



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE POUR LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX DE LA LYS (SYMSAGEL)

(Pas-de-Calais)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 14 janvier 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE	5
2 L'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS DU SYMSAGEL.....	10
2.1 Des statuts à clarifier.....	10
2.2 La mise en œuvre dysfonctionnelle des attributions.....	12
2.3 Un champ d'intervention à sécuriser	13
2.3.1 Le dispositif MIRAPI	13
2.3.2 La réalisation d'une station de pompage à Cuinchy	14
3 LES RÉQUISITIONS DU COMPTABLE PUBLIC	16
4 LES SITUATIONS NON CONFORMES À RÉGULARISER.....	18
4.1 Une comptabilité d'engagement à renforcer	18
4.2 Le cumul d'activités du directeur général des services et de son adjoint	18
4.3 Une convention passée irrégulièrement avec le SMAEL	21
ANNEXES	22

SYNTHÈSE

Le syndicat mixte pour le schéma d'aménagement et gestion des eaux de la Lys (SYMSAGEL) est un établissement public territorial de bassin, composé de neuf établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), situés sur le bassin hydrographique de la Lys.

Il remplit les missions suivantes :

- coordination et suivi de la mise en œuvre des actions et de l'atteinte des objectifs du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau du bassin de la Lys ;
- maîtrise d'ouvrage déléguée, par certains de ses membres, pour des opérations entrant notamment dans le champ de leur compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), tels que l'entretien et la restauration des cours d'eau.

L'établissement public intervient dans les politiques publiques complexes de la gestion de l'eau et de la prévention des inondations, dont les compétences sont éclatées entre de nombreux acteurs publics.

Ses attributions syndicales, telles que définies dans ses statuts, ne correspondent pas toutes aux missions effectivement exercées. Les statuts évoquent en effet un « transfert » de compétence de ses membres au lieu d'une « délégation » de compétence, ce qui emporte des conséquences juridiques, financières et opérationnelles importantes. La chambre lui rappelle son obligation de disposer de statuts conformes, définissant précisément ses missions.

La mise en œuvre des outils et instruments juridiques adaptés à l'exercice des missions déléguées par ses membres constitue une faiblesse récurrente du SYMSAGEL. Dans ce cadre, la chambre lui recommande, préalablement à toute action, de formaliser par convention les modalités de son intervention, de manière à définir les procédures, les modalités financières et à prévenir tout risque de contentieux. À défaut, le SYMSAGEL s'expose à des difficultés, comme celles rencontrées en 2021 avec son comptable public assignataire, à la suite du refus par ce dernier de payer des mandats, en l'absence de pièces justificatives. Ceux-ci concernaient des opérations réalisées par le syndicat mixte, pour le compte de ses membres, mais dont aucune convention de mandat n'avait, à tort, été conclue.

D'autres dysfonctionnements ont été constatés, en matière de tenue d'une comptabilité d'engagement, de plafonnement des emplois de direction et de périmètre de ses missions limité à ses seuls membres. À cet égard, le syndicat mixte est invité à se conformer au strict cadre fixé par la loi, ainsi que par ses statuts.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappels au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : adopter des statuts en cohérence avec les attributions effectivement exercées, conformément à l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales (applicable aux syndicats mixtes par renvoi à l'article L. 5711-1 du même code).			X	12
Rappel au droit n° 2 : tenir une comptabilité d'engagement, conformément aux articles L. 2342-2 et R. 2342-10 du code général des collectivités territoriales (applicables aux syndicats mixtes par renvoi des articles L. 5722-1 et R. 5711-1-1 du même code).			X	18
Rappel au droit n° 3 : abroger les délibérations entachées d'illégalité, conformément à l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration.			X	20

Recommandations (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : définir et formaliser, avec les EPCI membres, les opérations déléguées et leurs modalités de mise en œuvre, préalablement à tout engagement du syndicat.			X	15

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte pour le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Lys (SYMSAGEL), sur les exercices 2019 et suivants, a été ouvert par courrier du président de la chambre du 24 juin 2024, adressé à M. Raymond Gaquère, président et ordonnateur du syndicat sur toute la période.

Il a, pour l'essentiel, porté sur les réquisitions du comptable public intervenues en 2021, ainsi que sur la mise en œuvre des attributions du syndicat.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 19 septembre 2024, avec le président en fonctions.

Lors de sa séance du 3 octobre 2024, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Elle a, par ailleurs, décidé l'envoi d'extraits à un tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 14 janvier 2025, a arrêté les observations définitives suivantes.

La Lys prend sa source à Lisbourg, dans les collines de l'Artois. Elle parcourt près de 85 kilomètres en France, matérialise la frontière franco-belge sur 25 kilomètres, et se jette dans l'Escaut à Gand (Belgique). Dans sa partie « Lys rivière », la Traxenne, la Laquette, la Melde du Pas-de-Calais et la Liauwette constituent ses principaux affluents. À Aire-sur-la-Lys, après le passage en siphon sous le canal à grand gabarit (qui relie les bassins de la Deûle et de l'Aa⁴), elle devient canalisée et compte alors de nombreux affluents⁵.

L'organisation de la gestion de l'eau

Le territoire national est divisé en **bassins hydrographiques**. Il s'agit d'une zone géographique à l'intérieur de laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, de fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta. Cette zone est délimitée par une ligne au-delà de laquelle les eaux s'écoulent dans des directions différentes et vers d'autres réseaux de rivières. La région Hauts-de-France s'étend principalement sur le bassin Artois-Picardie et, au Sud, sur le bassin Seine-Normandie.

Ces bassins sont gérés par un organe exécutif – les agences de l'eau⁶ – et une structure consultative – les comités de bassin⁷. Ces derniers sont chargés d'élaborer le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁸ élaboré pour chacun des bassins hydrographiques et prévu par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) est, quant à lui, une déclinaison du SDAGE à une échelle locale, celle des **sous-bassins hydrographiques**. Le SAGE est élaboré par les acteurs locaux, réunis au sein de la commission locale de l'eau et approuvé par l'État.

