

**Eric LANDOT**  
Avocat associé, fondateur  
Diplômé de Sciences Po Paris  
Docteur en droit public

**Guillaume GLENARD**  
Avocat associé  
Agréé de droit public

**Evangélie KARAMITROU-MAGUERES**  
Avocat associé  
DESS administration publique

**Yann LANDOT**  
Avocat associé  
DEA droit public  
DESS administration publique

**Nicolas POLUBOCSKO**  
Avocat associé  
Docteur en droit public

**Lauren CRANCE**  
Avocat  
Master 2 droit public approfondi

**Aurélien DRESSAYRE**  
Avocat  
Docteur en droit public

**Matthieu KLUCZYNSKI**  
Avocat  
Master 2 droit public des affaires  
DU magistère juriste droit public des affaires

**Clémentine LACOSTE**  
Avocat  
Master 2 droit et gestion financière  
des collectivités territoriales

**Anne-Laure VOJIQUE**  
Avocat  
Master 2 droit des nouvelles technologies  
et de la société de l'information

**Maeve AMBRAISSE**  
Avocat  
Master 2 administration des collectivités territoriales  
Master 2 droit Public Général

**Arnaud BARTHELEMY**  
Avocat  
Master 2 droit public des affaires  
Master 2 droit international public

**Margaux DAVRAINVILLE**  
Avocat  
Master 2 droit des politiques européennes

**Gabriel DUBOIS**  
Avocat  
Master 2 administration générale  
Master 2 droit public fondamental

**Anne-Lise FISCHBACH**  
Avocat  
Master 2 droit européen

**François-Xavier FUMERY**  
Avocat  
Master 2 droit, administration et gestion financière des  
collectivités territoriales

**Marie GOUCHON**  
Avocat  
Master 2 droit public des affaires  
achat public

**Mélanie LAPLACE**  
Avocat  
Master 2 politiques européennes appliquées

**Mathilde RACLET**  
Avocat  
Master 2 contentieux publics

**Benjamin CARREY**  
Consultant  
Master 2 droit public comparé

**Michaël GRIENENBERGER-FASS**  
Consultant  
Master 2 droit public approfondi  
Master 2 droit public de l'économie

**Zahra ROUIKHA**  
Consultante  
Master 2 droit public

**Alexandra STEPIEN**  
Consultante  
Master 2 droit public de l'économie

**Ivana VIDAKOVIC**  
Consultante  
Master 2 droit public des affaires



# Landot & associés

Avocats à la Cour

Par courriel

[stephanie.ponsot@grandbesancon.fr](mailto:stephanie.ponsot@grandbesancon.fr)

**Objet :** Note juridique

**N. réf.:** 2018-1-10417 YLAS

Paris, le 22 janvier 2018

*Affaire suivie par Stéphanie Ponsot,  
Directrice adjointe de l'Administration  
générale, Responsable du service  
Affaires juridiques et Assurances*

*Affaire suivie au sein du cabinet par Yann  
Landot et Alexandra Stepien*

## *Note juridique sur les conséquences de la prise de la compétence GEMAPI par la Communauté d'agglomération du Grand Besançon sur le Syndicat Mixte du Marais de Saône*

<http://blog.landot-avocats.net>

[www.landot-avocats.net](http://www.landot-avocats.net)

11, bd Brune - 75014 Paris — Tél. : 01 42 84 99 84 — Fax : 01 42 84 99 93 — [contact@landot-avocats.net](mailto:contact@landot-avocats.net)

Cabinet Landot & associés Grand Sud-Ouest : c/ Rmca, cours de Tournon - 33300 Bordeaux  
Cabinet Landot & associés Grand Est : en cours d'installation  
Correspondant à Nice : Jean-Marie C. Canac, 31, bd Victor Hugo - 06000 Nice

Palais : P0140 - SIRET 504 575 432 00027 — APE 6910z - TVA FR 83504575432

1. —

En fait, il ressort des informations que vous nous avez transmises que la compétence « *Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* » (GEMAPI) a été transférée à la Communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB) au 1<sup>er</sup> janvier 2018, en application de l'article 76 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe »).

En effet, l'article 76 de la loi NOTRe prévoit la prise obligatoire de la compétence GEMAPI par les Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les communautés d'agglomérations sont donc désormais compétentes en matière de GEMAPI (art. L. 5216-5, I, 5° du code général des collectivités territoriales, ci-après CGCT).

2. —

C'est dans ce contexte que s'inscrit la problématique liée au Syndicat Mixte du Marais de Saône (SMMS).

Le SMMS a principalement pour objet la préservation du Marais de Saône, ce qui s'inscrit dans le cadre de la compétence GEMAPI, ce que la présente note s'attache notamment à analyser.

