



**COSSALTER, DE ZOLT & COURONNE**  
Société d'Avocats

## **CONSEIL DEPARTEMENTAL DES VOSGES**

---

**ETUDE POUR LA DEFINITION D'UNE SOLUTION DE SUBSTITUTION POUR ALIMENTER EN  
EAU POTABLE LE SECTEUR SUD-OUEST DU SAGE GTI - ANALYSE JURIDIQUE**

Date de rédaction	<b>12 avril 2017</b>
Version	<b>3</b>

**Etienne Couronne**

Avocat associé

7 rue Pierre Simon de Laplace

BP 75159

57074 METZ Cedex 03

Tél. 03 87 36 17 32

Fax. 03 87 37 30 55

[couronne@coossalter-dezolt.com](mailto:couronne@coossalter-dezolt.com)

## Groupement



## Etude réalisée pour le Département des Vosges



## Table des matières

1.	Rappel de l'environnement juridique existant.....	5
1.1.	Rappels sur le SDAGE du bassin Rhin-Meuse .....	5
1.2.	Rappels sur le SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée .....	6
1.3.	Rappels sur le SAGE des GTI.....	6
2.	Rappel de la consistance des solutions de substitution .....	8
2.1.	Rappel du projet consistant à opérer une interconnexion avec le SIE de la Vraine et du Xaintois .....	8
2.2.	Rappel du projet consistant à exploiter les alluvions de la Moselle .....	8
2.3.	Rappel du projet consistant à réaliser de nouveaux forages .....	9
3.	Détermination des personnes publiques compétentes dans le domaine de l'eau .....	9
3.1.	Compétences propres des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dans le domaine de l'eau .....	10
3.1.1.	Le service public de l'eau potable.....	10
3.1.1.1.	Définition du service de l'eau potable.....	10
3.1.1.2.	Détermination des collectivités compétentes au titre de l'alimentation en eau potable sur le territoire du SAGE.....	11
3.1.2.	La compétence GEMAPI .....	12
3.2.	Compétences propres du Département des Vosges dans le domaine de l'eau .....	14
3.3.	Les compétences de l'article L.211-7 partagées entre toutes les collectivités territoriales et leurs groupements.....	16
4.	Détermination du montage juridique permettant à une ou plusieurs collectivités territoriales d'exécuter et d'exploiter les ouvrages constituant la solution de substitution .....	18
4.1.	La réalisation d'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations d'intérêt général sur le fondement de l'article L.211-7 du code de l'environnement ..	18
4.1.1.	La procédure de l'article L.211-7 du code de l'environnement : pour quoi faire ? .....	18
4.1.2.	La procédure de l'article L.211-7 du code de l'environnement : qui peut agir ? .....	20
4.1.3.	La procédure de l'article L.211-7 du code de l'environnement : quel financement ? ....	20
4.1.4.	La procédure de l'article L.211-7 du code de l'environnement : quelle procédure ? ....	22
4.2.	La possible contractualisation via un contrat de nappe.....	23
4.3.	La détermination de la structure portant la réalisation et l'entretien du ou des ouvrages .	24
4.3.1.	L'intérêt public local : une exception au principe de spécialité territoriale.....	24
4.3.2.	La coopération intercommunale institutionnelle .....	25
4.3.2.1.	Le syndicat mixte .....	25
4.3.2.2.	Les organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage prévus par le code de l'environnement .....	26
4.3.2.2.1.	L'EPTB.....	26
4.3.2.2.2.	L'EPAGE.....	30
4.3.3.	La coopération intercommunale contractuelle .....	30
4.3.3.1.	La co-maîtrise d'ouvrage .....	30
4.3.3.2.	La convention d'entente intercommunale .....	31
4.3.3.2.1.	Constitution .....	32
4.3.3.2.2.	Organisation et fonctionnement.....	32
4.3.3.2.3.	Attributions .....	33

## **Glossaire**

AEP : alimentation en eau potable

BRGM : Bureau de Recherche Géologique et Minière

CLE : Commission Locale de l'Eau

DIG : Déclaration d'intérêt général

DUP : Déclaration d'utilité publique

EPTB : Etablissement public territorial de bassin

EPAGE : Etablissement public d'aménagement et de gestion de la ressource en eau

GTI : gré du Trias inférieur (nappe des)

NSWE : Nestlé Waters Supply Est

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SOCLE : Schéma d'organisation des compétences locales de l'eau

ZRE : zone de répartition des eaux

Il est nécessaire de combler le déficit de la nappe des GTI du secteur Sud-Ouest du SAGE en faisant appel à une solution de substitution. Cette solution devrait consister, au regard des travaux en cours, en un transfert d'eau à partir d'une ressource différente.

Parmi ces solutions de substitution, trois sont plus particulièrement étudiées :

- Créer une interconnexion avec le SIE de la Vraine et du Xaintois ;
- Procéder à un transfert d'eau depuis les alluvions de la Moselle ;
- Exploiter la nappe des GTI du secteur Sud-Est en procédant à de nouveaux forages.

La démarche adoptée consiste à rappeler succinctement l'environnement juridique existant (1) ainsi que les solutions de substitutions envisagées (2) avant de déterminer les personnes publiques compétentes pour porter la réalisation de telles solutions. Ces éléments fixés, il sera alors possible d'envisager le montage juridique possible (4).

## **1. Rappel de l'environnement juridique existant**

La nappe des GTI est présente sur l'ensemble de la Lorraine, s'étend jusqu'au Luxembourg, jusqu'à l'Allemagne à l'Est et s'enfonce sous le bassin parisien sur sa limite Ouest. Avec plus de 180 milliards de mètres cubes d'eau douce exploitable pour l'eau potable, cette nappe est d'une importance stratégique pour le développement de la Région Lorraine.

L'exploitation de la nappe des GTI permettant de répondre à de nombreux usages, elle est exploitée par de multiples acteurs : collectivités, industriels, thermes, agriculteurs. Ce secteur est un secteur à dominante rurale avec exploitation de la ressource en eau souterraine par des entreprises d'embouteillage d'eaux minérales et du thermalisme, entre autres.

### **1.1. Rappels sur le SDAGE du bassin Rhin-Meuse**

Les SDAGE, en application de l'article L.212-1 du code de l'environnement, sont des instruments de planification qui fixent, pour chaque bassin hydrographique, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général. Ils déterminent aussi les aménagements et les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques, afin de réaliser les objectifs environnementaux, ainsi que les sous-bassins hydrographiques pour lesquels un SAGE devra être réalisé.

Les SDAGE ont une portée juridique qui s'impose aux décisions administratives en matière de police des eaux, notamment l'instruction des déclarations et autorisations administratives (rejets, urbanisme...). De plus, plusieurs autres documents de planification (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, schémas régionaux des carrières...) doivent être compatibles ou rendus compatibles dans les 3 ans.

Les bassins ou groupements de bassins ont ainsi été défini par un arrêté du 16 mai 2005 qui a été ultérieurement modifié depuis.

L'arrêté du 27 novembre 2009 portant approbation des SDAGE et de gestion des eaux des parties françaises des districts hydrographiques du Rhin et de la Meuse a imposé la mise en place d'un SAGE sur la ZRE de la nappe des GTI. Pour rappel, les ZRE sont définies, en application de l'article R211-71 du code de l'environnement, comme des « zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins ».

Le SDAGE du Rhin et de la Meuse actuellement en vigueur a été approuvé par un arrêté du 30 novembre 2015. L'arrêté précité a également arrêté un programme pluriannuel de mesures pour la période 2016-2021.

## **1.2. Rappels sur le SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée**

Le territoire du SAGE des GTI est à cheval entre le bassin Rhin-Meuse et le bassin Rhône-Méditerranée.

Le SDAGE Rhône-Méditerranée, pour sa part, a été approuvé par un arrêté ministériel du 3 décembre 2015 arrêtant également le programme pluriannuel de mesures correspondant.

## **1.3. Rappels sur le SAGE des GTI**

La présente étude s'inscrit dans le cadre des travaux du SAGE des GTI. Il convient donc de préciser différentes caractéristiques de cet outil.

### *- Définition d'un SAGE*

En application des articles L.212-3 et suivants du code de l'environnement, les SAGE sont des documents de planification élaborés de manière collective, pour un périmètre hydrographique cohérent. Ils fixent des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.

Les SAGE sont établis par des CLE représentant les divers acteurs du territoire, et est approuvé par le préfet.

Ils sont dotés d'une portée juridique car les décisions dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec ses dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions des SAGE. Les SAGE doivent eux-mêmes être compatibles avec le SDAGE.

### *- Définition du périmètre du SAGE GTI*

Le périmètre du SAGE GTI a été défini par un arrêté préfectoral n°1630/2009 du préfet des Vosges en date du 19 août 2009. Les communes comprises dans le périmètre du SAGE sont toutes comprises dans les anciens cantons de Bulgneville, de Charmes, de Darney, de Dompierre, de Lamarche, de Mirecourt, de Monthureux-sur-Saône et de Vittel. Ce périmètre s'étend donc sur une superficie de 1 497 km<sup>2</sup> sur laquelle 60 642 habitants vivent.