Le bassin Artois-Picardie est couvert par 15 SAGE, dont celui de la Lys, mis en œuvre par le SYMSAGEL.

Le SYMSAGEL répond, depuis 2009, à la définition – prévue à l'article L. 213-12 du code de l'environnement – d'un établissement public territorial de bassin (EPTB). Il peut ainsi intervenir à l'échelle du bassin de la Lys pour faciliter, notamment, la prévention des inondations ou encore la gestion équilibrée de la ressource en eau.

Un EPTB n'a, toutefois, 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, et qui, de ce fait, doivent figurer de manière précise dans les statuts.

⁴ Source : SYMSAGEL.

⁵ La Clarence et la Lawe en rive droite et la Bourre en rive gauche.

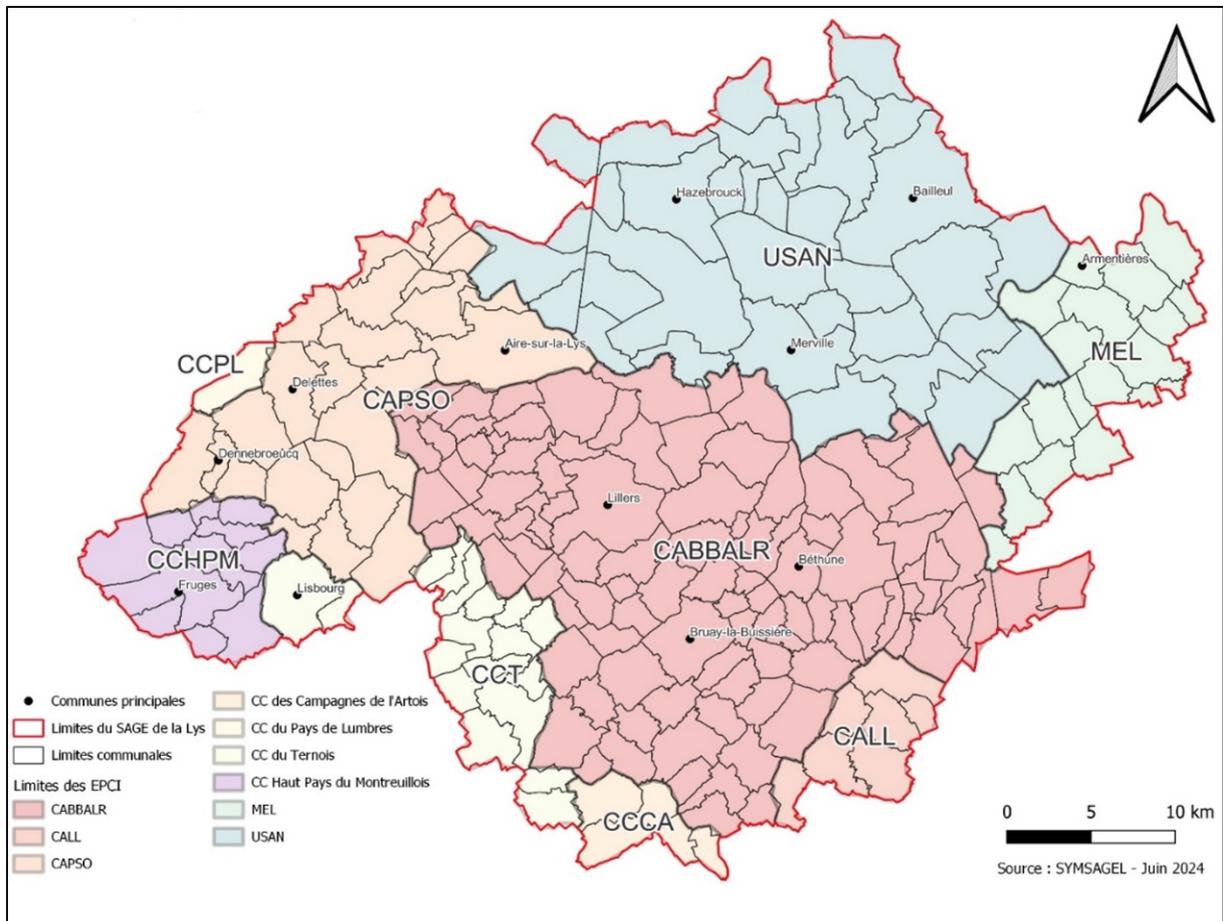
⁶ Agences publiques de l'État placées sous la tutelle du ministère de la transition écologique. Elles ont une mission de collecte de redevances sur les usages de l'eau pour financer des projets favorisant la préservation et la reconquête du bon état de la ressource.

⁷ Les comités de bassin sont des instances de concertation et de planification. Ils réunissent des représentants des collectivités, de l'État, des usagers (industriels, agriculteurs, consommateurs), des associations et définissent les politiques et actions à mener pour répartir la ressource en eau et lutter contre la pollution au niveau des bassins hydrographiques.

⁸ Pour chaque bassin, le comité de bassin arrête les grandes orientations dans le cadre des politiques nationales et européennes de l'eau. Il fixe pour six ans (2022-2027) les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs de la BCE. C'est un document de planification qui donne les grands thèmes d'action, des objectifs de quantité et de qualité à atteindre pour chaque masse d'eau et détermine les aménagements et dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux. Le SDAGE doit être approuvé par le préfet coordonnateur de bassin.

Le SYMSAGEL est composé de neuf établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁹.

Carte n° 2 : Territoire et membres du SYMSAGEL



Source : chambre régionale des comptes, à partir de SYMSAGEL.

⁹ La communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane (CABBALR), la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL), la communauté d'agglomération du pays de Saint-Omer (CAPSO), la communauté de communes des campagnes de l'Artois (CCCA), la communauté de communes du Haut pays du Montreuillois (CCHPM), la communauté de communes du pays de Lumbres (CCPL), la communauté de communes du Ternois (CCT), la métropole européenne de Lille (MEL), l'union syndicale d'aménagement hydraulique du Nord (USAN).