Le syndicat regroupe :

- 1 département : **le Doubs** ;
- 6 communes : **Besançon, Gennes, Montfaucon, Morre, Saône, La Vèze** (ces communes sont toutes membres de la CAGB) ;
- 1 syndicat : **le syndicat pour l'aménagement de Besançon-Sud Plateau**, qui regroupe les communes de Arguel, Fontain, Gennes, La Chevillotte, La Vèze, Le Gratteris, Mamirolle, Montfaucon, Morre, Nancray, Saône (toutes ces communes adhérentes sont membres de la CAGB).

A la suite du transfert de la compétence GEMAPI à la CAGB, le département ne pourra plus siéger au syndicat au titre de la compétence GEMAPI, puisque la loi prévoit que les Départements ne peuvent plus l'exercer passé 2020 (article 59, I de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM »).

Toutefois, le département souhaiterait rester adhérent au syndicat pour la compétence liée à l'« *espace naturel sensible* » (ENS), en demandant à la CAGB de prendre également cette compétence. Cela aurait pour effet de maintenir le syndicat pour l'exercice de la compétence ENS.

3. —

Une des interrogations est donc d'identifier précisément si le SMMS exerce effectivement des missions qui relèvent de la compétence GEMAPI exclusivement ou non.

Il convient également de se pencher sur le devenir du SMMS, étant entendu que le département souhaite ne plus adhérer pour la seule compétence GEMAPI mais désormais adhérer à la compétence ENS.

4. —

En droit, il résulte ainsi de notre analyse que :

- I- **A titre liminaire, si le département du Doubs doit se retirer à terme de structures au titre de la GEMAPI, il lui est possible de se maintenir par une adhésion au titre d'autres compétences au sein d'un syndicat mixte ouvert. Notamment, il peut l'envisager au titre de la compétence « espace naturel sensible ».**.....5
  - A) A titre liminaire, il convient de rappeler que les syndicats mixtes ouverts sont sensiblement différents des syndicats mixtes fermés : par nature ils réunissent des acteurs qui adhèrent au titre de compétences différentes propres à chaque membre qui « se croisent » dans les compétences du syndicat. .... 5
  - B) Le retrait du département du SMMS aurait pour effet potentiel, pour le syndicat, de restreindre son périmètre à une portion qui serait intégralement incluse dans le périmètre de la CAGB. Dès lors, le SMMS serait voué en l'état à disparaître. .... 6
  - C) La pérennité du SMMS est néanmoins garantie si le département du Doubs s'y maintient pour une compétence autre que la GEMAPI, en l'occurrence la compétence liée à l' « *espace naturel sensible* ». .... 8
- II- **En l'espèce, un marais peut relever des espaces naturels sensibles (ENS) d'une part et les actions du syndicat nous semblent justement déjà relever des deux domaines, même s'il y a une forte dominante « GEMAPI ».**.....9
  - A) Un marais est un ENS. .... 9
  - B) D'après notre analyse, le SMMS exerce plusieurs items de la compétence GEMAPI, que la CAGB lui transfère pour partie. Pour autant, les missions exercées vont au-delà de la GEMAPI. .... 11
    - 1) La compétence GEMAPI se décompose en 4 items. .... 11
    - 2) Au regard des compétences inscrites dans ses statuts, le SMMS exerce plusieurs items relatifs à la GEMA et hors GEMAPI. Le détail des actions menées par le syndicat dans le cadre de la réalisation de ses missions confirme cette analyse. .... 13
- III- **Préconisations** ..... 16

- A) On recommandera au syndicat d'adapter ses statuts pour forcer le trait du caractère mixte GEMAPI/ENS des actions portées ainsi que pour clarifier la gouvernance. .... 16
- B) Si la CAGB exerce la compétence GEMAPI dans son intégralité, seule une partie de celle-ci sera transférée au SMMS. Aussi, plusieurs hypothèses existent pour le transfert ou la délégation de la compétence à des syndicats. La révision des statuts pourrait clarifier au besoin ce champ d'intervention..... 17

*I- A titre liminaire, si le département du Doubs doit se retirer à terme de structures au titre de la GEMAPI, il lui est possible de se maintenir par une adhésion au titre d'autres compétences au sein d'un syndicat mixte ouvert. Notamment, il peut l'envisager au titre de la compétence « espace naturel sensible ».*

A) A titre liminaire, il convient de rappeler que les syndicats mixtes ouverts sont sensiblement différents des syndicats mixtes fermés : par nature ils réunissent des acteurs qui adhèrent au titre de compétences différentes propres à chaque membre qui « se croisent » dans les compétences du syndicat.

5. —

Les syndicats mixtes ouverts ont la particularité d'être composés de personnes morales de droit public de natures différentes : des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public.