Le canton de Monthureux-sur-Saône est le secteur préférentiel de recharge de la nappe sur l'ouest. Pour cette raison, il a été ajouté au périmètre initial dans l'arrêté déterminant la ZRE.

- *Composition de la CLE*

La CLE est l'assemblée délibérante permettant la préparation et la mise en œuvre d'un SAGE. La CLE du SAGE des GTI est actuellement composée selon les dispositions de l'arrêté n° 101/2017 du 3 janvier 2017 du Préfet des Vosges.

Elle est ainsi composée de 46 membres dont 24 dans le collège des usagers, 13 dans le collège des collectivités territoriales, 9 dans le collège des administrations.

La CLE est présidée par Mme Régine BEGEL, Conseillère départementale du canton de EPINAL 2. Elle est assistée de deux Vice-Présidents, M. Daniel THIRIAT – Représentant du Syndicat Intercommunal des Eaux de Bulgnéville et de la vallée du Vair – et M. Jean-Luc COUSOT – Président du Syndicat d'Eau potable de la Région Mirecurtienne.

Dépourvue de la personnalité juridique, la CLE a confié en octobre 2010 les missions de structure porteuse à l'association La Vigie de l'Eau, anciennement Les Eaux et Les Hommes. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le Département des Vosges est la structure porteuse du SAGE.

- *Etat d'avancement du SAGE des GTI*

La démarche d'élaboration d'un SAGE est définie par le code de l'environnement. Ainsi le SAGE doit, tout d'abord, réaliser un état des lieux.

En l'espèce, le rapport présentant l'état initial et le diagnostic a été adopté par la CLE le 26 septembre 2013. Le rapport présentant les tendances et les scénarios a, pour sa part, été adopté par la CLE le 26 avril 2016. Ces rapports ont été réalisés par l'association La Vigie de l'Eau avec le concours technique du BRGM.

Il y a lieu désormais de choisir une stratégie afin de rédiger le SAGE. Le conseil départemental des Vosges a par conséquent, au cours de l'été 2016 attribué un marché public intitulé « *Etude pour la définition d'une solution de substitution pour alimenter en eau potable le secteur sud-ouest du SAGE des GTI* ». La présente analyse constitue le volet juridique de cette étude.

## 2. Rappel de la consistance des solutions de substitution

### 2.1. Rappel du projet consistant à opérer une interconnexion avec le SIE de la Vraine et du Xaintois

Ce premier projet part du principe que le SIE de la Vraine et du Xaintois dispose de 6 captages d'alimentation en eau potable dont les volumes théoriquement disponibles sont très importants.

Le rapport des phases 1A et 1B rédigé par ARTELIA et ANTEA GROUP indique ainsi :

*« L'état des lieux qui a été réalisé par le SAGE des GTI a indiqué qu'il était envisageable de créer une interconnexion avec la source de la Chavée et le puits de Roche.*

*La solution de substitution envisagée dans le rapport BRGM des scénarios d'action serait d'exploiter la source de la Chavée durant la période hors étiage soit 7,5 mois (environ 500 000 m<sup>3</sup>/an) et de compléter les prélèvements sur le puits de Roche et la prise d'eau du Vair en étiage, dont les disponibilités sont très importantes.*

*L'usine de traitement de Removille présente une capacité de traitement supplémentaire de 547 000 m<sup>3</sup>/an. Cette solution nécessiterait donc l'extension de l'usine voire la création d'une nouvelle unité de traitement »*

**(Schéma Directeur des ressources du SAGE GTI – Etude pour la définition d'une solution de substitution pour alimenter en eau potable le secteur Sud-Ouest du SAGE GTI – Rapport phases 1A et 1B, p.116)**

Cette solution de substitution consisterait donc à :

- Etendre l'usine de traitement de Removille, voire en créer une nouvelle ;
- Créer une interconnexion de la source de la Chavée et le puits de Roche vers la nappe des GTI.

### 2.2. Rappel du projet consistant à exploiter les alluvions de la Moselle

Un second projet vise à exploiter les alluvions de la Moselle dont la ressource se caractérise par sa bonne qualité, même si cette ressource demeure vulnérable du fait de la faible profondeur de la nappe la rendant particulièrement sensible aux étiages.

*« L'aquifère des alluvions de la Moselle constitue une ressource intéressante déjà exploitée à l'extrémité Nord-Est du territoire, entre Chamagne et Portieux pour l'AEP de 6 collectivités du SAGE. (...) Un champ captant de 3 à 6 puits serait ainsi nécessaire pour satisfaire les besoins de substitution selon les hypothèses prises en compte. (...) L'exploitation de cette ressource nécessiterait la mise en place de périmètres de protection étendus. »*

**(Schéma Directeur des ressources du SAGE GTI – Etude pour la définition d'une solution de substitution pour alimenter en eau potable le secteur Sud-Ouest du SAGE GTI – Rapport phases 1A et 1B, p.116)**

Cette solution de substitution consisterait par conséquent à :



- Créer un champ captant très étendu au sein de l'aquifère des alluvions de la Moselle.
- Dans la mesure où ce secteur est éloigné de 35 km de la zone de Vittel-Bulgnéville où le déficit de la nappe des GTI est le plus important, une interconnexion d'envergure devra également être créée.

### 2.3. Rappel du projet consistant à réaliser de nouveaux forages

Un troisième projet actuellement étudié consiste à réaliser des forages dans le secteur excédentaire du sud-est de la nappe des GTI, au-delà de la ligne de partage des eaux.

« Le secteur Sud-Est de la nappe des GTI est 6 fois moins exploité que le secteur Sud-Ouest déficitaire. (...) 3 à 5 forages d'une profondeur de l'ordre de 150 m seraient a priori nécessaires pour satisfaire les besoins de substitution selon les hypothèses prises en compte. »

**(Schéma Directeur des ressources du SAGE GTI – Etude pour la définition d'une solution de substitution pour alimenter en eau potable le secteur Sud-Ouest du SAGE GTI – Rapport phases 1A et 1B, p.116 et 117)**

Cette dernière solution de substitution consisterait alors à :

- Créer 3 à 5 forages ;
- Une interconnexion de moindre importance devra également être créée dans la mesure où le secteur de forage serait éloigné de moins de 15 km de Vittel.

**La nappe des GTI est une nappe souterraine stratégique et présentant un déficit préoccupant que de simples mesures d'économies d'eau ne peuvent résoudre.**

**La présente étude juridique s'inscrit donc dans le cadre de l'élaboration du SAGE des GTI et, plus particulièrement dans le cadre de l'« Etude pour la définition d'une solution de substitution pour alimenter en eau potable le secteur sud-ouest du SAGE des GTI ».**

**Les trois solutions de substitution étudiées visent à créer des interconnexions afin de permettre un transfert d'eau à partir d'une source différente, excédentaire.**

### 3. Détermination des personnes publiques compétentes dans le domaine de l'eau

Dans le domaine de l'eau, il convient d'appréhender les compétences propres de l'échelon communal (ou intercommunal) (3.1), de l'échelon départemental (3.2) avant d'étudier les compétences partagées entre les différentes collectivités territoriales (3.3). La possibilité de faire intervenir la région Grand Est Devra être évoqué dans une prochaine étude au vu de la politique plus volontariste de cette structure dans le domaine de l'eau que l'ancienne région Lorraine.

### 3.1. Compétences propres des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dans le domaine de l'eau

La présente étude n'abordera pas les compétences communales de l'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines, ou de défense extérieure contre l'incendie qui, si elles concernent au sens large le domaine de l'eau, sont – de toute évidence – insusceptibles de recouvrir les mesures de substitution envisagées. Seuls seront étudiés dans la présente étude le service public de l'eau potable (3.1.1) et la nouvelle compétence GEMAPI (3.1.2).

#### 3.1.1. Le service public de l'eau potable

Afin d'appréhender le service public de l'eau potable, il convient d'en définir les contours (3.1.1.1) avant de déterminer les personnes compétentes pour l'exercer (3.1.1.2)

##### 3.1.1.1. Définition du service de l'eau potable

Le service public de l'eau potable est défini à l'article L.2224-7 du code général des collectivités territoriales :

*« Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable »*

**(I de l'article L.2224-7 du code général des collectivités territoriales)**

Il résulte de ce qui précède que le service de l'eau potable est le service qui assure tout ou partie du petit cycle de l'eau, la finalité de ce service étant de distribuer de l'eau destinée à la consommation humaine.

Le service de l'eau potable se décompose en différentes étapes :

- La production (par captage ou pompage) de l'eau destinée à la consommation humaine ;
- La protection des points de prélèvement ;
- Le traitement de l'eau destinée à la consommation humaine ;
- Le transport de l'eau destinée à la consommation humaine ;
- Le stockage de l'eau destinée à la consommation humaine ;
- La distribution de l'eau destinée à la consommation humaine au moyen d'un réseau de canalisations jusqu'au branchement individuel et aux compteurs des usagers.