Ces derniers exercent la compétence en matière de « gestions des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI)¹⁰, laquelle concerne les actions suivantes :

- l'aménagement des bassins versants¹¹ ;
- l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des zones humides.

Dès lors, en l'absence de transfert ou de délégation de cette compétence de la part de ses membres, un EPTB ne peut exercer que des missions de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations.

Faisant suite aux inondations subies dans le département du Pas-de-Calais à partir de l'automne 2023, une mission d'appui au préfet de la région des Hauts-de-France pour renforcer la résilience des territoires a été confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA), le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAEER), ainsi que l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), dont le rapport a été rendu public en mai 2024.

Cette mission émet notamment une recommandation, à destination du préfet coordonnateur du bassin, dans le but de fluidifier le fonctionnement de la gouvernance dans tous les acteurs intervenant dans la GEMAPI : « *s'assurer [...] de la clarté des transferts et délégations de compétence, pour que les responsabilités soient bien réparties* » et « *aller vers des répartitions plus homogènes et systématiques, en privilégiant le transfert à la délégation au sein des différents syndicats et EPTB existants. Cela facilitera leur travail au quotidien et permettra de gagner du temps* ».

Depuis le mois de mai 2024, l'État a pris l'initiative d'engager, avec les collectivités, des travaux portant sur l'organisation de la compétence et des responsabilités en matière de GEMAPI, ainsi que sur la préfiguration d'un EPTB s'étendant sur les bassins de la Lys et de l'Yser. Le SYMSAGEL y participe avec quelques réserves et a entamé les réflexions avec ses membres quant à une évolution de ses statuts.

¹⁰ Créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »), cette compétence est définie par renvoi aux 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Elle est devenue une compétence obligatoire des EPCI, en lieu et place des communes les constituant (cf. lois du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et 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).

¹¹ Territoire géographique correspondant à l'ensemble de la surface recevant les eaux qui circulent naturellement vers un même cours d'eau ou vers une même nappe d'eau souterraine.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le SYMSAGEL est un acteur central, à l'échelle du bassin de la Lys, placé au cœur des enjeux pour renforcer la résilience d'un territoire subissant régulièrement des inondations.

La gouvernance en matière de prévention des inondations est toutefois complexe. Elle se répartit entre les neuf établissements publics de coopération intercommunale, situés sur le bassin de la Lys. En tant qu'établissement public territorial de bassin, le SYMSAGEL ne peut intervenir, en la matière, qu'après transferts ou délégations de compétences opérées par ses membres.

2 L'EXERCICE DES ATTRIBUTIONS DU SYMSAGEL

2.1 Des statuts à clarifier

Selon ses statuts en vigueur, le SYMSAGEL a pour objet la réalisation des missions figurant dans le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Missions statutaires du SYMSAGEL

Attributions	Type de mission	Régime juridique	Financement
Animation, suivi du SAGE et sensibilisation	Obligatoire	Transfert	Contribution
Coordination et études en matière de GEMAPI à l'échelle du bassin (aménagement du bassin ou d'une partie du bassin, entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau)	Obligatoire	Transfert	Contribution
Coordination et études hors GEMAPI à l'échelle du bassin (approvisionnement en eau, maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et lutte contre l'érosion des sols, lutte contre la pollution, aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile, exploitation, entretien et aménagement d'ouvrages hydrauliques existants, mise en place et exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques)	Obligatoire	Transfert	Contribution
Portage de travaux de réalisation et d'entretien des ouvrages prévus dans le programme de lutte contre le ruissellement et l'érosion (A) aux plans de gestion des milieux aquatiques (B) et au PAPI ¹² (C)	Facultative Options A/B/C	Transfert	Contribution additionnelle des membres volontaires
Intervention hors échelle du bassin sur les missions GEMAPI et hors GEMAPI	Facultative	Convention	Convention
Exécution et exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, réalisés en application de l'article L. 211-7 (1 à 11) du code de l'environnement	Facultative	Convention	Convention

Source : chambre régionale des comptes, à partir des statuts du SYMSAGEL.

¹² Programme d'action de prévention des inondations. Il s'agit d'une labellisation à l'échelle du bassin pour conduire de façon concertée des actions de prévention des inondations dans une logique amont-aval. Le plan d'action garantit aux financeurs une cohérence d'ensemble des actions et permet aux maîtres d'ouvrages de bénéficier de financements de l'État.

Les difficultés de gestion rencontrées par le SYMSAGEL – qui feront l'objet des développements dans la partie *infra* relative aux réquisitions – concernent l'exercice de la mission de portage de travaux, définie à l'article 3 des statuts¹³.

La rédaction de ces derniers engendre de la confusion en évoquant, à plusieurs reprises, en référence à ces missions, un « transfert » de compétence de la part des EPCI membres. L'article 10 prévoit également que ces missions facultatives soient financées par le versement d'une contribution additionnelle.

Ces dispositions statutaires procèdent d'une modification intervenue le 2 novembre 2018. En réponses aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la motivation de cette révision statutaire visait principalement à permettre au SYMSAGEL de pouvoir se positionner comme maître d'ouvrage des travaux, en particulier sur le territoire des EPCI du bassin faiblement doté en ingénierie. Dès le 4 décembre 2018, le comité syndical adopte une délibération portant encadrement du transfert du portage de travaux, visant à préciser les modalités de mise en œuvre de cette mission.

Les missions de portage qui y sont évoquées constituent, en fait, des délégations de maîtrise d'ouvrage de la part de l'EPCI membre. Le SYMSAGEL assure alors le préfinancement de l'ensemble des études et des travaux nécessaires à la réalisation de l'opération. En contrepartie, l'EPCI s'engage à rembourser le financement de cette dernière.