L'article L. 5721-2 du CGCT prévoit en effet qu'un syndicat mixte ouvert peut être constitué des personnes morales de droit public suivantes :

« Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, la métropole de Lyon, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. »

Or, chacune de ces personnes morales exerce des compétences qui lui sont dévolues en raison de leur nature.

Ainsi, par exemple, les départements exercent des compétences qui leur sont exclusives (ex : ENS, action sociale, collèges), tandis que les Communautés d'agglomération en exercent d'autres (GEMAPI, PLU, PLH). Une collectivité territoriale ne peut donc pas exercer la compétence exclusivement dévolue à une autre personne morale.

Ces personnes morales peuvent transférer l'exercice de leurs compétences à des syndicats mixtes ouverts.

Dès lors, l'adhésion de ces diverses personnes morales à un syndicat mixte ouvert s'opère nécessairement en fonction de leur répartition de compétences. Le département ne peut ainsi adhérer à un syndicat mixte ouvert qu'au titre de ses compétences, et la Communauté d'agglomération au titre des compétences qui lui sont propres.

Dans ces conditions et en l'occurrence, le SMMS verra ses adhésions ainsi réparties :

- Adhésion du département du Doubs au titre de la compétence ENS ;
- Adhésion de la CAGB au titre de la GEMAPI.

Ses statuts doivent donc prévoir explicitement l'existence de ces deux compétences pour que les adhésions du département et de la CAGB soient clairement identifiées.

**B) Le retrait du département du SMMS aurait pour effet potentiel, pour le syndicat, de restreindre son périmètre à une portion qui serait intégralement incluse dans le périmètre de la CAGB. Dès lors, le SMMS serait voué en l'état à disparaître.**

6. —

La prise de la compétence GEMAPI par la Communauté d'agglomération n'est pas sans conséquence sur les syndicats compétents en la matière. Ces incidences sont toutefois limitées, dans la mesure où la loi, contrairement à d'autres domaines, n'entraîne pas la disparition de nombreux syndicats en matière de GEMAPI.

Le législateur a en effet introduit un mécanisme préservant autant que possible les syndicats.

Ainsi, à titre d'exemple, l'article L. 5214-21 du CGCT pour les communautés de communes prévoit que **dès lors qu'un syndicat exercera des missions relevant de la GEMAPI, la Communauté de communes siègera en lieu et place des communes membres au sein du syndicat** (avec le même nombre de délégués qu'en disposaient les communes).

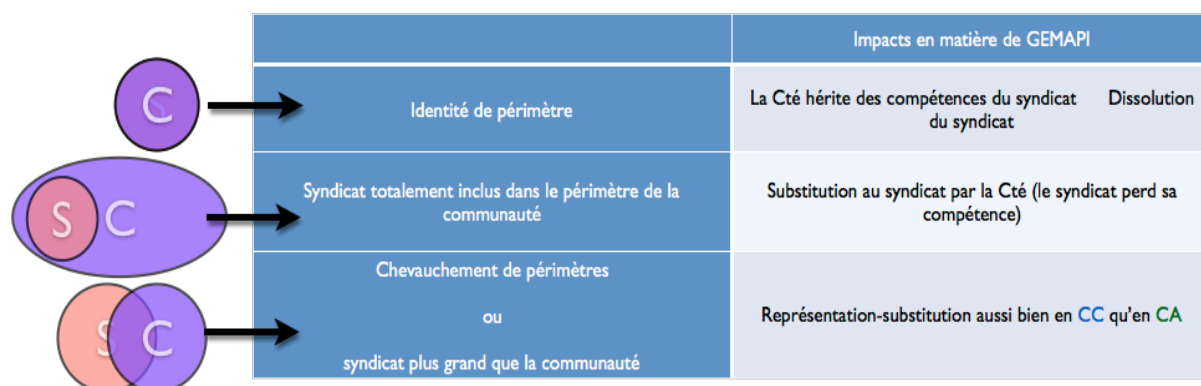
Pour les communautés d'agglomération, l'article L. 5216-7, I du CGCT prévoit qu'en principe, lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une communauté d'agglomération par création, fusion ou transformation, et que cette Communauté est incluse en totalité dans le syndicat, la création, fusion, transformation vaut retrait du syndicat des communes membres de la Communauté pour les compétences visées au I et II de l'article L. 5216-5 que le syndicat exerce. Par dérogation à cet article, l'article L. 5216-7, I bis applique aux communautés d'agglomération la même règle qu'aux communautés de communes.