Ce service public en ce qu'il concerne la distribution est actuellement de la compétence obligatoire des communes :

*« Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage »*

**(Article L.2224-7-1 du code général des collectivités territoriales)**

La production, le transport et le stockage de l'eau potable ne sont en revanche pas nécessairement exercés par les communes ou leurs groupements. Ces services, même facultatifs, demeurent toutefois rattachés au service public communal de l'eau potable :

« La compétence communale obligatoire se limite toutefois à la distribution de l'eau potable, les autres services – production, transport et stockage – demeurant facultatifs. »  
(Rapport public 2010 du Conseil d'Etat « L'eau et son droit », p. 62)

A travers l'expression d'« eau destinée à la consommation humaine », ne sont pas visés les seuls besoins domestiques, mais toute une série d'utilisations énumérées à l'article R.1321-1 du code de la santé publique :

- Toutes les eaux qui, soit en l'état, soit après traitement, sont destinées à la boisson, à la cuisson, à la préparation d'aliments ou à d'autres usages domestiques ;
- Toutes les eaux utilisées dans les entreprises alimentaires pour la fabrication, la transformation, la conservation ou la commercialisation de produits ou de substances, destinées à la consommation humaine, qui peuvent affecter la salubrité de la denrée alimentaire finale, y compris la glace alimentaire d'origine hydrique.

La notion de service public de l'eau est donc particulièrement large.

### 3.1.1.2. Détermination des collectivités compétentes au titre de l'alimentation en eau potable sur le territoire du SAGE

Traditionnellement il s'agit d'une compétence communale. C'est ainsi qu'elle est consacrée par l'article L.2224-7-1 du code général des collectivités territoriales qui précise que « les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable ».

A la lecture de l'« étude pour la définition d'une solution de substitution pour alimenter en eau potable le secteur Sud-Ouest du SAGE GTI – Rapport Phases 1A et 1B », il apparaît que 71 collectivités sont compétentes en eau potable : 14 syndicats de production et de distribution d'eau potable et 57 communes ayant conservé la compétence « eau potable ».

Parmi ces 71 communes et syndicats, le SIE de Damblain-Creuchot le SIE de Colon, et les communes de Belrupt, Blevaincourt, Norroy, Rugney et Socourt assurent **uniquement la distribution** d'eau potable.

Les autres syndicats et communes – 12 syndicats et 52 communes – assurent **le prélèvement, l'adduction, le traitement et la distribution d'eau potable**.

Ces 64 communes ou groupements de communes restants interviennent, par conséquent, d'ores et déjà sur l'intégralité des étapes du service public de l'eau potable.

Il s'agira cependant d'une compétence obligatoire pour les communautés de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2020 en application de l'article 64 IV de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, couplée avec l'assainissement.

Dans cette attente, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020, il s'agira d'une compétence optionnelle pour les communautés de communes. D'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2018, rappelons qu'il s'agit d'une compétence simplement facultative pour elles.

### 3.1.2. La compétence GEMAPI

L'article L.211-7 du code de l'environnement détaille différentes compétences locales dans le domaine de l'eau. Parmi ces compétences, quatre font partie de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (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.

La notion d'« *aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique* » peut-être, à première vue, intéressante dans la réflexion sur les solutions de substitution.

Cependant, à la lecture de la circulaire du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales dans le domaine de l'eau, force est de constater que cette compétence est évoquée uniquement à travers l'aménagement de cours d'eau. En effet, la circulaire évoque uniquement « *les aménagements visant à préserver, réguler ou restaurer les caractères hydrologiques ou géomorphologiques des cours d'eau* ». Elle n'évoque que les eaux superficielles et jamais les eaux souterraines.

La notion de « *bassin hydrographique* » fait en effet référence à une zone qui reçoit des eaux superficielles ou souterraines qui se déversent dans un collecteur principal (fleuve, rivière, lac...) et délimitée par une ligne de partage des eaux. Il apparaît donc de ce qui précède que cette compétence est limitée à une action sur les eaux de pluie et de ruissellement.

Cette compétence apparaît par conséquent étrangère à une action sur les eaux souterraines.

Le périmètre d'un bassin hydrographique est ainsi décorrélé du périmètre d'une nappe souterraine. Le périmètre de la nappe des GTI est ainsi indifférent à la ligne de partage des eaux qui la traverse.

La mise en œuvre des solutions de substitution sont donc insusceptibles de se rattacher à la compétence GEMAPI.

Cette compétence obligatoire est affectée aux communes au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (Cf. article 78 de la loi n°2015-991 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République).

Cette compétence fera ensuite l'objet d'un transfert en totalité et de façon automatique à l'échelon intercommunal au 1<sup>er</sup> janvier 2020, y compris pour les communautés de communes (Cf. article 59 de la loi n°2015-991 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République).

Enfin, d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les communes et les EPCI sont libres d'appliquer par anticipation la compétence GEMAPI (Cf. article 59 II de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014)

		<b>Compétences propres de l'échelon communal et intercommunal dans le domaine de l'eau</b>	
		<b>Compétences en matière du service public de l'eau</b>	<b>Compétence GEMAPI</b>
<b>Définition de la compétence</b>		<p>Les étapes de la compétence eau potable sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Production ;</li> <li>+ Protection des points de prélèvement ;</li> <li>+ Traitement ;</li> <li>+ Transport ;</li> <li>+ Stockage ;</li> <li>+ Distribution.</li> </ul> <p>Ces étapes doivent aussi concerner l'eau destinée à la consommation humaine pour qu'il s'agisse du service public de l'eau potable. La notion d'eau destinée à la consommation humaine est très large</p>	<p>Il s'agit de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;</li> <li>+ 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 ;</li> <li>+ La défense contre les inondations et contre la mer ;</li> <li>+ La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.</li> </ul>
<b>Détermination des personnes compétentes</b>	<b>A ce jour</b>	<p>La compétence est actuellement communale (14 syndicats de communes et 57 communes). Les EPCI à fiscalité propre (5 communautés de communes présentes sur le territoire du SAGE des GTI) peuvent prendre la compétence <i>(compétence facultative)</i></p>	<p>Période transitoire – mise en place de la compétence</p>
	<b>Au 1<sup>er</sup> janvier 2018</b>	<p>Compétence toujours communale. Les 5 communautés de communes présentes sur le territoire du SAGE des GTI peuvent prendre la compétence par anticipation <i>(compétence optionnelle et non plus seulement facultative)</i></p>	<p>Compétence obligatoire affectée aux communes</p>
	<b>Au 1<sup>er</sup> janvier 2020</b>	<p>Compétence <b>obligatoire</b> pour les communautés de communes du territoire</p>	<p>Transfert automatique et en totalité aux communautés de communes du territoire du SAGE des GTI</p>
<b>Rattachement des solutions de substitution à la compétence ?</b>		<p>Oui, de manière évidente.</p>	<p>Non car cette compétence apparaît restreinte à une action sur les eaux superficielles.</p>

### 3.2. Compétences propres du Département des Vosges dans le domaine de l'eau

Le département des Vosges aurait d'autres légitimités que celles de l'article L.211-7 3° et 7° du code de l'environnement pour intervenir dans la mise en œuvre des mesures de substitution.

- *La compétence du département au titre de la solidarité territoriale*

Le département peut intervenir au titre la solidarité territoriale sur le fondement de l'article L.1111-10 du code général des collectivités territoriales :

« I. - Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.  
Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (...). »

**(Article L.1111-10 du code général des collectivités territoriales)**

La note du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau précise ainsi qu'une telle compétence peut ainsi concerner l' « appui financier aux projets des communes ou de leur groupement dans le domaine de l'eau ».

L'intervention du département des Vosges au soutien des mesures de substitution pourra, sur ce fondement, se borner à une contribution au financement des mesures de substitution sous réserve que la maîtrise d'ouvrage soit assurée par les communes ou leurs groupements et à leur demande.

Le département, de manière plus générale, a compétence pour promouvoir la cohésion territoriale :

« Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. (...)  
Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »

**(Article L.3211-1 du code général des collectivités territoriales)**

**En application de ces dispositions, un appui financier aux mesures de substitutions portées par des communes ou leurs groupements, notamment dans le domaine de l'eau potable, peut être envisagé.**

- *La compétence du département au titre de l'appui au développement des territoires ruraux*

Le département doit établir un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment des propositions qui lui sont adressées par les communes :

« Le département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes. »

**(Article L.3232-1 du code général des collectivités territoriales)**

Le soutien du département peut également n'être pas seulement financier mais aussi technique sur le fondement de l'article L.3232-1-1 du code général des collectivités territoriales :

« Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. (...) »

**(Article L.3232-1-1 du code général des collectivités territoriales)**

Toutefois, en application de l'article R.3232-1 du code général des collectivités territoriales, seules les communes rurales et leurs groupements peuvent bénéficier d'une telle assistance technique.

Par ailleurs, différents textes actuellement en préparation visent à renforcer cette compétence départementale.