La contribution additionnelle évoquée plus haut ne concerne plus que des frais d'ingénierie accessoires des opérations de travaux et d'entretien des cours d'eau.

Un transfert de compétence en bonne et due forme de tout ou partie de la compétence en matière de GEMAPI de l'EPCI impliquerait que ce dernier s'en dessaisisse et que le SYMSAGEL la prenne à sa charge.

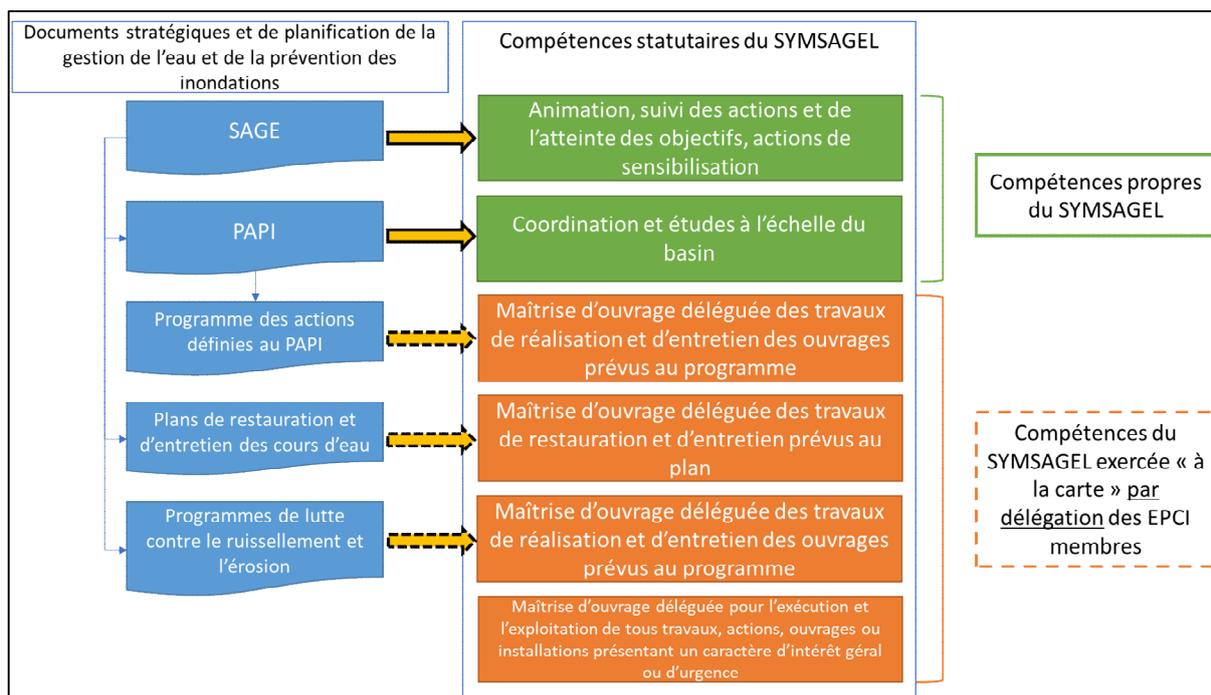
Celui-ci a fait part de la nécessité politique d'alors d'afficher des transferts de compétence, dans le cadre de la prise de compétence GEMAPI par les EPCI, encouragés dans le cadre de la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE)¹⁴. En réponse aux observations provisoires de la chambre, son président précise que les statuts modifiés en 2018 constituent « *le résultat d'un accord négocié* » avec ses membres, en lien avec leur représentation au comité syndical.

¹³ « [...] 2. pour les membres qui le souhaitent, le syndicat est habilité à entreprendre toutes actions relatives au portage :

- a) des travaux de réalisation et d'entretien des ouvrages prévus dans le programme de lutte contre le ruissellement et l'érosion (items 1 et 4 L. 211-7 CE) ;
- b) des travaux de restauration et d'entretien prévus dans les plans de restauration et d'entretien (items 2 et 8 L. 211-7 CE) ;
- c) des travaux de réalisation et d'entretien des ouvrages de lutte contre les inondations prévus au PAPI (items 1 et 5 L. 211-7 CE) [...] ».

¹⁴ Approuvée par le préfet coordonnateur de bassin, la SOCLE est un document d'accompagnement du SDAGE. Elle a pour objectifs d'accompagner et de faciliter l'action des collectivités en matière de coopération, de mise en place et d'appropriation des nouvelles compétences attribuées à certaines d'entre elles en matière d'eau, consécutivement aux lois de 2014 et de 2015 citées *supra*.

Schéma n° 1 : Attributions effectives du SYMSAGEL



Source : chambre régionale des comptes, à partir des statuts du SYMSAGEL et de la délibération du 4 décembre 2018.

Or, contrairement aux statuts, il n'y a pas de transfert de compétence au SYMSAGEL de la part de ses EPCI membres. La révision statutaire de 2018 a uniquement introduit la possibilité, pour les EPCI, d'en déléguer seulement une partie.

Rappel au droit n° 1 : adopter des statuts en cohérence avec les attributions effectivement exercées, conformément à l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales (applicable aux syndicats mixtes par renvoi à l'article L. 5711-1 du même code).

2.2 La mise en œuvre dysfonctionnelle des attributions

Un EPTB ne dispose de leviers d'action opérationnels, notamment pour réaliser la maîtrise d'ouvrage d'études ou de travaux, que par les transferts et délégations de compétence décidés par ses membres¹⁵.

¹⁵ Cf. dispositions V. et VI. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

En l'état actuel de la répartition des compétences entre le SYMSAGEL et ses membres, le seul cadre d'intervention possible est donc la délégation de compétence (cf. schéma n° 1), dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹⁶.