Ainsi, **la Communauté d'agglomération est substituée aux communes qui sont membres du syndicat en matière de GEMAPI.**

7. —

En pratique alors, les seuls syndicats voués à disparaître à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 sont :

- éventuellement, les syndicats qui n'exerceraient pas de compétences reconnues comme relevant de la GEMAPI ;
- **les syndicats qui auraient un périmètre entièrement englobé dans une communauté** (puisque le syndicat ne peut se maintenir avec un seul membre).



8. —

Dès lors, deux conséquences en l'espèce.

Premièrement, la CAGB, en application du mécanisme de représentation substitution, doit donc siéger au sein du SMMS, pour les 6 communes qui en sont adhérentes.

La composition du SMMS est donc désormais la suivante :

- 1 département : le Doubs ;
- la CAGB, venant en représentation-substitution pour les 6 communes suivantes : Besançon, Gennes, Montfaucon, Morre, Saône, La Vèze (ces communes sont toutes membres de la CAGB) ;
- 1 syndicat : le syndicat pour l'aménagement de Besançon-Sud Plateau (toutes ses communes adhérentes sont membres de la CAGB).

Deuxièmement, si le département du Doubs se retire du SMMS pour la compétence GEMAPI, cela risquerait de faire disparaître le syndicat, celui-ci s'étendant alors sur un périmètre entièrement englobé dans le périmètre de la CAGB.

Ainsi, en conséquence du retrait du département, le périmètre du SMMS serait en totalité inclus dans celui de la CAGB pour l'exercice de la compétence GEMAPI. Or, lorsqu'un syndicat est inclus en totalité dans le périmètre d'un EPCI-FP, ce dernier se substitue au syndicat à la date de la prise de compétence, en

application des dispositions de l'article L. 5216-7 du CGCT (voir aussi en ce sens : Question écrite n° 14758 de M. Alain Duran, Réponse du Ministère de l'intérieur, publiée dans le JO Sénat du 07/07/2016 - page 3077).

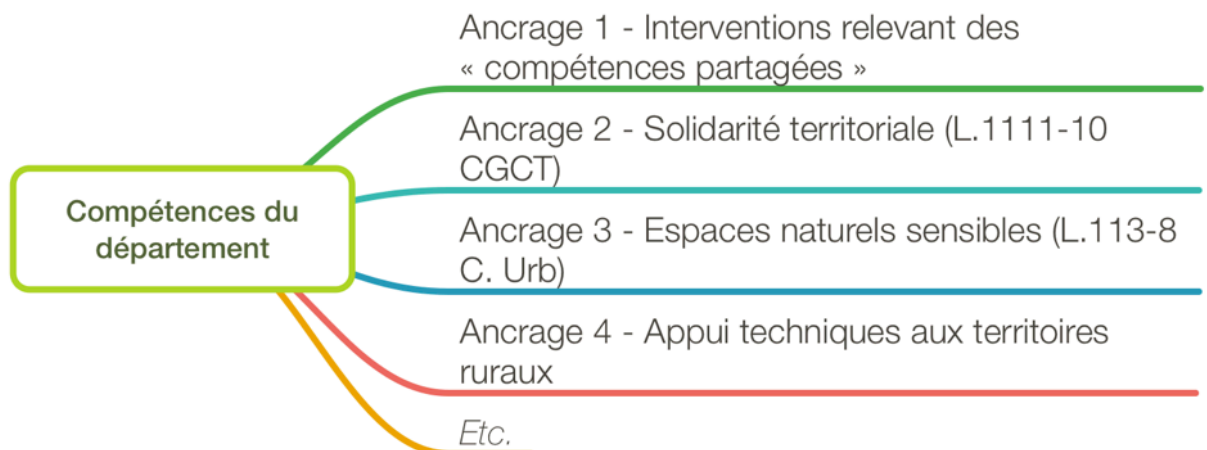
Il est néanmoins possible pour le département du Doubs de rester adhérent du syndicat pour la compétence « *espace naturel sensible* », ce qui aurait pour effet de transformer le SMMS en syndicat mixte ouvert et de garantir sa pérennité.

Remarque : on pourrait cependant considérer que le syndicat pourrait se maintenir juste entre la communauté et le **syndicat pour l'aménagement de Besançon-Sud Plateau**, selon les statuts de ce dernier, mais il s'agit d'une situation des plus atypiques. La conservation même de ce syndicat pourrait être remise en cause. Une étude de ses statuts pourrait être opportune.

C) La pérennité du SMMS est néanmoins garantie si le département du Doubs s'y maintient pour une compétence autre que la GEMAPI, en l'occurrence la compétence liée à l'« *espace naturel sensible* ».

9. —

Les départements arrivent à se maintenir dans différentes structures qui interviennent sur le milieu eau — au-delà de 2020 — à plusieurs titres qu'on peut résumer sommairement par ce schéma :



En l'espèce alors, si le Département se maintient dans le syndicat, au titre de la compétence ENS, la pérennité du SMMS serait assurée, puisque son périmètre s'étendrait au-delà de la seule CAGB.