**L'aide à l'équipement rural est un autre fondement juridique permettant au département des Vosges d'appuyer financièrement un projet dans le domaine de l'eau.**

**Un appui technique est possible, mais seulement au profit des communes rurales et de leurs groupements**

Compétences propres du département susceptibles de s'appliquer dans le domaine de l'eau				
Compétences en matière de solidarité territoriale			Compétence en matière d'appui au développement des territoires ruraux	
<b>Que peut faire le département ?</b>	La « <i>solidarité territoriale</i> » (article L.1111-10 du CGCT)	Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements.  Ce financement peut profiter à des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente.	L'« <i>aide à l'équipement rural</i> »  (article L.3232-1 du CGCT)	Soutien financier possible dans le cadre d'un programme d'aide à l'équipement rural
	La « <i>cohésion territoriale</i> » (Article L.3211-1 CGCT)	Le conseil départemental a compétence pour promouvoir la cohésion territoriale sur le territoire départemental	La « <i>mise à disposition d'une assistance technique</i> » (article L.3232-1-1 du CGCT)	Assistance technique dans le domaine de la protection de la ressource en eau dans des conditions déterminées par une convention
<b>Au profit de qui le département peut-il intervenir ?</b>	Les communes et leurs groupements, y compris quand elles interviennent dans le domaine de l'eau.		Seules les communes rurales et leurs groupements peuvent bénéficier de l'assistance technique de l'article L.3232-1-1 du code général des collectivités territoriales	

### 3.3. Les compétences de l'article L.211-7 partagées entre toutes les collectivités territoriales et leurs groupements

Dans le domaine de l'eau, le code de l'environnement a consacré différentes compétences qui doivent être partagées entre les différentes collectivités territoriales à l'exclusion de la compétence GEMAPI, nécessairement communale au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2020 :

« I.- Les collectivités territoriales et leurs groupements, tels qu'ils sont définis au deuxième alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin prévus à l'article L. 213-12 du présent code peuvent, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I bis du présent article, mettre en œuvre les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant :

- 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 ;
- 3° L'approvisionnement en eau ;
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 6° La lutte contre la pollution ;
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- 12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique. (...) »

**(Article L.211-7 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2018)**

Afin de préciser cette organisation, un arrêté du 20 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 mars 2006 relatif au contenu des SDAGE institue la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) comme un document d'accompagnement du SDAGE. On se référera également utilement à une note du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau des ministres en charge de l'environnement d'une part et de l'aménagement du territoire d'autre part.

Parmi ces 12 compétences partagées, certaines doivent être plus particulièrement étudiées dans le cadre de la présente étude relative aux solutions de substitution.

- *L'approvisionnement en eau (3° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement)*

La note du 7 novembre 2016 précitée précise à ce sujet que :

« La distribution en eau potable est une compétence exclusive du bloc communal. L'intervention de la région ou du département en matière de distribution d'eau potable est donc limitée à l'appui technique et financier aux communes ou à leurs groupements dans les conditions définies par la loi.



*En revanche, toutes les collectivités et leurs groupements peuvent intervenir pour assurer l'approvisionnement en eau brute, par exemple pour des travaux d'hydraulique (prises d'eau, retenues d'eau brutes, canaux) en vue de l'irrigation ou de l'hydroélectricité. »*

**(Note NOR : DEVL1623437N du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau)**

Il ressort donc de ce qui précède que l'approvisionnement en eau brute est susceptible d'être une compétence partagée entre les différentes collectivités si cette eau n'est pas destinée à la consommation humaine.

Toutefois, il a été vu supra que la notion d'eau destinée à la consommation humaine est définie de manière très extensive par l'article R.1321-1 du code de la santé publique.

- *La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines*

Cette compétence est plus sommairement illustrée par cette note précitée du 7 novembre 2016. Cette note se borne à évoquer des « actions en faveur des "zones de protection de la ressource" actuelles ou futures (art. L.211-3 II 2°) ».

Par sa référence à l'article L.211-3 II 2° du code de l'environnement, la note renvoi essentiellement à des mesures de limitation ou de suspension des usages de l'eau, des mesures de protection des sources, gisements et captages d'eau, des zones humides, des mesures de lutte contre les marées vertes, l'érosion des sols agricoles ou les atteintes à la qualité des eaux ou encore des mesures d'institution d'un organisme unique de délivrance des autorisations de prélèvement au sein d'une ZRE.

Toutefois, même si les mesures de substitution envisagées ne relèvent pas des actions prévues à l'article L.211-3 II 2°, la note du 7 novembre 2016 précise que les illustrations n'ont pas vocation à être exhaustives.

Il nous apparaît ainsi, par exemple, que si les mesures de substitution devaient non pas consister à transporter de l'eau destinée à la consommation humaine mais à recharger la nappe *via*, par exemple, la création de bassins de ré-infiltration, il pourrait s'agir d'une compétence partagée de l'article L.211-7 du code de l'environnement.

Comme indiqué *supra*, il conviendrait toutefois de demeurer en dehors du service public de l'eau potable, de la compétence exclusive communale, pour intervenir dans le cadre des compétences partagées de l'article L.211-7 du code de l'environnement. Tel n'est pas le cadre qui semble se profiler actuellement.

**Les mesures de substitution ne sont pas des compétences partagées au sens de l'article L.211-7 du code de l'environnement dans la mesure où elles relèvent naturellement de la compétence « eau potable » et que cette compétence est une compétence exclusive communale ou intercommunale.**

## **4. Détermination du montage juridique permettant à une ou plusieurs collectivités territoriales d'exécuter et d'exploiter les ouvrages constituant la solution de substitution**

Alors que désormais les collectivités susceptibles d'intervenir sont clairement définies, il convient de déterminer les modalités de cette intervention. Il nous semble naturel que cette action intervienne dans le cadre des dispositions de l'article L.211-7 du code de l'environnement (4.1). De même l'opportunité de contractualiser dans le cadre d'un contrat de milieu mérite d'être étudiée (4.2). Enfin, il convient de déterminer le véhicule juridique qui permettra la réalisation et l'entretien du ou des ouvrages à réaliser (4.3).

### **4.1. La réalisation d'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations d'intérêt général sur le fondement de l'article L.211-7 du code de l'environnement**

L'article L.211-7 du code de l'environnement permet d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère général dans le cadre d'un SAGE :

*« I.- Les collectivités territoriales et leurs groupements, tels qu'ils sont définis au deuxième alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin prévus à l'article L. 213-12 du présent code peuvent, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I bis du présent article, mettre en œuvre les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant : (...)  
3° L'approvisionnement en eau ; (...)  
7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ; »*  
**(I de l'article L.211-7 du code de l'environnement)**

Il convient toutefois de s'interroger sur le but poursuivi (4.1.1), les acteurs mobilisables (4.1.2), les financements possibles (4.1.3) et la procédure pour y parvenir (4.1.4).

#### **4.1.1. La procédure de l'article L.211-7 du code de l'environnement : pour quoi faire ?**

Les buts susceptibles d'être poursuivis sur le fondement de l'article L.211-7 sont limitativement énumérés au I de cet article. Parmi les 12 missions possibles, 2 peuvent correspondre à la mission envisagée :

La réalisation des solutions vise à pérenniser l'approvisionnement en eau sur le territoire du SAGE des GTI ainsi qu'à conserver les eaux souterraines de la nappe des GTI.

- *Qu'est-ce qu'assurer l'approvisionnement en eau ?*

Il a été indiqué *supra*, que la compétence de l'approvisionnement en eau a été illustrée par la note du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau des ministres en charge de l'environnement d'une part et de l'aménagement du territoire d'autre part :

« La distribution en eau potable est une compétence exclusive du bloc communal. L'intervention de la région ou du département en matière de distribution d'eau potable est donc limitée à l'appui technique et financier aux communes ou à leurs groupements dans les conditions définies par la loi. En revanche, toutes les collectivités et leurs groupements peuvent intervenir pour assurer l'approvisionnement en eau brute, par exemple pour des travaux d'hydraulique (prises d'eau, retenues d'eau brutes, canaux) en vue de l'irrigation ou de l'hydroélectricité. »  
**(Note NOR : DEVL1623437N du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau)**

Alors que l'article 31 de la loi du 3 janvier 1992 avait habilité les régions à entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général et visant l'approvisionnement en eau, le Conseil d'Etat avait déduit que la région Languedoc-Roussillon pouvait, si elle le souhaitait, entreprendre et exploiter un aqueduc destiné à transférer des eaux du Rhône en Espagne (cf. Avis de la section des travaux publics du 14 octobre 1997, req. n°361075 cité dans le rapport public 2010 du Conseil d'Etat « L'eau et son droit », note n°160).

En l'espèce, les collectivités compétentes en matière d'eau potable entendent assurer l'approvisionnement en eau potable vers les secteurs actuellement déficitaires. Ces collectivités – et elles seules – peuvent par conséquent intervenir sur ce fondement.