Le code de la commande publique (CCP) définit la maîtrise d'ouvrage¹⁷ et, notamment, les attributions d'un maître d'ouvrage. Ce dernier, pour chaque opération envisagée, s'assure préalablement de sa faisabilité, de son opportunité et de son financement. Il peut recourir à des tiers pour réaliser ses opérations¹⁸, selon plusieurs modalités, tels que l'assistance à maîtrise d'ouvrage, le transfert de maîtrise d'ouvrage, ou encore le mandat de maîtrise d'ouvrage.

Dans ce dernier cas et quel qu'en soit le montant, un contrat de maîtrise d'ouvrage doit être conclu par écrit, conformément à l'article L. 2422-7 du CCP.

En l'espèce et jusqu'en 2022, aucune des opérations du SYMSAGEL réalisées pour le compte de ses membres, dans le cadre des portages de travaux, n'était encadrée par des conventions conclues avec les EPCI délégants.

Cette situation est à l'origine du refus par le comptable public, en 2021 de payer les mandats liés à ces opérations et de la décision du président du SYMSAGEL de le réquisitionner.

2.3 Un champ d'intervention à sécuriser

Le SYMSAGEL est engagé dans différentes opérations, réalisées dans le périmètre du bassin de la Lys, à la suite des phénomènes d'inondations qu'a connus le département du Pas-de-Calais en novembre 2023 et en janvier 2024.

2.3.1 Le dispositif MIRAPI

L'État a mis en place un dispositif de soutien financier aux habitants sinistrés (en particulier aux propriétaires) afin de réduire la vulnérabilité de leurs habitations, dénommé « mieux reconstruire après inondation » (MIRAPI).

¹⁶ Celui-ci prévoit notamment que les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public délégant. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée, et définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur le délégataire.

¹⁷ Articles L. 2421-1 et suivants du CCP

¹⁸ Article L. 2422-1 du CCP.

Le dispositif MIRAPI¹⁹

Il permet de subventionner des travaux permettant l'obturation des ouvrants par l'installation de batardeaux et de clapets anti-refoulement, ainsi que de divers travaux (réhausse des prises électriques, achat de pompe, ...) réduisant la vulnérabilité du bien.

Le taux de subvention dépend du type de travaux et de la réalisation préalable d'un diagnostic de vulnérabilité de l'habitation, lequel peut également être intégralement pris en charge par la collectivité territoriale et l'État par l'intermédiaire du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), couramment appelé « fonds Barnier ».

En vertu de ce dispositif, le SYMSAGEL est présenté par l'État – au même titre que d'autres syndicats mixtes pour l'aménagement et la gestion des eaux – comme un organisme « porte d'entrée » pour la réalisation des diagnostics de vulnérabilité, pour les communes sinistrées relevant du territoire de la CABBALR, de la CAPSO et de la CCHPM.

Pour mettre en œuvre ce dispositif d'urgence, le SYMSAGEL a choisi²⁰ d'aller au-delà du cadre présenté *supra* en se faisant déléguer, par les particuliers qui le souhaitent, la maîtrise d'ouvrage des travaux sur leurs habitations.

Il a obtenu de l'État, le 30 avril 2024, une subvention de 75 000 € pour la prise en charge de 100 diagnostics de vulnérabilité, et une subvention de 1,5 M€ correspondant à la réalisation de travaux de réduction de la vulnérabilité préconisés par un diagnostic portant sur 125 biens à usage d'habitation sinistrés.

Dans certaines situations, toutefois, un reste à charge de 10 à 20 % du montant total peut peser sur les particuliers. Or, alors que les opérations sont d'ores et déjà engagées, la position des EPCI membres quant au financement éventuel de ce reste à charge n'est pas définie, plaçant le SYMSAGEL dans l'incertitude quant au remboursement des frais avancés.

Plus largement, dès lors que la réalisation de ces diagnostics et la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux n'entrent pas dans le champ des compétences propres du SYMSAGEL, son intervention dans le cadre de MIRAPI n'aurait pu se faire que par délégation de ses membres, détenteurs de la compétence en matière de GEMAPI.

Selon la chambre, le SYMSAGEL aurait dû établir, préalablement, avec eux, une convention précisant le cadre de son intervention.

2.3.2 La réalisation d'une station de pompage à Cuinchy

Il s'agit d'une autre opération conduite, depuis le début de l'année 2024, par le SYMSAGEL, à la suite des inondations de 2023-2024. Elle vise à construire une installation permanente de transfert d'eau de l'aval vers l'amont de l'écluse de Cuinchy.

Dès le mois de mars 2024, le syndicat a réalisé une étude de faisabilité, complétée au mois de mai par une étude juridique quant au transfert de la maîtrise d'ouvrage de la station de pompage.

¹⁹ Régi par les arrêtés du 1^{er} décembre 2023, 19 décembre 2023, 26 janvier 2024, 22 mars 2024 et 31 janvier 2024.

²⁰ Par délibération du bureau syndical du 13 mars 2024.

Compte tenu de la répartition des compétences entre les différents acteurs, la responsabilité de l'opération est principalement portée par la CABBALR, comme donneur d'ordre, et accessoirement par l'État, en sa qualité de financeur.

À la clôture du contrôle, les modalités de l'opération ne sont pas définies, qu'il s'agisse de la confirmation par l'État de sa participation financière ou de la délégation de la maîtrise d'ouvrage par la CABBALR, en dépit de l'envoi de courriers datés du 12 juin 2024 au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au président de l'EPCI.

En s'engageant, à défaut d'accord explicite et formel de ces deux acteurs, le SYMSAGEL s'expose juridiquement et financièrement, nonobstant l'urgence réelle liée à la situation du territoire et au risque de nouvelles inondations.

En outre, une révision statutaire pour transférer l'ouvrage du cas d'espèce mériterait d'en mesurer préalablement tous les impacts financiers et organisationnels pour le syndicat, de manière à éclairer la décision des élus.

Cette révision devrait également être l'occasion, pour le syndicat, de conduire une réflexion globale avec ses membres sur l'exercice de la compétence en matière de GEMAPI, telle qu'elle est actuellement exercée, ainsi que sur les moyens – organisationnels, financiers, humains – dont dispose le syndicat pour remplir les missions qui lui sont confiées.