*II- En l'espèce, un marais peut relever des espaces naturels sensibles (ENS) d'une part et les actions du syndicat nous semblent justement déjà relever des deux domaines, même s'il y a une forte dominante « GEMAPI »*

**A) Un marais est un ENS**

10. —

Les ENS sont des instruments de protection de l'environnement. Ils consistent en des espaces protégés en raison de leur caractère naturel menacé.

En l'absence de définition textuelle, le juge administratif en a donné la définition suivante :

*« zones dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques ou de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier eu égard à la qualité du site ou aux caractéristiques des espèces animales ou végétales qui s'y trouvent (TA Besançon, 31 décembre 1992, SAFER Franche-Comté c/ Préfet du Doubs , req. n° 920221). »*

Ce sont les départements qui sont compétents en matière d'ENS, comme le prévoit l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme :

*« Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 101-2. »*

Les ENS peuvent être de nature différente. Ont ainsi été qualifiés d'ENS, par exemple : un espace partiellement bâti (CAA Bordeaux, 26 mars 1998, *Association de défense des habitants de la corniche basque et autres*, req. n° 95BX01225), ou encore un espace cultivé à vocation agricole (CE, 16 juin 1995, *Préfet des Yvelines*, req. n° 140022).

11. —

En l'espèce, le marais de Saône, que gère le SMMS, fait a priori partie des ENS d'intérêt départemental inscrits dans le cadre du Schéma Départemental des Espaces Naturels Sensibles du Doubs.

C'est à ce titre que le détail des actions menées par le SMMS dans le cadre de la réalisation de ses missions fait notamment mention de la poursuite de l'ouverture au public de l'ENS du marais de Saône.

Ainsi, le département du Doubs pourrait à notre sens rester adhérent du SMMS, au titre de la compétence ENS. Dans ces conditions, la pérennité du SMMS serait assurée (puisque son périmètre s'étendrait au-delà de la seule CAGB).

On préconisera néanmoins dans cette optique de probablement revoir les statuts du syndicat pour réaffirmer cette situation.

12. —

NB : *a priori*, le département souhaiterait également que la CAGB adhère aussi au SMMS au titre de cette compétence ENS.

A notre sens, cela n'est pas opportun : cette compétence est exclusive à l'échelle départementale (art. L. 113-8 du code de l'urbanisme). Aussi, les EPCI-FP n'exercent que les compétences qu'exercent leurs communes membres. Par ailleurs, comme sus-évoqué, la GEMAPI pourrait suffire pour justifier cette adhésion en syndicat mixte fermé.

Il n'est donc pas possible pour la Communauté de prendre en charge cette compétence, et donc *a fortiori* que la CAGB adhère au SMMS au titre de l'ENS.

13. —

L'intérêt pour le département est alors que sa part de financement serait seulement limitée à sa compétence d'adhésion (le département ne financerait alors que l'aspect relatif aux ENS, et non toute la GEMAPI).

L'intérêt pour le syndicat est quant à lui d'assurer sa pérennité, puisque le maintien du département permet au SMMS de conserver un périmètre s'étendant au-delà de la CAGB. Cela garantit son maintien.

Dans ces conditions, il serait pertinent alors pour le SMMS de préciser ses statuts pour prendre en compte les conséquences de la représentation substitution et l'adhésion à la compétence ENS du département du Doubs et de la CAGB.

B) D'après notre analyse, le SMMS exerce plusieurs items de la compétence GEMAPI, que la CAGB lui transfère pour partie. Pour autant, les missions exercées vont au-delà de la GEMAPI.

1) La compétence GEMAPI se décompose en 4 items.

