

**COMITE NATIONAL DE L'EAU**  
-----  
**SEANCE DU 15 DECEMBRE 2015**

**AVIS RELATIF AUX CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE  
FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS LOCALES DE L'EAU**

**DELIBERATION N°2015-16**

Le groupe gouvernance s'est réuni le 22 octobre, le 10 novembre, le 25 novembre 2015 et le 7 décembre. Cette proposition de délibération rend compte des discussions du groupe en formulant un constat partagé concernant le fonctionnement des CLE, et formule des propositions opérationnelles pour moderniser le fonctionnement des CLE ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE.

**CONSTAT**

**Le constat partagé par le groupe :**

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a renforcé la portée juridique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE):

- Le SAGE a évolué d'un document de planification à portée limitée à un document à portée réglementaire<sup>1</sup> ;
- La CLE est invitée, lorsque le SAGE est approuvé, à délibérer lorsqu'elle est consultée pour avis sur des dossiers police de l'eau<sup>2</sup>, en conciliant le cas échéant les avis divergents des parties prenantes. Ces avis doivent par ailleurs être rendus dans des délais très contraints.

Le groupe note au passage que le caractère obligatoire de la consultation de la CLE pour avis sur les dossiers loi sur l'eau sera nécessairement débattu dans le cadre de la réforme relative au permis unique IOTA/ICPE.

La complexité des sujets et la longueur des procédures d'élaboration d'un SAGE peuvent démobiliser les membres de la CLE, ce qui a pour conséquence l'absentéisme de certains membres.

La procédure d'enquête publique, si elle est adaptée à la phase d'élaboration du SAGE, apparaît très contraignante pour la révision d'un SAGE et limite donc le caractère évolutif d'un SAGE.

---

<sup>1</sup> En application de l'article L.212-5-2 du code de l'environnement, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité soumis à la police de l'eau. Les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau.

<sup>2</sup> R.214-10 du code de l'environnement pour les autorisations au titre de la loi sur l'eau, article 8 du décret n° 2014-751 du 1er juillet 2014 pour les autorisations unique IOTA. L'avis doit être rendu dans un délai de 45 jours. Passé ce délai, l'avis est réputé favorable.

Une partie des acteurs des territoires ressent une insuffisante représentation ou prise en considération de ses intérêts dans les CLE.

Le choix de la structure porteuse de la CLE et son articulation avec les travaux de la CLE représentent un fort enjeu pour le fonctionnement de la CLE et la mise en œuvre du SAGE.

## **ORIENTATIONS**

En premier lieu, le groupe prend acte de la possibilité de la désignation non nominative des membres de la CLE dans l'arrêté de composition constitutif de la CLE. Il considère que la composition de la CLE doit être adaptée aux territoires. L'ensemble des membres n'est pas satisfait de l'exploitation des possibilités offertes par les textes pour la composition des CLE mais il ne paraît pas légitime et utile de préciser davantage sa composition au niveau national.

En deuxième lieu, le groupe souhaite que le fonctionnement de la CLE permette :

- de recentrer les réunions plénières de la CLE sur les sujets porteurs, stratégiques ou pour lesquels une concertation de l'ensemble des membres semble indispensable ;
- d'accompagner le Président et de préparer les débats les plus sensibles au sein d'un Bureau de la CLE afin de limiter les risques de blocages en plénière ;
- de mener les travaux techniques au sein de commissions thématiques.

En ce sens, il est nécessaire, au travers d'une approche pédagogique et sociologique, de former et de sensibiliser les membres sur leurs rôles au sein de la CLE. Aussi l'animation de la CLE doit prendre la mesure de la dimension politique, technique, juridique et organisationnelle entraînée par la réforme de la LEMA.

En troisième lieu, il paraît pertinent au groupe de davantage encadrer les délais de la procédure d'élaboration et de révision du SAGE et de simplifier les procédures de révision du SAGE.

En quatrième lieu, il convient que la mise en œuvre du SAGE approuvé soit davantage articulée avec la déclinaison des programmes de mesures des SDAGE, et s'appuie sur une structuration de la maîtrise d'ouvrage publique ayant les capacités techniques et juridiques suffisantes. Le lien entre les commissions locales de l'eau, les commissions territoriales et les comités de bassin doit être renforcé.

Le groupe insiste principalement sur la diffusion des bonnes pratiques par voie d'instruction gouvernementales ; seules ses recommandations concernant l'encadrement des délais d'élaboration et la procédure de mise à jour/révision du SAGE nécessitent une modification de la réglementation.

## **RECOMMANDATIONS**

A cette fin, le groupe de travail gouvernance RECOMMANDE :

### **S'agissant de la composition de la CLE :**

1. D'utiliser les souplesses des textes actuels encadrant la composition des CLE et de rappeler par instructions aux préfets l'importance **d'adapter la composition de chaque CLE aux enjeux du territoire** tels qu'identifiés dans l'analyse préalable à la délimitation du périmètre du SAGE ;
2. De confirmer par instruction la **possibilité d'une désignation non nominative des membres de la CLE** dans l'arrêté constitutif de composition de la CLE ;