Recommandation n° 1 : définir et formaliser, avec les EPCI membres, les opérations déléguées et leurs modalités de mise en œuvre, préalablement à tout engagement du syndicat.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du SYMSAGEL fait état d'un « *cadre juridique totalement inadapté aux structures de bassins* ». La chambre précise que sa recommandation s'applique en l'état du droit existant fixé par la loi et les statuts du syndicat. Il appartient à ce dernier – comme à toute entité publique – de définir et mettre en œuvre des procédures conformes et adaptées à ses activités, le fussent-elles dans des situations d'urgence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les attributions syndicales sont définies par les statuts. Or, la chambre a constaté que ceux-ci, tels que rédigés, ne correspondent pas aux missions réellement exercées.

Les statuts évoquent un « transfert » de compétence de ses membres au lieu d'une « délégation » de compétence, ce qui emporte des conséquences juridiques, financières et opérationnelles importantes. La chambre lui rappelle son obligation de disposer de statuts conformes et définissant précisément ses missions.

Dès lors que le SYMSAGEL met en œuvre une mission réalisée pour le compte de ses membres, le cadre juridique de la convention s'impose à lui. Il en est également ainsi concernant sa participation à des dispositifs et opérations mis en œuvre à la suite des inondations qu'a connues le Pas-de-Calais en 2023 et 2024. La chambre lui recommande d'établir des conventions avec ses membres, préalablement à tout engagement.

3 LES RÉQUISITIONS DU COMPTABLE PUBLIC

La réquisition du comptable public par l'ordonnateur

Les finances publiques reposent sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, le premier détenant le pouvoir d'engager une dépense publique, quand le second possède celui de manier l'argent public. Cette répartition des rôles vise à garantir du respect des règles d'exécution des dépenses et des recettes définies par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et à se prémunir des risques de détournement de fonds publics, de collusion ou de corruption.

Le droit de requérir le comptable, confié aux ordonnateurs, est défini par les articles L. 1617-3 du CGCT et 38 du décret précité. Il fait suite à la suspension préalable et motivée du paiement, par le premier – en raison d'irrégularités constatées dans le cadre de ses contrôles – et notifiée au second.

Le comptable public est toutefois tenu de refuser de se conformer à l'ordre de réquisition en cas d'insuffisance des fonds disponibles, d'indisponibilité des crédits, d'absence de justification du service fait ou de défaut de caractère exécutoire des actes de l'ordre de réquisition.

Entre le 29 mars 2021 et le 29 décembre 2021, le président du SYMSAGEL a réquisitionné, à vingt reprises le comptable public, à la suite de son refus de payer plusieurs mandats²¹.

Ces refus étaient, pour l'essentiel, motivés par l'absence de convention de mandat à l'appui des ordres de payer présentés par le syndicat, dans le cadre d'opérations réalisées pour le compte de tiers²².

En effet, selon l'article D. 1617-19 du CGCT, avant de procéder au paiement d'une dépense, un comptable public est tenu d'exiger les pièces justificatives correspondantes, prévues par une nomenclature définie à l'annexe I du même code (au titre de laquelle figurent les conventions de mandat s'agissant des opérations effectuées par un mandataire).

Le comptable du SYMSAGEL était donc bien fondé à refuser les paiements qui lui étaient demandés.

L'ordonnateur explique ses ordres de réquisition par la nécessité de respecter le délai de paiement des entreprises prestataires, compte tenu des « *conséquences économiques liées au contexte sanitaire* ». Il indique également que le paiement des factures conditionnait le versement de subventions.

²¹ Cf. annexe n° 1.

²² Un ordre de réquisition peut contenir plusieurs mandats. Les vingt ordres de réquisition concernent, en totalité, 45 mandats. Tous, sauf deux, ont pour motif principal une absence de convention de mandat pour des opérations pour le compte de tiers.

Au 31 décembre 2023, 22 opérations pour le compte de tiers figurent inscrites dans les comptes du SYMSAGEL, au profit de ses différents membres. Comptablement, elles sont enregistrées sur des comptes 458, dont chacune dispose d'un numéro, ce qui permet de retracer les opérations de dépenses et de recettes qui leur sont afférentes.

Dès le premier ordre de réquisition émis, du 29 mars 2021, l'ordonnateur précise qu'« *il sera proposé au comité syndical l'adoption d'une délibération portant convention de mandat pour les EPCI concernés* ».

Ces conventions seront établies à compter du second semestre 2021²³, pour « *lever les difficultés rencontrées en matière de paiement et de perception des recettes résultant des opérations sous mandat* ».

Aucune autre réquisition n'est intervenue par la suite.

En conclusion, la chambre constate que les suspensions de paiement et les ordres de réquisition ont été mis en œuvre conformément à la réglementation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du SYMSAGEL évoque une distorsion entre une « *orthodoxie comptable* » qui méconnaîtrait « *la réalité du terrain* », nonobstant la nécessité même d'établir des conventions de mandat pour réaliser une opération pour le compte de tiers. La chambre lui rappelle ses obligations de disposer de statuts clairs et explicites quant aux attributions exercées par le syndicat et de mettre en œuvre une ingénierie administrative efficace pour remplir ses missions. Elle l'invite à y travailler pour l'avenir.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le comptable public a fait l'objet, en 2021, de vingt réquisitions de la part du président du SYMSAGEL, consécutivement à son refus de procéder au paiement de mandats pour défaut de pièces justificatives.

La chambre a constaté le bien fondé des refus du comptable et la régularité de la procédure de réquisition.

Les dépenses concernaient des opérations réalisées par le SYMSAGEL pour le compte de ses membres, par délégation de leur compétence. Or, cette intervention se déroulait en l'absence de convention en bonne et due forme, définissant les droits et obligations des parties, et devant être produite en justification des dépenses.