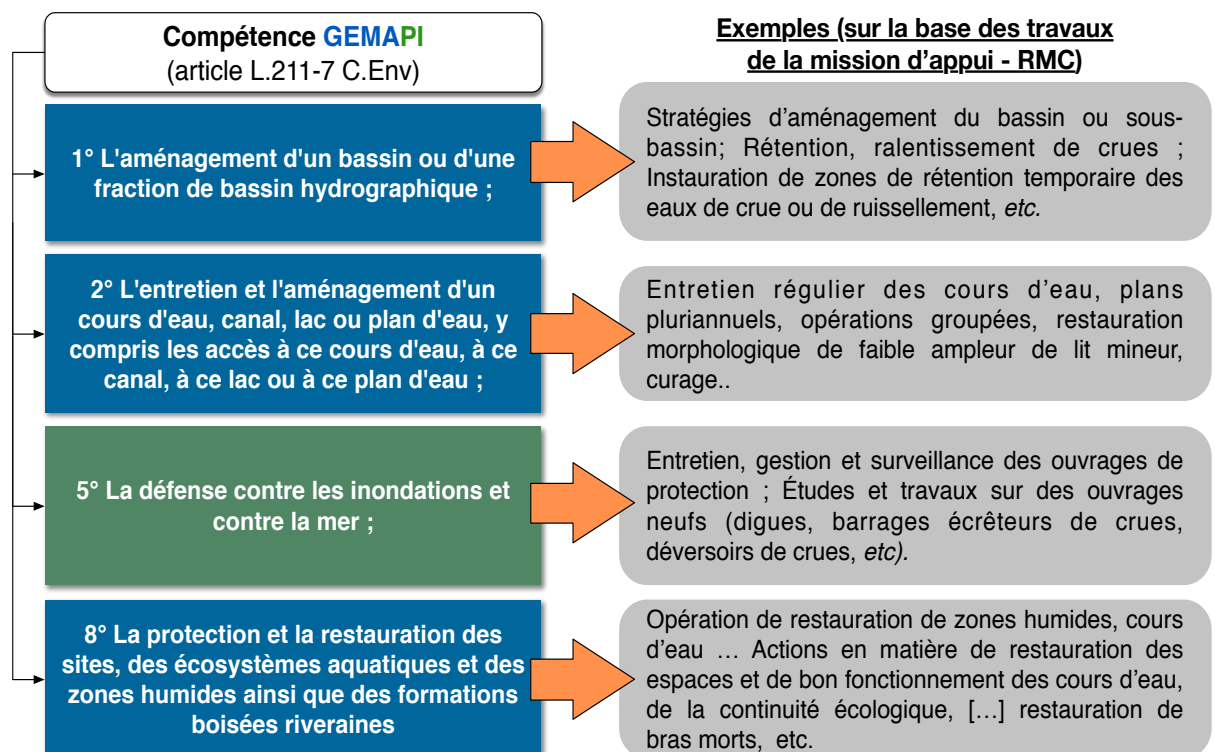
14. —

Les articles 56 à 59 de la loi MAPTAM ont créé la compétence GEMAPI. La compétence est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 obligatoirement exercée par les EPCI-FP, en application de l'article 76 de la loi NOTRe.

Le contenu de la compétence GEMAPI est codifié à l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Le I bis de cet article précise, dans sa version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, que :

« Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. **Cette compétence comprend les missions définies aux 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup> du I.** A cet effet, elles peuvent recourir à la procédure prévue au même I. »

La compétence GEMAPI, à proprement parler, est donc celle limitée aux missions des 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup> du I, qui peuvent ainsi être schématisées :



Plus précisément encore, la compétence GEMAPI est ainsi composée des missions suivantes :

- (1°) **L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;**

*Cette première compétence recouvre, par exemple :*

- les opérations de restauration entretien de rivière,
- l'aménagement des rives,
- la végétalisation latérale,
- l'enrochement,
- la mise en place de tout nouveau système d'endiguement ; zones de rétentions,
- les études géomorphologiques,
- etc.

*Mais cela ne s'étend pas aux opérations d'aménagement qui n'ont pas la compétence GEMAPI pour but, même en milieu humide (cela dit, en pareil cas, de nombreux conventionnements s'avèrent possibles).*

- (2°) **L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;**

*Il s'agit par exemple de :*

- l'entretien du lit et des berges,
- l'entretien de chemins de halage (point complexe car sur ce point il peut y avoir une compétence liée à un chemin rural, à un sentier de randonnée inscrit au plan départemental, voire une compétence de riverains... or les riverains conservent tout leur devoir d'entretien et les obligations de l'article L. 211-14 du Code de l'environnement).

- (5°) **La défense contre les inondations et contre la mer ;**

*Cela comprend par exemple :*

- les études, travaux sur les digues, barrages, etc. tout système d'endiguement dont une partie relève des points précédemment mentionnés,
- toute intervention sur la submersion marine,

- (8°) **La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.**

*C'est la partie la plus étendue de la « GEMA » au regard des anciennes pratiques. Cela inclut les actions sur les zones humides, la restauration du milieu, etc.*

*Cela n'inclut pas systématiquement les espaces naturels sensibles (compétence départementale), les zones de Natura 2000 qui sont des régimes distincts. Au cas par cas, il y aura des ENS et des zones où des actions de la GEMAPI seront identifiées, mais le transfert de la compétence n'engendre pas le transfert de ces espaces et régimes juridiques à la structure de GEMAPI)... donc, là encore, une compétence aux frontières délicates à opérer.*

**Ainsi, seules les quatre missions énumérées ci-dessus constituent la compétence GEMAPI.**

2) Au regard des compétences inscrites dans ses statuts, le SMMS exerce plusieurs items relatifs à la GEMA et hors GEMAPI. Le détail des actions menées par le syndicat dans le cadre de la réalisation de ses missions confirme cette analyse.