- *Qu'est-ce qu'assurer la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ?*

Il a été évoqué *supra* que la note du 7 novembre 2016 relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau illustre de manière sommaire ce que peut être la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines.

Toutefois, il apparaît que l'intervention envisagée visant à corriger le caractère déficitaire de la nappe des GTI *via* la mise en place de mesures de substitution a bien pour but de conserver les eaux souterraines de la nappe des GTI.

Par conséquent le but poursuivi par le SAGE des GTI correspond à deux actions prévues par l'article L.211-7 du code de l'environnement.

- *Qu'est ce qui pourra être porté sur le fondement de l'article L.211-7 du code de l'environnement ?*

L'article L.211-7 du code de l'environnement est rédigé de manière volontairement large et vise à « *entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentent un caractère général ou d'urgence* ».

En l'espèce, sous réserve de la précision des mesures de substitutions préconisées, il apparaît que celles-ci vont consister dans la réalisation d'ouvrages et d'installations : des forages, des interconnexions et des usines de traitement.

Par conséquent ces différents projets peuvent être menés dans le cadre de la procédure de l'article L.211-7 du code de l'environnement.

#### **4.1.2. La procédure de l'article L.211-7 du code de l'environnement : qui peut agir ?**

Le code de l'environnement n'habilite que certaines personnes à agir dans le cadre de cet article L.211-7. Il s'agit :

- Des collectivités territoriales, c'est-à-dire les communes, les départements ou les régions ;
- De leurs groupements, c'est-à-dire les établissements publics de coopération intercommunale (syndicats de communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) les ententes, les institutions interdépartementales ou les institutions d'utilité commune interrégionales.
- De syndicats mixtes dits « *ouverts* » de l'article L.5721-2 du code général des collectivités territoriales c'est à dire constitués 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 l'espèce, à ce stade, ont été identifiées comme susceptibles d'intervenir à l'avenir dans le cadre de la réalisation des solutions de substitution les personnes publiques suivantes :

- Les communes du secteur du SAGE des GTI ou les communautés de communes dont elles sont membres ;
- Les syndicats intercommunaux des eaux présents dans le SAGE des GTI ;
- Le Département des Vosges.

Ces personnes publiques pourront agir seules, en groupement ou au sein d'un syndicat mixte.

Evidemment, les personnes publiques précitées ne pourront enfin agir que sous réserve qu'elles soient compétentes pour mener l'opération envisagée, ainsi que cela a été étudié dans la partie « Détermination des personnes publiques compétentes dans le domaine de l'eau » de la présente étude (3).

#### **4.1.3. La procédure de l'article L.211-7 du code de l'environnement : quel financement ?**

Les difficultés liées au financement des mesures liées au « *grand cycle de l'eau* » avaient été pointées dès 2010 par le Conseil d'Etat dans son rapport public « *L'eau et son droit* » :

« [Il convient de] déconnecter à terme le financement du grand cycle de l'eau de celui du petit cycle : le consommateur urbain d'eau potable ne pourra éternellement tout supporter. Le financement de l'eau fait

*en effet actuellement appel à trois sources complémentaires mais d'importances inégales : pour l'essentiel à l'usager pour le petit cycle de l'eau, à des redevances sur les usages et sur les pollutions pour la protection du milieu et au budget de l'Etat pour quelques-unes des missions régaliennes (police, contrôle et risque inondation). Le grand cycle de l'eau n'est actuellement pas financé (...). Et si l'on envisage, par exemple de recharger les nappes souterraines avec des eaux pluviales ou des eaux usées retraitées, il faudra bien d'une manière ou d'une autre faire payer ceux dont les excès de prélèvement rendent nécessaires ces opérations de rechargement, par exemple en relevant le montant des redevances correspondantes. »*

**(Rapport public 2010 du Conseil d'Etat « L'eau et son droit », p.122)**

Nous savons que le Conseil d'Etat n'a été que partiellement entendu dans la mesure où le montant des redevances de prélèvement demeure modeste au regard du coût supporté par l'usager du service public de l'eau potable. De surcroît, à ce jour, ces redevances sont perçues par l'Etat et non par les personnes publiques mentionnées à l'article L.211-7 du code de l'environnement susceptibles d'intervenir dans le cadre des mesures de substitution et de recharge de la nappe des GTI.

En revanche, l'article L.211-7 du code de l'environnement précise que ces mêmes personnes publiques « *sont habilitées à utiliser les articles L.-151-36 à L.151-40 du code rural et de la pêche maritime* ».

Par principe, dans un tel schéma, les personnes publiques qui portent le projet en assumant le financement. En l'espèce, au vu des solutions de substitution envisagées (production, transport et traitement d'eau destinée à la consommation humaine, ce devrait être les personnes publiques compétentes en matière d'AEP (communes et syndicat des eaux aujourd'hui, communautés de communes demain).

Un soutien financier technique et financier du département ou de la région est possible sous certaines conditions. De même, il est possible d'espérer des subventions étatiques voire européennes.

Toutefois, la volonté des acteurs publics est de faire également participer les personnes qui participent au déficit de la nappe des GTI sans pour autant être des usagers du service public de l'eau potable et, donc, sans financer ce service *via* une redevance.

Or, l'article L.151-36 du code rural et de la pêche maritime permet de faire participer des tiers aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages.

*« (...) Les personnes morales mentionnées au premier alinéa prennent en charge les travaux qu'elles ont prescrits ou exécutés. Elles peuvent toutefois, dans les conditions prévues à l'article L. 151-37, faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt. Les participations ainsi appelées ne peuvent pas avoir pour objet le financement des dépenses relatives aux compétences mentionnées au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.*

*Lorsque le montant de la participation aux travaux est supérieur au tiers de la valeur avant travaux du bien immobilier qui en bénéficie, le propriétaire peut exiger de la personne morale qu'elle acquière son bien dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande. A défaut d'accord amiable sur le prix à l'expiration du délai, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire ou la personne morale, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du bien. »*

**(Article L.151-36 du code rural et de la pêche maritime)**

Ces tiers sont, selon le code rural précité, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt. Les propriétaires de forage qui prélèvent dans la nappe participent par conséquent au déficit de la nappe des GTI et sont susceptibles, en application de cet article, de participer au financement.

Selon l'article L.151-38 du code rural et de la pêche maritime, les cotisations dues par les personnes ayant rendus les travaux nécessaires ou y ayant intérêt sont recouvrés comme en matière de contributions directes.

#### **4.1.4. La procédure de l'article L.211-7 du code de l'environnement : quelle procédure ?**

Seuls les travaux urgents ou d'intérêt général peuvent être réalisés dans le cadre de l'article L.211-7 du code de l'environnement. Or, le caractère d'intérêt général doit être préalablement constaté par une DIG. Une DIG ne doit cependant pas être confondue avec une DUP, procédure pouvant être menée conjointement avec la DIG mais uniquement requise dans l'hypothèse où les travaux envisagés nécessitent l'expropriation de riverains, de droits d'eau ou encore la dérivation d'un cours d'eau non domanial.

La DIG est précédée d'une enquête publique, selon les règles de droit commun du code de l'environnement. La composition du dossier d'enquête diffère cependant selon que la participation des intéressés est ou non prévue.

Dans tous les cas, le dossier comprend le projet de travaux, une évaluation sommaire des dépenses, un mémoire définissant l'exploitation et l'entretien de l'aménagement et un projet d'arrêté préfectoral. Sont jointes l'étude d'impact ou la notice d'impact requises au titre de la loi sur la protection de l'environnement. A partir du moment où la DIG est une décision prise dans le domaine de l'eau elle doit, bien évidemment, entretenir un lien de compatibilité avec le SDAGE et le SAGE.

Lorsque la (les) personne(s) publique(s) réalise(nt) des travaux en appelant la participation financière des intéressés, le dossier financier doit être mis à l'enquête. Dans ce cas sont également joints :

- Un mémoire expliquant la part des dépenses à la charge du maître de l'ouvrage, la participation des intéressés aux charges de premier établissement et aux frais d'exploitation et d'entretien ;
- Les critères de répartition des charges et les éléments de calcul de cette répartition ;
- L'état des propriétaires des parcelles du périmètre intéressé, ainsi que des collectivités publiques et des personnes physiques ou morales appelées à participer aux dépenses.

La (les) personne(s) publique(s) réalisant des travaux en appelant la participation financière des intéressés dispose(nt) d'une grande latitude pour fixer le taux de participation des personnes concernées au coût des travaux, sous réserve toutefois que ce montant soit fonction de l'intérêt que ces personnes y trouvent.

## 4.2. La possible contractualisation *via* un contrat de nappe

Il existe plusieurs types de contrats de milieu : contrats de rivière, contrats de baie, contrats de nappe, etc.

Agir dans le cadre d'un contrat de milieu consiste à intervenir dans un cadre non contraignant afin de s'assurer l'implication volontaire des différents acteurs.