²³ Avec la CCCA le 10 septembre 2021, Ternois com le 25 octobre 2021, la CAPSO le 21 décembre 2021, puis la CCHPM en 2022.

4 LES SITUATIONS NON CONFORMES À RÉGULARISER

Le contrôle a été l'occasion d'examiner d'autres aspects de la gestion du SYMSAGEL.

4.1 Une comptabilité d'engagement à renforcer

Les suspensions de paiement du comptable évoquées *supra* reposent également, de manière accessoire, sur des motifs liés à l'absence fréquente de bons de commande en appui des mandats, le syndicat se contentant de produire l'acte d'engagement du marché support. Cette situation illustre la faiblesse de la comptabilité d'engagement du SYMSAGEL.

En outre, le syndicat mixte assure, de manière aléatoire, la traçabilité de la justification du service fait. Lorsqu'il n'a pas été en mesure de produire de procès-verbaux de livraison, l'ordonnateur a, en effet, joint à de nombreuses reprises un certificat administratif²⁴. Or, la production d'un tel document doit rester exceptionnelle.

Ces certificats administratifs sont rédigés de manière peu rigoureuse, en ce qu'ils ne comportent pas de date effective du service fait, mais la mention que la prestation a été réalisée « *dans les délais contractuels* ».

En certifiant le service fait, l'ordonnateur doit pouvoir s'appuyer sur une constatation effectuée par ses services. Il lui appartient donc de définir des procédures internes adaptées et de s'assurer de leur mise en œuvre.

La traçabilité des opérations de recettes et de dépenses constitue une obligation de l'ordonnateur, participant à la qualité de sa comptabilité d'engagement et au respect des principes comptables.

Rappel au droit n° 2 : tenir une comptabilité d'engagement, conformément aux articles L. 2342-2 et R. 2342-10 du code général des collectivités territoriales (applicables aux syndicats mixtes par renvoi des articles L. 5722-1 et R. 5711-1-1 du même code).

4.2 Le cumul d'activités du directeur général des services et de son adjoint

Le directeur général des services (DGS) exerce au SYMSAGEL ses fonctions à hauteur de 15 % d'un temps complet. Il est, par ailleurs, DGS du syndicat mixte d'adduction des eaux de la Lys (SMAEL)²⁵ à temps complet.

²⁴ 23 certificats administratifs en appui des 45 mandats objets des réquisitions.

²⁵ Créé en 2003, le SMAEL est constitué des départements du Nord et du Pas-de-Calais, et de la métropole européenne de Lille (MEL). Il est propriétaire d'une usine de production d'eau potable située à Aire-sur-la-Lys, qui alimente notamment en partie la MEL.

Le directeur général adjoint (DGA) exerce ses fonctions à hauteur de 80 %. Il occupe, par ailleurs, un emploi à temps non complet (20 %) au SMAEL.

**Les règles en matière de cumul d'activités sur emploi permanent
dans la fonction publique territoriale**

Le code général de la fonction publique pose le principe général d'interdiction du cumul d'activités dans son article L. 121-3.

Des dérogations sont toutefois possibles. Le décret du 20 mars 1991 modifié portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet prévoit, en effet, dans son article 9 qu' « *un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet que dans une collectivité ou un établissement autre que celui qui le rémunère à temps complet et si la durée totale de service qui en résulte n'excède pas de 15 % celle afférente à un emploi à temps complet* ».

L'article 8 dudit décret prévoit également qu'« *un fonctionnaire ne peut occuper un ou plusieurs emplois permanents à temps non complet que si la durée totale de service qui en résulte n'excède pas de plus de 15 p. 100 celle afférente à un emploi à temps complet* ».

En l'espèce, au regard des textes mentionnés *supra*, la situation du DGS et du DGA apparaît régulière quant au cumul d'activités.

Par ailleurs, la situation du DGA a, depuis 2015, connu d'importantes évolutions (cf. tableau *infra*).

Tableau n° 2 : Historique des actes concernant le DGA

Date	Libellé
07/07/2015	Création d'un poste de DGA chargé des services techniques à temps non complet (délibération du comité syndical du SYMSAGEL n° 2015/10)
30/09/2015	Nomination de M. X. en vue d'exercer un cumul d'emplois en qualité de DGA des services techniques du SYMSAGEL (arrêté du président du syndicat)
27/04/2017	Création d'un emploi permanent à temps complet d'ingénieur principal à compter du 01/09/2017 (délibération du comité syndical du SYMSAGEL)
13/06/2017	Nomination par voie de mutation de M. X. au grade d'ingénieur principal à compter du 01/09/2017
03/11/2017	Détachement sur l'emploi fonctionnel de DGA de M. X. à compter du 01/11/2017 pour une durée de trois ans
13/11/2020	Renouvellement du détachement sur l'emploi fonctionnel de DGA de M. X. à compter du 03/11/2020 et pour une durée de cinq ans
27/01/2022	Passage à temps partiel (80 %) à compter du 01/02/2022 et pour une durée d'un an de M. X., DGA du SYMSAGEL
13/01/2023	Reconduction du temps partiel de M. X. pour un an
01/02/2024	Reconduction du temps partiel de M. X. pour un an

Source : chambre régionale des comptes, à partir des documents transmis par le SYMSAGEL.

Le renouvellement du détachement de M. X, intervenu par arrêté du 13 novembre 2020, a fait l'objet d'un courrier de la sous-préfète de l'arrondissement de Béthune du 14 avril 2021, adressé à l'ordonnateur pour :

- lui signifier que les délibérations sur lequel l'arrêté était fondé étaient entachées d'illégalité ;
- l'inviter à « régulariser cette situation [...] en supprimant l'emplois de DGAS au plus tard au terme de la période de détachement de l'intéressé », soit le 3 novembre 2025.