15. —

En vertu de ses statuts, le SMMS exerce les compétences suivantes :

**Article 3 : objet du syndicat**

Le syndicat a pour objet :

- de réaliser ou faire réaliser des études destinées à assurer la protection des fonctions biologique, hydrologique et écologique du marais,
- d'étudier et de mettre en œuvre des actions de protection, de réhabilitation et de valorisation du marais,
- de procéder aux acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de son objet,
- d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de gestion du marais,
- de proposer les modalités de gestion du marais,
- de veiller à la cohérence des actions ou aménagements entrepris par des tiers sur le bassin versant du marais de Saône.
- de favoriser le développement des activités économiques et touristiques,

Plusieurs de ces compétences peuvent être entendues comme faisant partie de la GEMAPI, selon la répartition suivante :

| Compétences du SMMS                                                                                                                    | Items de la compétence GEMAPI                                           |                                                                                                                                                           |                                                       |                                                                                                                                            | Hors GEMAPI                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                        | 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique | 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau | 5° La défense contre les inondations et contre la mer | 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines |                                                                                             |
| Réaliser ou faire réaliser des études destinées à assurer la protection des fonctions biologique, hydrologique et écologique du marais |                                                                         |                                                                                                                                                           |                                                       | X                                                                                                                                          | Oui éventuellement mais a priori à la marge                                                 |
| Etudier et mettre en œuvre des actions de protection, de réhabilitation et de valorisation du marais                                   |                                                                         |                                                                                                                                                           |                                                       | X                                                                                                                                          | Oui sur les actions allant au-delà de la conservation (valorisation touristique, etc.)      |
| Procéder aux acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de son objet                                                          |                                                                         |                                                                                                                                                           |                                                       |                                                                                                                                            | Eventuellement si acquisitions liées à l'ouverture au public, valorisation patrimoine, etc. |
| Elaborer et mettre en œuvre un plan de gestion du marais                                                                               |                                                                         | X                                                                                                                                                         |                                                       |                                                                                                                                            | Oui sur certains aspects                                                                    |
| Proposer les modalités de gestion du marais                                                                                            |                                                                         | X                                                                                                                                                         |                                                       |                                                                                                                                            | Oui si ici on sort de la GEMAPI pour évoquer la gestion touristique, ludique                |
| Veiller à la cohérence des actions ou aménagements entrepris par des tiers sur le bassin versant du marais de Saône                    | X                                                                       |                                                                                                                                                           |                                                       |                                                                                                                                            | Oui, potentiellement                                                                        |

Aussi, le document qui nous a été fourni par vos soins détaille les actions menées par le syndicat dans le cadre de la réalisation de ses missions, que nous pouvons ainsi résumer :

| Objectifs du SMMS                                                                                                                                                                      | Items de la compétence GEMAPI                                           |                                                                                                                                                           |                                                       |                                                                                                                                            | Parts hors GEMAPI ?                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                        | 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique | 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau | 5° La défense contre les inondations et contre la mer | 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines |                                                                                                                                                                                                                                         |
| Améliorer l'alimentation en eau du marais ainsi que ses fonctions de zone humide (capacité de stockage et d'épuration) et préserver la qualité des eaux superficielles et souterraines |                                                                         | X                                                                                                                                                         |                                                       | X                                                                                                                                          | Pour partie on est sur des actions qui peuvent relever du 6° et 7° du L. 211-7 du code de l'environnement (limiter les risques de pollution liés aux infrastructures, aux usages et à l'urbanisation ; préserver la source d'Arcier...) |
| Améliorer la richesse biologique du site et notamment la présence de ses éléments les plus remarquables                                                                                |                                                                         |                                                                                                                                                           |                                                       | X                                                                                                                                          | Oui on est sur de la valorisation allant au-delà (ex : améliorer la gestion sylvicole ; lutte contre les espèces invasives...)                                                                                                          |
| Impliquer et accompagner les différents acteurs et la population locale dans la conservation du marais                                                                                 |                                                                         |                                                                                                                                                           |                                                       | X                                                                                                                                          | Oui on est même pour partie sur de l'animation qui relève du 12° du L.211-7 (c'est dans le cadre de cette compétence que s'inscrit tout particulièrement la poursuite de l'ouverture au public de l'ENS du marais de Saône)             |
| Améliorer les connaissances et établir un suivi permettant d'évaluer l'impact de la gestion sur le marais                                                                              |                                                                         |                                                                                                                                                           |                                                       | X                                                                                                                                          | Il y a un aspect culturel et scientifique qui peut aller au-delà si prise en compte des autres activités                                                                                                                                |

Il apparaît donc clairement, à notre sens, que le SMMS exerce la compétence GEMA, mais aussi des missions hors GEMAPI qui permettent de justifier la présence pérenne du département au titre des ENS.