Le Conseil d'Etat estime en effet que *« la contractualisation correspond à un nouveau style et à un nouveau registre de l'action politique et administrative se fondant sur la négociation et le consensus plutôt que sur l'autorité. L'Etat contemporain recherche l'adhésion des acteurs de préférence à l'action unilatérale, ce que les spécialistes de la gouvernance publique désignent de manière quelque peu euphorique comme la "coproduction" ou la "coconstruction" »* (Rapport public 2008 du Conseil d'Etat *« Le contrat, mode d'action publique et de production de normes »*, p.15).

Le *« droit »* des contrats de milieu repose essentiellement sur des circulaires. Les engagements contenus dans un contrat de rivière n'ont pas de portée juridique particulière.

Ce type de contrat est actuellement régi par une circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baie.

A la lecture de cette circulaire on apprend que *« l'agrément des contrats de rivière ou de baie est délivré par le comité de bassin auquel les collectivités locales porteuses de projets de contrat ont soumis leur projet »* sur la base d'un dossier comprenant un constat de la situation existante, une programmation sur cinq ans des travaux ainsi que le mode de financement des projets.

L'élaboration et l'adoption du document sont de la compétence d'un comité, lequel n'a pas de personnalité juridique.

Ce comité est composé de membres désignés par un arrêté préfectoral. Ainsi que l'indique la circulaire de 2004, *« le préfet vérifie l'équilibre de la représentation d'usagers et s'assure de la participation des principaux maîtres d'ouvrage des structures intercommunales, des structures professionnelles, des associations de riverains, de protection de la nature ou de l'environnement, de pêche, de sports nautiques, ... concernés par le projet. Les départements et les régions s'impliquant dans la mise en œuvre et le financement des contrats de rivière ou de baie pourront être associés au comité de rivière. Il en est de même des divers services de l'Etat concernés. »* L'intérêt principal d'un contrat de milieu est donc d'inviter autour d'une table tous les acteurs intéressés par un projet.

Le comité a pour missions :

- D'organiser la concertation durant la phase d'élaboration du dossier définitif, en définissant les objectifs du contrat et leur équilibre et en formalisant le choix de la logique d'action ;
- D'assurer le suivi de l'exécution du contrat par l'examen de compte rendus annuels, et en ajustant les orientations en fonction des résultats des études complémentaires ;
- D'organiser la communication et la sensibilisation auprès des personnes qu'il représente ;
- De mettre en œuvre les modalités de participation du public.

### **4.3. La détermination de la structure portant la réalisation et l'entretien du ou des ouvrages**

De par l'ampleur des secteurs qui sont concernés par le déficit de la nappe – le SAGE des GTI recouvre, on le rappellera, pas moins de 191 communes – de nombreuses personnes publiques peuvent être concernées par les solutions de substitution.

Ainsi, pour la seule compétence AEP, ce ne sont actuellement pas moins de 14 syndicats de communes et 57 communes qui sont concernées. Si une collectivité – la communauté de commune Terre d'eau par exemple – ne devait pas prendre en charge seule ces travaux, il convient de coordonner une action concertée entre les différents acteurs.

L'article L.211-7 du code de l'environnement, dans le cadre duquel il nous apparait naturel de nous placer, dispose que seules « *les collectivités territoriales et leurs groupements, tels qu'ils sont définis au deuxième alinéa de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin prévus à l'article L. 213-12 du présent code peuvent (...) entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations (...) dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (...)* ».

Après avoir sécurisé la possibilité pour les collectivités d'intervenir en dehors des limites territoriales (4.3.1), il sera possible de déterminer que les collectivités territoriales, pour se grouper, peuvent le faire dans le cadre d'une coopération institutionnelle (4.3.2) ou bien simplement mettre en œuvre une coopération contractuelle (4.3.3).

#### **4.3.1. L'intérêt public local : une exception au principe de spécialité territoriale**

Les limites territoriales des collectivités locales ne constituent pas nécessairement la limite de l'intérêt de ces collectivités.

Une commune peut ainsi être autorisée à participer à l'exécution d'un ouvrage public, ou à la gestion d'un service public situés en dehors de son territoire, à condition qu'un intérêt public local le justifie (Conseil d'Etat du 17 mai 1968, *Dalage*, req. N°71583, publié au Recueil).

La notion d'intérêt public local s'entend d'un besoin collectif des habitants. L'intérêt public local peut être justifié, même si l'activité ne s'adresse pas prioritairement à la population locale (Conseil d'Etat du 17 avril 1964, *Commune de Merville-Franceville*, req. N° 57680, publié au Recueil) ou même si l'activité n'est pas réalisée sur le territoire de la collectivité (comme par exemple la gestion de colonies de vacances ou l'organisation d'un voyage outre-mer, (Conseil d'Etat du 7 juillet 2004, *Commune de Celoux*, req. N° 254165, publié au Recueil).

L'intervention d'une commune en dehors de son territoire est donc autorisée si elle permet d'assurer un service public propre à la commune.



Par exemple, une commune peut construire des ouvrages de captage d'eau en dehors de son territoire pour assurer son propre service public de l'eau potable (Conseil d'Etat du 13 décembre 1967, Cne de Dreux, n°66138, publié au Recueil).

En l'espèce, le fait que les ouvrages de production, de transport et de traitement d'eau potable soient situés en dehors des limites territoriales des collectivités territoriales compétentes en matière d'eau potable ne fera pas obstacle à ce que la réalisation et l'entretien de ces ouvrages soient regardés comme relevant d'un intérêt public local.

### 4.3.2. La coopération intercommunale institutionnelle

L'institutionnalisation de la coopération intercommunale prendra nécessairement la forme d'un syndicat mixte (4.3.2.1), lequel pourrait, en outre, être qualifié d'EPTB (4.3.2.2).

#### 4.3.2.1. Le syndicat mixte

Dans la mesure où les solutions de substitutions présentées semblent se rattacher au service public de l'eau potable qui est une compétence communale exclusive, seules des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale peuvent intervenir.

Il faut ajouter qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020 seuls les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre seront compétents dans cette matière.

Le regroupement de telles collectivités serait donc nécessairement un syndicat mixte, au sens de l'article L.5711-1 du code général des collectivités territoriales. En effet ces syndicats mixtes sont les « *syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale* ».

L'intérêt de créer un tel groupement de collectivités territoriales est évidemment d'aboutir à ce qu'une personne unique porte la réalisation et la gestion du ou des ouvrages à créer.

Préalablement à tout projet de création d'un syndicat mixte, le Préfet consultera pour avis de la commission départementale de coopération intercommunale :

« (...) Le représentant de l'Etat dans le département (...) consulte [la commission départementale de la coopération intercommunale] (...) sur tout projet de création d'un syndicat mixte. Ses propositions et observations sont rendues publiques. »

**(Article L.5211-45 al. 2 du code général des collectivités territoriales)**

En outre, le Préfet ne peut autoriser la création d'un syndicat mixte que si cette création est compatible avec le schéma départemental de coopération intercommunale :

« La création (...) d'un syndicat mixte visé à l'article L. 5711-1 (...) ne peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département que si elle est compatible avec le schéma départemental de

*coopération intercommunale mentionné à l'article L. 5210-1-1 ou avec les orientations en matière de rationalisation mentionnées au III du même article L. 5210-1-1. »*  
**(Article L.5111-6 du code général des collectivités territoriales)**

Il ressort de ce qui précède que l'autorisation du Préfet n'est pas acquise en ce qu'il pourrait considérer la création d'un syndicat de mixte comme incompatible avec l'objectif de rationalisation de l'intercommunalité et avec le schéma départemental de la coopération intercommunale.

Toutefois, dans la mesure où les usagers du service public de l'eau concernés par le caractère déficitaire dépassent largement les frontières intercommunales, et dans la mesure où l'ampleur des travaux envisagés peut commander un regroupement des collectivités, la définition d'un périmètre supra-intercommunal apparaît particulièrement pertinent.

Ce syndicat mixte peut en outre être particulier et être qualifié d'EPTB.

#### **4.3.2.2. Les organismes à vocation de maîtrise d'ouvrage prévus par le code de l'environnement**

Le code de l'environnement présente une section IV intitulée « *Organisme à vocation de maîtrise d'ouvrage* dédiée notamment aux EPTB.

Les EPTB « *s'inscrivent dans la logique de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 qui avait imaginé un dispositif cohérent reposant sur trois grands types d'acteurs de l'eau : les comités de bassin, les agences de l'eau et des établissements publics pouvant se porter maître d'ouvrage à l'échelle du bassin versant – ou d'un sous-bassin – qui s'affirme ainsi comme territoire de gestion opérationnelle de la politique de l'eau. (...) Ils peuvent constituer des chefs de file des politiques territoriales dans le domaine de l'eau sur un territoire de gestion qui recouvre plusieurs territoires d'administration (communes, départements et région).* » (In Le Droit de l'eau, p. 192, ed. Litec)

Parmi ces établissements, il faut citer l'EPTB *stricto sensu* et l'EPAGE.