La préfecture du Pas-de-Calais a, en effet :

- identifié l'illégalité des actes suivants :
 - la délibération du 7 juillet 2015 portant création de l'emploi fonctionnel de DGA ;
 - la délibération du 16 avril 2012 assimilant le syndicat à une commune de 20 000 à 40 000 habitants. Or, selon l'article 1^{er} du décret du 22 septembre 2000²⁶, une telle assimilation s'effectue au regard de trois critères cumulatifs : les compétences exercées, l'importance du budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer.
- établi que :
 - l'effectif moyen d'une commune de 20 000 habitants était de 254 agents, alors que le SYMSAGEL n'en comptait que 15 ;
 - les dépenses de fonctionnement d'une commune de 20 000 habitants s'élevaient en moyenne à 24,5 M€, lorsque celles du SYMSAGEL étaient de 1,2 M€.

Elle en concluait que le SYMSAGEL devait être assimilé à une commune de 2 000 à 3 500 habitants et ne pouvait créer de poste de DGA, au regard des dispositions du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés²⁷.

En réponse, l'ordonnateur a appelé l'attention du représentant de l'État « sur les limites d'une analyse trop administrative de la situation, susceptible de mettre en difficulté » les actions du syndicat.

Le président du SYMSAGEL indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'antérieurement à son élection, en 2014, le syndicat appartenait à la strate 40 000 - 80 000 habitants. La chambre lui rappelle, néanmoins, son obligation de se conformer au cadre juridique qui s'impose au syndicat, en matière de plafond d'emplois de direction.

Rappel au droit n° 3 : abroger les délibérations entachées d'illégalité, conformément à l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration.

²⁶ Relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux.

²⁷ Article 2, 2^{ème} alinéa : « Dans les communes de plus de 10 000 habitants, il peut être créé un ou plusieurs emplois de directeur général adjoint des services chargé de seconder et de suppléer, le cas échéant, le directeur général des services dans ses diverses fonctions ».

4.3 Une convention passée irrégulièrement avec le SMAEL

Le président du SYMSAGEL a signé avec le SMAEL une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage, le 20 juillet 2023, après autorisation du comité syndical intervenue par délibération du 12 mai 2023.

Par cette convention, désormais parvenue à son terme, le SMAEL a souhaité confier au SYMSAGEL la rédaction d'un dossier de candidature pour bénéficier de programmes de financement européen, dans le cadre de la conduite de ses projets dans le domaine de la protection de la ressource en eau.

La réalisation d'une telle mission n'entre pas dans les attributions du SYMSAGEL. La convention fait référence aux statuts du syndicat, selon lesquels celui-ci peut réaliser, par voie de convention, « *tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence* ».

Or, cette disposition s'applique uniquement aux collectivités membres du syndicat mixte²⁸. Le SMAEL n'étant pas membre du SYMSAGEL, cette convention est donc entachée d'illégalité et il doit y être mis un terme.

En outre, le cumul d'activités au SMAEL du DGS et du DGA du SYMSAGEL est susceptible de constituer une interférence potentiellement porteuse d'un conflit d'intérêts²⁹.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du SYMSAGEL considère que la faculté de conclure une telle convention est permise par les dispositions des articles L. 213-12 du code de l'environnement et L. 5211-61 du CGCT, sans qu'il ne soit nécessaire d'y être autorisé par ses statuts. La chambre ne partage pas cette analyse et rappelle que les attributions du syndicat doivent figurer explicitement dans ses statuts. Pour être en mesure de maîtriser ses activités opérationnelles, il doit avoir précisément et préalablement défini son champ d'intervention. Elle lui réitère son invitation à y travailler pour l'avenir.

*

* *

²⁸ Cf. article 3 – attributions : « [...] les collectivités membres du syndicat peuvent, par ailleurs, lui confier [...] l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, réalisés en application des articles 1 à 11 de l'article L. 211-7 du code de l'environnement ».

²⁹ L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit la notion de conflit d'intérêts comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

ANNEXES

Annexe n° 1. Réquisitions du comptable public	23
---	----

Annexe n° 1. Réquisitions du comptable public

Tableau n° 3 : Liste des réquisitions

Ordre de réquisition	Date	Nombre de mandats	Montant en €	Imputation comptable	Motif principal du refus de paiement
1	29/03/2021	1	7 062,50	4581	Absence de convention de mandat
2	08/04/2021	15	60 606	4581	Absence de convention de mandat
3	09/04/2021	10	9 174	4581	Absence de convention de mandat
4	13/04/2021	2	27 889,20	4581	Absence de convention de mandat
5	18/05/2021	1	6 000	4581	Absence de convention de mandat
6	01/07/2021	1	6 000	4581	Absence de convention de mandat
7	01/07/2021	1	2 394	4581	Absence de convention de mandat
8	04/08/2021	2	106 309,20	2158	Erreur d'imputation – dépenses à imputer au 2315
9	08/09/2021	1	1 632	4581	Absence de convention de mandat
10	27/09/2021	1	732	4581	Absence de convention de mandat
11	27/09/2021	1	29 700	4581	Absence de convention de mandat
12	27/09/2021	1	1 668	4581	Absence de convention de mandat
13	30/09/2021	1	480	4581	Absence de convention de mandat
14	05/10/2021	1	3 036	4581	Absence de convention de mandat
15	14/10/2021	1	11 946,24	4581	Absence de convention de mandat
16	19/10/2021	1	4 228,80	4581	Absence de convention de mandat
17	14/12/2021	1	7 560	4581	Absence de convention de mandat
18	14/12/2021	1	4 200	4581	Absence de convention de mandat
19	14/12/2021	1	9 552	4581	Absence de convention de mandat
20	29/12/2021	1	5 900	4581	Absence de convention de mandat
Total			306 069,94		

Source : chambre régionale des comptes, à partir des dossiers de réquisition.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE POUR LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX DE LA LYS (SYMSAGEL)

(Pas-de-Calais)

Exercices 2019 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Raymond Gaquère, président du syndicat mixte pour le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Lys.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** ».



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14, rue du Marché au Filé
62012 Arras cedex

hautsdefrance@ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-hauts-de-france