### **S'agissant de l'organisation de la CLE :**

3. D'adapter l'organisation de la CLE selon le temps de la vie du SAGE : en phase d'élaboration ou en phase de mise en œuvre.
4. D'élaborer au niveau national des **règles types de fonctionnement de la CLE, diffusée par voie d'instruction gouvernementale**, afin d'orienter la CLE dans ses réflexions sur son organisation et reprenant les recommandations suivantes :
  - a. **L'institution d'un Bureau de la CLE** dont les membres sont représentatifs des parties prenantes de la CLE et dont la composition minimale comprendrait : le Président de la CLE, un autre représentant du collège des élus, un usager économique, un usager non économique et un représentant de l'Etat ;
  - b. Lorsque le SAGE est approuvé, d'organiser et de formaliser une **délégation au bureau pour émettre les avis** de la CLE ou proposer des avis à la CLE selon l'importance et l'enjeu des sujets ;
  - c. De mettre en place des **commissions thématiques** pour préparer les sujets techniques et proposer à la CLE une vision synthétique des enjeux, de formuler des solutions et faire le lien avec les autres groupes de travail ou instances extérieures à la CLE sur le territoire.
  - d. D'inviter aux réunions de la CLE ou des groupes de travail thématiques toute **personne non membre de la CLE dont les compétences sont utiles** à la réflexion (personnes qualifiées, institutions, animateur du contrat territorial, animateur de SCOT, groupe de recherche, associations ou groupements qui ont un intérêt et les moyens d'agir sur le territoire du SAGE, etc.)
  - e. Que les règles de fonctionnement prévoient les **modalités de formation** des membres de la CLE et de demander par instruction que les agences de l'eau conditionnent leurs financements de l'animation du SAGE à la mise en place d'une **formation** de tous les membres de la CLE (animateur, président, membres des différents collèges) adaptée aux enjeux du territoire (environnement, institutions, économie du territoire, état des connaissances) et au temps de vie du SAGE ;

- f. De définir des **règles d'assiduité** selon des modalités qui paraissent les plus adaptées à la CLE (suivi et système de relance et publication annuelle de l'assiduité des membres ou institutions représentées);
  - g. De clarifier les **mesures d'organisation** de l'animation afin de donner de la visibilité aux membres de la CLE (mise en place de retro planning etc.,...);
5. De **rendre plus accessible** les documents produits pour les membres de la CLE, ces documents devant être vulgarisés lorsque de besoin ;

**S'agissant de la procédure d'élaboration et de révision du SAGE :**

6. De **limiter le délai d'approbation du SAGE initial** à 6 ans à partir de l'arrêté de composition de la CLE. Dans l'hypothèse où le SAGE n'est pas élaboré dans les délais réglementairement prescrits, le Préfet peut [dissoudre la CLE ou], en application de l'article L212-6, élaborer le schéma et l'approuver ;
7. De distinguer deux procédures d'évolution du SAGE approuvé :
- a. la modification lorsque l'évolution se limite à la stricte mise en compatibilité à un document de rang supérieur, à la correction d'erreurs matérielles ou à l'ajustement du règlement sans remettre en cause son économie générale ;
  - b. la révision du SAGE dans les autres cas.
8. De proportionner ces procédures d'évolution du SAGE comme suit :
- a. la procédure de modification est organisée de sorte que l'enquête publique est substituée par une simple mise à disposition dématérialisée et seul l'avis du comité de bassin est requis et réputé favorable aux termes d'un délai de 4 mois ;
  - b. la procédure de révision est simplifiée par rapport au droit commun de sorte que l'enquête publique est substituée par une simple mise à disposition dématérialisée [, sauf décision du Préfet ou délibération à la majorité simple de la CLE].
9. De préciser que ces évolutions peuvent intervenir à tout moment à l'initiative du Préfet ou sur délibération de la CLE votée à la majorité simple. La CLE délibère tous les 6 ans à la majorité simple sur l'opportunité de la révision du SAGE ;

**S'agissant du choix de la structure porteuse de la CLE et de l'articulation du SAGE et de la CLE avec les autres documents d'aménagement du territoire et les instances de planification :**

10. Que les agences de l'eau, selon les modalités qu'elles mettent en œuvre, élaborent un rapport au comité de bassin sur les outils des agences mobilisés par les SAGE pour leur mise en œuvre en lien avec les phases de préparation de la mise à jour des SDAGE et de révision des programmes d'intervention des agences de l'eau ;

11. Une **représentation des CLE "es qualité" dans les Comités de bassin** qui donnerait davantage de reconnaissance et de légitimité aux CLE (et aussi davantage de cohérence). Par ailleurs, il est recommandé d'associer les CLE comme structures invitées à titre consultatif (sans droit de vote), aux Commission Territoriales des Comités de Bassin.
12. D'encourager la mise en place, dans chaque bassin, d'une « **conférence des présidents de CLE** », associant les bureaux des comités de bassin et les animateurs des CLE, et animée par la DREAL de bassin et l'agence de l'eau, pour sensibiliser et tenir informés les élus sur les sujets qui les concernent et de favoriser les échanges avec les autres types de planifications contractuelles mis en œuvre.
13. D'encourager, dans les Stratégies d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau (SOCLE) des SDAGE et dans les Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI), la cohérence des territoires couverts par les **structures porteuses** avec les périmètres des SAGE. Ces structures doivent être capables de mobiliser les compétences techniques, juridiques, politiques, organisationnelles nécessaires à la CLE en phase d'élaboration du SAGE et les compétences opérationnelles en phase de mise en œuvre du SAGE ;
14. De réaliser un bilan au CNE des évolutions du maillage territorial des compétences de l'eau à la suite à l'adoption des SDCI et en prévision de l'élaboration des SOCLE, notamment pour examiner la cohérence globale des structures de porteuses.
15. De mettre en place une commission thématique d'aménagement des territoires au sein des CLE, chargées d'assurer l'articulation et la synergie des autres documents de planification avec le SAGE ;
16. De mettre à disposition tous les types d'outils existants facilitant le travail de la CLE et la mise en œuvre du SAGE (exemple : **l'outil OSAPI** - Outil de déclinaison du SAGE Boulonnais dans les Plu(l) - qui permet de disposer d'un PLUi fiable qui retranscrive les mesures du SAGE).