##### **4.3.2.2.1. L'EPTB**

L'EPTB est institué par l'article L.213-12 I du code de l'environnement, lequel dispose que :

*« Un établissement public territorial de bassin est un groupement de collectivités territoriales (...) en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, (...) la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau (...). »*  
**(I de l'article L.213-12 du code de l'environnement)**

Un EPTB peut prendre des formes variées de groupement de collectivités territoriales. Notamment, depuis la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, tous les types de syndicats mixtes, qu'ils soient fermés (c'est-à-dire composés exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale ou exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale) ou ouverts (c'est-à-dire associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public) sont possibles.

- *L'objet*

L'objet naturel d'un EPTB est de faciliter la gestion équilibrée et durable de l'eau. Il résulte de la lecture de la circulaire 9 janvier 2006 relative à la reconnaissance officielle des établissements publics territoriaux de bassin que « *le concept de gestion équilibrée de la ressource en eau se comprend dans sa globalité* ». Il comprend la prévention des inondations, la préservation des zones humides ou la contribution du bon état écologique à l'échelle du bassin hydrographique cohérent sans nécessité que l'EPTB assume l'ensemble de ces missions.

On connaît d'ores et déjà plusieurs EPTB dont l'objet est de préserver la charge de nappes souterraines. Il est possible de citer, par exemple, l'EPTB du syndicat mixte d'études et de gestion de la ressource en eau du département de la Gironde qui a vocation à préserver et à valoriser les nappes profondes de Gironde.

Par conséquent, il apparaît que les enjeux liés au déficit de la nappe des GTI est susceptible de relever des enjeux de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

- *Le but*

La mission d'un EPTB est définie par la circulaire du 19 mai 2009 relative aux établissements publics territoriaux de bassin après l'adoption de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques comme le fait de jouer « *le rôle d'animateur vis-à-vis des autres collectivités ou groupements dans les limites de ses missions et de son périmètre* ». L'idée est donc d'assurer un « *rôle d'information, d'animation et de coordination* ».

Les missions d'un EPTB s'articulent concrètement autour de deux prérogatives :

- En premier lieu, « *l'EPTB donne des avis sur les travaux d'aménagement du bassin, d'entretien des cours d'eau ou de défense contre les inondations dont le montant serait supérieur à 1,9 M€* »<sup>1</sup> ou lors de l'élaboration des SAGE et des SDAGE.
- « *Par ailleurs, les EPTB, en tant que groupement de collectivités territoriales, peuvent mettre en œuvre les dispositions de l'article L.211-7 du code de l'environnement pour prendre en charge la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux, notamment lorsqu'il n'existe pas de structure de maîtrise d'ouvrage locale appropriée* »<sup>2</sup>.

Enfin, il convient de relever qu'un EPTB peut se voir confier par la CLE le rôle déterminant de structure porteuse du SAGE.

- *L'échelle*

L'EPTB est nécessairement conçu à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques. La circulaire du 19 mai 2009 précitée rappelle que le périmètre de l'EPTB ne correspond pas nécessairement aux périmètres des communes membres. « *Indépendant des limites*

---

<sup>1</sup> Cf. circulaire du 19 mai 2009 relative aux établissements publics territoriaux de bassin après l'adoption de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

<sup>2</sup> Idem

*administratives des collectivités membres, ce périmètre doit être continu et peut inclure le territoire d'une collectivité non-membre, qui n'a pas l'obligation d'y adhérer, pour constituer un espace d'intervention cohérent* ». En tout état de cause, le périmètre serait délimité de manière spécifique par le préfet coordonnateur de bassin.

A ce stade il peut être utile de définir les bassins et les sous bassins afin d'ébaucher une réflexion sur le périmètre pertinent.

En application de l'article L.212-1 du code de l'environnement, « *l'autorité administrative délimite les bassins ou groupements de bassins en déterminant le cas échéant les masses d'eau souterraines et les eaux maritimes intérieures et territoriales qui leur sont rattachées* ». Chaque bassin ou groupement de bassin est doté d'un comité de bassin. En l'espèce, le périmètre du SAGE des GTI est situé pour partie sur le territoire du bassin Rhin-Meuse et, pour partie sur le territoire du bassin Rhône-Méditerranée. La frontière entre ces deux bassins est matérialisée par la ligne de partage des eaux. Les périmètres de ces deux bassins excèdent largement celui du SAGE des GTI. Le périmètre d'un bassin serait donc trop large pour porter utilement les mesures de substitution envisagées pour recharger la nappe des GTI.

En revanche, certains arguments peuvent militer pour concevoir un périmètre pertinent à l'échelle d'un groupement de sous-bassins hydrographiques. En effet, nous relevons, à la lecture de l'état des lieux du SAGE des GTI que « *le périmètre de ce schéma a été établi sur les critères hydrogéologiques d'une nappe déficitaire et captive sur la majeure partie de l'aire d'étude. (...) Ainsi le périmètre du SAGE de la nappe des GTI recoupe les bassins versants de près de 250 cours d'eau, tronçons de cours d'eau et ruisseaux.* » (Etat des lieux – SAGE des GTI – phase 1, page 59)

Il convient toutefois de relever que le recoupement de ces très nombreux bassins versants résulte de ce que « *les relations "Nappes-Rivières" étant absentes sur une grande partie du bassin hydrogéologique déficitaire, la définition du périmètre du SAGE a été effectuée sans prendre en compte la notion de "bassins-versants"* » (Etat des lieux – SAGE des GTI – phase 1, page 59).

Ainsi, en réalité, force est de constater que « *la majeure partie des bassins versants des cours d'eau identifiés via le BD-Carthage ne se situent que partiellement dans l'aire d'étude. En effet, le découpage cantonal utilisé pour la définition du périmètre de l'aire d'étude n'a pas permis d'assurer une intégration cohérente des bassins versants au sens de la loi sur l'eau.* »

Ainsi que le rappelle la circulaire du 19 mai 2009, le fait que le projet ait pour objet une nappe permet de prévoir un périmètre d'intervention atypique :

« *Son étendue devant être suffisante pour que le travail ait un impact, le périmètre d'intervention ne peut être inférieur à celui d'un SAGE, sauf cas particulier, (...) pour les nappes par exemple* »  
**(Circulaire du 19 mai 2009 relative aux établissements publics territoriaux de bassin après l'adoption de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques)**

Une réflexion sur la délimitation du périmètre d'intervention de l'EPTB devra par conséquent être menée s'il devait falloir recourir à ce type d'outil.

En tout état de cause, si le périmètre d'un EPTB doit être suffisamment large pour permettre des interventions avec un impact suffisant, toutes les collectivités présentes au sein de ce périmètre n'ont nullement l'obligation d'intégrer cet EPTB.

<b>Opportunité de la qualification du syndicat mixte en « EPTB »</b>	
Objet possible	Faciliter la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et « <i>s'il y a lieu</i> » se voir confier l'élaboration et le suivi du SAGE ; L'action d'un EPTB s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale (possibilité non exclusive toutefois : un syndicat mixte « simple » le peut également).
Prérogative possible	Un EPTB peut se voir confier par la CLE le rôle de structure porteuse du SAGE (possibilité non exclusive toutefois : un syndicat mixte « simple » le peut également).
Echelle	Nécessité de concevoir le périmètre à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques. Possibilité de dépasser les limites territoriales des adhérents du groupement. Délimité de manière spécifique par le préfet coordonnateur de bassin après avis du comité de bassin et de la CLE.
Coexistence avec les autres EPTB	En principe, il ne peut y avoir de superposition d'EPTB sur un même périmètre MAIS superposition de périmètres d'intervention permise au seul cas où la préservation d'une masse d'eau souterraine le justifierait.
Ressources	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contributions des membres ;</li> <li>- Subventions, prêts ;</li> <li>- Sommes versées par l'agence de l'eau au titre d'une possible majoration du tarif des redevances pour prélèvement des ressources en eau (Vbis de l'article L.213-10-9 du code de l'environnement)</li> </ul>

**L'opportunité de transformer le syndicat mixte en EPTB devra être analysée.**

**Une telle transformation implique cependant de respecter une procédure stricte sans que la plus-value d'une telle transformation n'apparaisse clairement à ce stade.**

#### 4.3.2.2. L'EPAGE

L'article L.213-12 code de l'environnement évoque également les EPAGE. Un tel type d'établissement public est toutefois nécessairement constitué à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve.

Par conséquent cet outil apparaît peu adapté dans le cadre de cette étude portant sur une nappe souterraine.

#### 4.3.3. La coopération intercommunale contractuelle

Dans le cadre de la présente étude, notre attention a été attirée sur la possible volonté qu'une collectivité territoriale puisse assumer seule la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de la solution de substitution choisie.

Dans ce cadre, le soutien des autres collectivités territoriales qui bénéficieront de pérennisation de la ressource en eau sans avoir réalisé le ou les ouvrages pourra être contractualisé.

De plus, si la démarche aboutit à ce que les collectivités territoriales soient propriétaires de biens indivis, la gestion de ces biens implique obligatoirement la création d'une commission syndicale.

