois pour organiser une concertation en cas de demandes multiples sur un même bassin et obtenir une candidature unique ou opérer un choix.

Une fois l'EPTB reconnu officiellement

La reconnaissance officielle des EPTB par délimitation de leur périmètre n'est pas une fin en soi. La mise en place des EPTB représente un avantage certain pour la prévention des inondations, la préservation des zones humides et, plus généralement, pour la gestion équilibrée de la ressource en eau. L'Etat se doit de garder un contact permanent avec ces groupements. Vous veillerez donc à faire des EPTB que vous aurez officialisés des partenaires réguliers et privilégiés dans l'ensemble de ces domaines. Vous pourrez établir avec eux un principe d'échanges d'informations systématiques et de collaboration régulière.

Vous voudrez bien nous tenir informés de l'évolution des demandes des collectivités territoriales et des difficultés d'application que vous pourriez éventuellement rencontrer dans la mise en oeuvre de cette circulaire.

Pour la ministre de l'écologie
et du développement durable et par délégation :
Le directeur de l'eau,
P. Berteaud

Pour le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire, et par
délégation :
Le directeur général des collectivités locales,
D. Schmitt

A N N E X E
QUESTIONS COURANTES

Un EPCI peut-il être un EPTB ?

Non, un établissement public de coopération intercommunal est un groupement composé uniquement de communes (syndicat intercommunal, communauté urbaine, communauté de communes, communauté d'agglomération). Il ne relève pas

des articles du code général des collectivités territoriales visés au L. 213-10.

Un syndicat mixte composé uniquement de communes et de groupements de communes peut-il être un EPTB ?

Non, il s'agit d'un syndicat mixte « fermé » qui ne relève pas des articles du code général des collectivités territoriales cités au L. 213-10.

Le groupement de collectivités doit-il être formé au préalable pour pouvoir déposer une demande de délimitation ?

En termes de procédure, oui, le groupement doit être formé (institution interdépartementale ou syndicat mixte « ouvert ») pour déposer une demande puisque pour être EPTB le groupement doit s'être donné un statut et un objet particuliers dont le préfet vérifiera la conformité avec les exigences légales.

Ce sera d'ailleurs principalement le cas au départ puisque beaucoup des groupements qui déposeront les premières demandes seront des groupements existants s'apparentant d'ores et déjà à des EPTB.

Cela n'interdit cependant pas aux collectivités territoriales de former *ex nihilo* un groupement dans l'objectif clairement exprimé de former un EPTB. Dans ce cas elles suivent la procédure de création d'un groupement de collectivités en application des dispositions du CGCT, puis demandent la délimitation de leur périmètre auprès du préfet coordonnateur de bassin. Il n'y aura que des avantages à ce que les services de l'Etat travaillent en concertation avec ces collectivités volontaires de façon à ce que le groupement envisagé réponde au mieux aux caractéristiques définies à l'article L. 213-10 et que la délimitation ne soit plus qu'une simple formalité.

Toutes les collectivités comprises dans le périmètre d'un EPTB doivent-elles être adhérentes à l'EPTB ?

Non. Le périmètre répond à une logique hydrographique. Il peut dépasser les limites territoriales des adhérents du groupement ou bien ne pas inclure en totalité le périmètre d'une collectivité adhérente (cas notamment des régions ou départements partagés sur plusieurs bassins). C'est une particularité de l'EPTB : son intervention peut s'étendre au-delà ou en deçà des limites administratives de ses membres. Les collectivités à l'intérieur du périmètre d'intervention de l'EPTB peuvent s'associer, mais il n'y a aucune obligation à le faire. La seule conséquence est que certains des projets que les collectivités non adhérentes pourraient envisager d'entreprendre en application du L. 211-7 du code de l'environnement à l'intérieur du périmètre seraient soumis pour avis à l'EPTB.

Un EPTB doit-il être systématiquement maître d'ouvrage ?

Non, même si l'article L. 213-10 du code de l'environnement se situe dans un chapitre intitulé « Organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage ». Les termes « à vocation de » ouvrent la possibilité de prendre la maîtrise d'ouvrage mais ne donnent aucune exclusivité ni obligation, notamment s'il existe des possibilités de maîtrise d'ouvrage à un niveau territorial plus limité et plus approprié. Par ailleurs, la notion de maîtrise d'ouvrage est multiforme, pouvant recouvrir la maîtrise d'ouvrage(s) au sens strict, la maîtrise d'ouvrage d'études ou de travaux ou l'ensemble de ces formes. Cette typologie correspond en outre à la pratique des groupements apparentés aux EPTB existants en attente de labellisation.

Il convient en la matière de recommander de limiter la maîtrise d'ouvrage par les EPTB aux opérations pour lesquelles il n'existe pas de structure locale appropriée, en appliquant le principe de subsidiarité.

Un EPTB doit-il avoir comme objet les trois thèmes définis à l'article L. 213-10 ?

L'un des trois thèmes comprend en fait les deux autres. En effet, prévention des inondations et préservation de zones humides sont des éléments de la gestion équilibrée de la ressource en eau. Par conséquent, l'objectif est de n'avoir qu'un seul EPTB par périmètre défini qui prend en charge progressivement l'animation et la coordination de l'ensemble des actions liées à la gestion globale de l'eau sur ce périmètre. Il n'est pas utile que les trois thèmes apparaissent dans l'objet tant que cet objet renvoie à la gestion équilibrée de la ressource en eau. En revanche, l'EPTB peut s'impliquer plus ou moins activement sur l'ensemble des thèmes concourant à cette gestion équilibrée. Cette implication peut évoluer en fonction de la volonté des collectivités adhérentes.

Tous les groupements adhérents à l'Association française des EPTB ont-ils vocation à devenir des EPTB officiels ?

Non.

Le terme EPTB et l'AFEPTB ont été créés avant que la loi ne définisse officiellement l'établissement public territorial de bassin. L'association avait commencé un premier travail d'animation, d'information et de coordination des groupements de collectivités ayant des statuts et des objets très disparates mais dont le point commun était la gestion de l'eau, des cours d'eau ou des inondations, à l'échelle de bassins hydrographiques.

Afin de répondre à la définition légale, certains de ces groupements qualifiés d'EPTB avant la loi devront ajuster leur statut, leur objet ainsi que leur périmètre. Certains, comme des institutions gérant uniquement un barrage, ne répondent pas aux exigences définies par la loi et ne pourront pas obtenir une reconnaissance officielle.

Le fait de ne pas être reconnu officiellement comme EPTB n'interdit nullement de participer à la prévention des inondations ou à la gestion de l'eau ou des zones humides. Des groupements de collectivités non reconnus comme EPTB coexisteront et pourront continuer à assurer la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux sur un secteur donné compris dans le périmètre d'un EPTB officiel.

Un EPTB n'a pas vocation, en effet, à remplacer les structures de maîtrise d'ouvrage existantes sur un bassin mais à assurer une coordination des actions entreprises sur un bassin donné en informant, en émettant des avis, en donnant des conseils ou des appuis techniques, ou en assurant lui-même la maîtrise d'ouvrage d'études globales ou de travaux, ou encore la gestion d'ouvrages existants pour lesquels il n'existe pas de structure territoriale adaptée.

Progressivement, le terme EPTB devra être réservé aux seuls EPTB officiellement reconnus afin d'éviter toute confusion, ce qui n'empêchera pas les autres types de groupements de continuer à adhérer à l'AFEPTB qui s'adaptera en

conséquence.