En revanche, la compétence PI n'est pas exercée.

### III- Préconisations

- A) On recommandera au syndicat d'adapter ses statuts pour forcer le trait du caractère mixte GEMAPI/ENS des actions portées ainsi que pour clarifier la gouvernance.

16. —

En l'état, les statuts précités du SMMS sont plutôt axés sur la compétence GEMA, comme vu dans les tableaux ci-avant au point 15.

L'aspect relatif aux ENS, s'il est mentionné dans le détail des actions menées par le SMMS dans le cadre de la réalisation de ses missions, n'est pas du tout indiqué dans la liste de ses compétences, ou à tout le moins n'apparaît pas clairement.

Or, on constate bien que dans les actions du syndicat, en pratique, il y a un volet culturel et touristique qui est affirmé, notamment au moyen d'un ensemble d'actions relatives à son ouverture au public (visites guidées), dédié à l'ENS que semble bien être le Marais de Saône.

Les compétences du SMMS offrent donc un volet touristique et culturel qui mériterait d'être développé dans ses statuts et qui justifieraient notamment la présence du département.

Dès lors, il est concrètement préconisé de préciser les statuts du SMMS pour y faire figurer, aux côtés de la compétence GEMA, la compétence ENS, et ainsi justifier l'adhésion du département au titre de cette compétence.

17. —

Aussi, la nouvelle répartition des adhésions au sein du SMMS (GEMAPI / ENS), mérite de s'attarder sur la nouvelle gouvernance qui en résulterait.

Un double toilettage des statuts est par conséquent recommandé :

1/ clarification des compétences et renforcer leur qualification « mixte » relevant de la GEMAPI et des ENS (sans les scinder pour ne pas être un syndicat à la carte d'autant que ces actions sont assez homogènes) ;

2/ gouvernance.

**B) Si la CAGB exerce la compétence GEMAPI dans son intégralité, seule une partie de celle-ci sera transférée au SMMS. Aussi, plusieurs hypothèses existent pour le transfert ou la délégation de la compétence à des syndicats. La révision des statuts pourrait clarifier au besoin ce champ d'intervention.**

18. —

En l'espèce, la compétence GEMAPI est exercée en intégralité au niveau de la Communauté. En ce qui concerne le SMMS, la compétence n'est exercée que de manière limitée à la préservation du Marais de Saône.

En effet, dans les relations entre une Communauté et un syndicat, il est tout à fait possible pour l'EPCI-FP de transférer la compétence GEMAPI intégralement ou par blocs.

L'article L. 5211-61 du CGCT, tel que modifié par l'article 4 de la récente loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI, prévoit désormais, en son alinéa 3, que :

*« En matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou un établissement public territorial peut transférer à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte l'ensemble des missions relevant de cette compétence, définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement. Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce transfert total ou partiel peut être réalisé au profit d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de l'établissement public territorial ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes du territoire de l'établissement. »*

Dès lors, il est possible pour une Communauté :

- de transférer tout un item 1°, 2°, 5° et/ou 8° à un syndicat ;
- de transférer à un syndicat une partie seulement d'un des items 1°, 2°, 5° et/ou 8° ;
- ou depuis la loi FESNEAU de même envisager un transfert par actions (ce qui est au final la situation aujourd'hui du syndicat) : il existe désormais une « *sécabilité* » interne pour toutes les missions de la compétence GEMAPI. Il est donc possible de transférer la compétence à un syndicat mixte, mais pour une partie seulement des actions relevant de chacun des quatre items GEMAPI : par exemple, il est possible de ne transférer, au sein de l'item 1° « *aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique* », seulement les opérations de restauration et d'entretien de rivière, mais non l'aménagement des rives, etc. ce qui semble adapté en l'espèce.

19. —

En effet, les EPCI-FP peuvent exercer la compétence GEMAPI pour tout ou partie de leur territoire (art. L. 5211-61, al. 3 du CGCT).

Il est possible aussi que ce travail en commun soit un montage contractuel, une « *délégation de compétence* » au profit d'un EPAGE ou d'un EPTB constitué en syndicat mixte, ce par une convention (art. L. 213-12, V du Code de l'environnement, art. L. 1111-8 du CGCT). Dans cette hypothèse, la durée et les modalités d'intervention sont alors fixées « *sur mesure* » dans la convention. Il s'agit donc d'un montage souple mais plus délicat à gérer en cas de différends entre les acteurs au fil du temps.