En effet, l'article L.5222-1 du CGCT prévoit que « *Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, il est créé, pour leur gestion et pour la gestion des services publics qui s'y rattachent, une personne morale de droit public administrée, par une commission syndicale composée des délégués des conseils municipaux des communes intéressées et par les conseils municipaux de ces communes* ». Cette disposition permet aux responsables de créer ou de développer les instruments de gestion et de mise en valeur des biens et droits indivis.

Deux solutions seront toutefois étudiées dans le cadre de la présente étude : la co-maîtrise d'ouvrage (4.3.3.1), et la convention d'entente intercommunale (4.3.3.2).

##### 4.3.3.1. La co-maîtrise d'ouvrage

L'article 2 – II de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique dispose que deux collectivités territoriales peuvent désigner, par la voie d'une convention, l'une d'entre elles pour porter la maîtrise d'ouvrage :

« *Lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme.* »  
**(Article 2 – II de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique)**

Il s'agit d'une délégation temporaire de maîtrise d'ouvrage, le temps de la conception et de la réalisation de l'ouvrage. Il résulte de la convention visée à l'article 2-II de la loi MOP exigeant un

maître d'ouvrage public unique, que ce dernier est seul compétent pour mener les procédures nécessaires à la réalisation de l'opération :

*« L'article 2-II exigeant la désignation d'un maître d'ouvrage unique, il semble que seul celui-ci soit compétent pour mener l'ensemble des procédures nécessaires à la réalisation de l'opération, sous réserve des éventuelles limitations contenues dans la convention. Dans ces conditions, ses organes seront exclusivement compétents, aussi bien pour la passation des marchés de travaux en vue de la réalisation de l'opération, que pour leur exécution. Plus précisément, la commission d'appel d'offres du maître d'ouvrage désigné sera compétente pour attribuer ces marchés. Par ailleurs, si le maître d'ouvrage unique est une collectivité territoriale, c'est l'assemblée délibérante de cette collectivité qui sera fondée à autoriser la personne responsable du marché désignée à les signer. »*

**(Réponse ministérielle n°17255 du 14 juillet 2005, JO Sénat, page 1899)**

La convention de co-maîtrise d'ouvrage s'inscrit dans un schéma visant à ce qu'une collectivité désignée réalise un ouvrage commun à plusieurs collectivités. Les autres collectivités sont donc totalement dessaisies de leurs prérogatives et n'ont donc plus de maîtrise sur la réalisation des travaux.

Par ailleurs, le mandat par la commune au syndicat devra l'être impérativement à titre gratuit, un mandat à titre onéreux ayant obligatoirement la nature de marché public au sens de l'article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, ce qui nécessiterait alors une publicité et une mise en concurrence préalables.

#### **4.3.3.2. La convention d'entente intercommunale**

L'article L.5221-1 du code général des collectivités territoriales dispose que les collectivités peuvent convenir de conclure une convention d'entente sur des objets d'utilité communale ou intercommunale :

*« Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs.*

*Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. »*

**(Article L.5221-1 du code général des collectivités territoriales)**

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a élargi aux établissements publics de coopération intercommunale le régime des ententes et des conférences intercommunales. Ces derniers peuvent ainsi créer des ententes entre eux ou avec des communes.

Le code général des collectivités territoriales précise que les conseils municipaux, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes peuvent conclure des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Les possibilités sont donc très variées. Les conventions d'entente peuvent porter sur des opérations d'investissement (création d'ouvrages) comme d'entretien d'ouvrages (conservation).

#### 4.3.3.2.1. Constitution

Les ententes et conférences intercommunales se singularisent par l'absence de création d'une personne publique nouvelle se superposant aux communes. De là, découlent une organisation et un fonctionnement empreints de souplesse mais aussi potentiellement d'un manque d'efficacité.

Pour sa constitution, l'entente se forme comme un contrat puisqu'il s'agit d'un accord entre deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes appartenant ou non au même département, et portant sur des objets d'utilité communale ou intercommunale intéressant ses membres.

La création de l'entente peut être sans limite de durée, ou au contraire limitée dans le temps.

Du fait qu'il s'agit d'un contrat, la question de sa soumission au droit des marchés et délégations de service public s'est posée, avec une réponse négative dans le cas jugé en 2012 par le Conseil d'État dans l'affaire de la commune de Veyrier-du-Lac (Conseil d'État du 3 février 2012, *Commune de Veyrier-du-Lac*, req. n° 353737, Publié au recueil).

Pour être valable, selon le Conseil d'État, cette convention doit répondre à deux conditions. Premièrement, l'entente doit avoir pour objet un « *même service public, en continuité géographique* ». Deuxièmement, elle ne peut être conclue « *à des fins lucratives* » au profit d'une personne publique, de manière à empêcher la mise en œuvre de toutes pratiques concurrentielles

L'accord est approuvé par chaque organe délibérant intéressé.

#### 4.3.3.2.2. Organisation et fonctionnement

Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque collectivité ou chaque groupement est représenté par une commission spéciale nommée à cet effet, composée chacune de trois membres désignés au scrutin secret, sans que la désignation de suppléants n'ait été prévue (Cf. article L. 5221-2, al. 1<sup>er</sup> du code général des collectivités territoriales).

Aucune différence de représentation n'est faite entre les membres de l'entente qui disposent tous de trois représentants élus parmi les membres de leurs assemblées délibérantes.

Aucune précision n'est donnée sur la durée du mandat des délégués des communes. S'il est certain que leur mandat ne saurait dépasser celui du conseil municipal qui les a élus, il pourrait tout aussi bien, selon la décision du conseil municipal, valoir pour une conférence déterminée ou également pour les suivantes. Bien évidemment, une commune pourrait remplacer l'un de ses délégués à tout moment en en désignant un nouveau.

Le fonctionnement de la conférence est tout aussi incertain puisque la loi n'a posé aucune règle particulière en la matière.

Il est de doctrine unanime que doivent s'appliquer ici les règles applicables à la tenue des séances du conseil municipal.



En pratique, il revient au texte constitutif de l'entente de régler les détails de son fonctionnement interne, ce qui est gage d'une grande souplesse.

#### **4.3.3.2.3. Attributions**

Les membres des commissions spéciales ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel. Ils préparent un accord qu'il ne leur appartient pas de conclure.

En effet, aux termes de l'article L. 5221-2, alinéa 3 du code précité, les décisions prises dans les conférences ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés. La solution est logique dès lors que la conférence n'est pas dotée de la personnalité morale. Les décisions sont donc celles de chaque organe délibérant dont les compétences sont ainsi garanties.

Les conséquences de cette disposition sont importantes :

- L'accord qui peut être obtenu au sein d'une conférence risque d'être fragile puisqu'il nécessite, pour être appliqué, l'assentiment unanime de tous les conseils municipaux intéressés.
- L'entente ne possédant pas la personnalité juridique, elle ne dispose pas d'un exécutif chargé de mettre en œuvre les « *décisions* » ratifiées par les organes délibérants ni d'un budget propre. Aussi, il appartient à chaque exécutif de mettre en œuvre les décisions prises avec les moyens de sa collectivité (budget, personnel). La solution adoptée peut donc faire naître des distorsions dans l'exécution de l'accord par chaque commune.

Sans personnalité morale, l'entente ne dispose également pas de budget. En conséquence le financement de ses activités doit être assumé par ses membres, l'accord de création devant préciser ce point. Une clé de répartition des frais peut être établie entre les membres, soit chacun finance sa quote-part, soit l'un assure seul le paiement et se fait rembourser par les autres dans un délai contractuellement fixé.

L'entente ne peut enfin ni employer du personnel ni posséder des biens. En conséquence, son fonctionnement ne peut être assuré que par les moyens humains et matériels des personnes publiques membres.

**En conclusion :**

**Les collectivités qui devront réaliser les solutions de substitution seront nécessairement les collectivités compétentes en matière d'eau potable. Le département pourra soutenir ces collectivités par un appui financier, voire technique.**

**Intervenant dans le cadre des dispositions combinées de l'article L.211-7 du code de l'environnement et des articles L.151-36 à L.151-40 du code rural et de la pêche maritime, ces dernières pourront faire participer financièrement des personnes qui participent au déficit de la nappe souterraine sans pour autant être usager du service public de l'eau potable et donc, sans participer au financement du service public de l'eau *via* la redevance d'utilisation du service.**

**Afin de maintenir un dialogue avec ces acteurs, voire avec d'autres, un contrat de nappe pourra être signé, afin d'organiser la concertation sans que le résultat n'ait de valeur juridique contraignante.**

**Si plusieurs collectivités souhaitent coopérer pour réaliser les solutions de substitution, nous préconisons de constituer un syndicat mixte, sachant qu'un tel projet apparait intégré dans la réflexion en cours dans le cadre du SOCLE.**

**Sous réserve d'une plus-value suffisante à la démarche, le conseil syndical pourrait même envisager de solliciter sa transformation en EPTB, afin de devenir la structure porteuse du suivi du SAGE et de bénéficier d'une majoration du tarif des redevances pour prélèvement des ressources en eau.**