

**Proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée des compétences
« eau » et « assainissement »**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Benjamin Saint-Huile

30 mai 2023

EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique

(art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, art. 1^{er} [abrogé] de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, art. 14 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, art. 30 de la loi n°2022-17 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale)

**Rétablir le caractère facultatif du transfert des compétences « eaux » et
« assainissement » aux communautés de communes**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article met fin au transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes. En outre, il organise les modalités de restitution aux communes qui le souhaitent de ces compétences déjà transférées aux communautés de communes. Enfin, il élargit les possibilités de conclusion de nouvelles conventions de délégation des compétences « eau » et « assainissement », permet le maintien des conventions de délégations existantes et prévoit la possibilité de mettre fin aux conventions de délégation en cas de changement de titulaire.

➤ **Dernières modifications intervenues**

La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes a repoussé, sous conditions, au 1^{er} janvier 2026 le transfert obligatoire, prévu par la loi NOTRe au 1^{er} janvier 2020, des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi « Engagement et proximité », a, d'une part, facilité les modalités permettant le report du transfert des compétences « eau » et « assainissement » et, d'autre part, permis à une

communauté de communes de déléguer tout ou partie des compétences « eau » et « assainissement » à l'une de ses communes membres ou à un syndicat existant.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UN TRANSFERT OBLIGATOIRE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES D'ICI LE 1^{ER} JANVIER 2026

1. La loi NOTRe a prévu le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes à compter du 1^{er} janvier 2020

Les compétences « eau », c'est-à-dire la distribution de l'eau potable, et « assainissement des eaux usées » relèvent du bloc communal ⁽¹⁾ ⁽²⁾. Avant la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi « NOTRe », ces deux compétences étaient régies, pour les communautés de communes, par des régimes distincts :

– la compétence « eau » était une compétence facultative ou supplémentaire, qui n'était pas rattachée au groupe de compétences obligatoires ou à celui des compétences optionnelles ;

– la compétence « assainissement » était une compétence optionnelle des communautés de communes qui pouvaient l'exercer dans son ensemble ou en partie seulement. Les communautés de communes devaient choisir d'exercer au moins trois compétences optionnelles dans une liste de sept groupes de compétences.

La loi NOTRe du 7 août 2015 a prévu le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, au plus tard le 1^{er} janvier 2020 ⁽³⁾ ⁽⁴⁾. Il est important de rappeler que cette disposition a été introduite par le Gouvernement lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale et n'a donc pas fait l'objet d'étude d'impact préalable. L'échéance du transfert a fait l'objet d'un compromis en commission mixte paritaire.

(1) Articles L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales.

(2) Le secteur communal comprend les communes et les groupements à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles).

(3) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (article 64).

(4) Il convient de noter qu'en matière d'assainissement, la compétence est devenue globale et indivisible.

2. L'échéance du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes a été repoussée, sous conditions, au 1^{er} janvier 2026

L'article premier de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes a repoussé au 1^{er} janvier 2026 le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes qui remplissaient les deux conditions suivantes :

– la communauté de communes n'exerçait pas, à titre optionnel ou facultatif, les compétences « eau » ou « assainissement » ou exerçait, à titre facultatif seulement, la compétence « assainissement non collectif », à la date de publication de la loi (soit le 5 août 2018) ;

– au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes représentant au moins 20 % de la population devaient se prononcer pour le report du transfert de l'un ou l'autre ou des deux compétences (introduction d'une « **minorité de blocage** ») avant le 1^{er} juillet 2019.

Par ailleurs, si après le 1^{er} janvier 2020 la communauté de communes n'exerce pas les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement, ou exerce en partie seulement l'une ou l'autre, l'organe délibérant de la communauté de communes peut, à tout moment, se prononcer sur l'exercice de plein droit de l'une ou de la totalité de ces compétences. Les communes membres peuvent s'opposer à cette délibération, dans les 3 mois, si elles réunissent la minorité de blocage précitée.

La loi « Engagement et proximité » a allégé les modalités requises pour la mise en œuvre du mécanisme de minorité de blocage permettant de reporter au plus tard au 1^{er} janvier 2026 le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes ⁽¹⁾ :

– elle a étendu cette possibilité aux communautés de communes qui n'exercent que partiellement la compétence (c'est-à-dire « en partie seulement » ou « sur tout ou partie du territoire » des communes) ;

– elle a repoussé au 1^{er} janvier 2020 l'échéance de la délibération sur le transfert de compétence.

(1) Loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article 14).

B. UN ASSOULPISSEMENT LIMITÉ VIA LA DÉLÉGATION TEMPORAIRE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » À UN SYNDICAT OU À UNE COMMUNE

L'article 14 de la loi « Engagement et proximité » a institué un mécanisme de délégation de tout ou partie des compétences « eau » et « assainissement » de la communauté de communes au profit de l'une de ses communes membres ou à un syndicat de communes **existant** et inclus en totalité dans le périmètre de la communauté de communes. Ainsi, la communauté de communes ne peut pas créer un syndicat pour bénéficier de cette faculté.

Il ne s'agit toutefois pas d'un transfert, mais d'une **délégation temporaire par convention** : ces compétences sont exercées au nom et pour le compte de la communauté de communes délégante.

Cette délégation est effectuée par une convention, conclue entre les parties et approuvée par leurs assemblées délibérantes, et précise la durée de la délégation ainsi que ses modalités d'exécution (périmètre, moyens financiers et humains). Lorsqu'une commune demande à bénéficier d'une délégation, le conseil de la communauté de communes statue sur cette demande dans un délai de trois mois et motive tout refus éventuel.

L'organe délibérant des communautés de communes doit se prononcer dans les neuf mois suivant la prise de compétence pour décider si la délégation au syndicat est maintenue. En cas de refus ou d'absence de choix explicite, le transfert de compétences est effectué au profit de la communauté de communes.

L'article 30 de la loi n° 2022-17 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », a prévu que **les syndicats d'eau infra communautaires existants au 1^{er} janvier 2019 sont maintenus après le 1^{er} janvier 2026, sauf si la communauté de communes délibère contre ce maintien.**

C. UN TRANSFERT MINORITAIRE DE CES COMPÉTENCES AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

D'après les informations transmises par la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) au rapporteur, au 24 octobre 2022 ⁽¹⁾ :

– 29 % des communes membres d'une communauté de communes avaient transféré la compétence « eau » à l'intercommunalité, une proportion faible compte tenu du fait qu'elle comprend aussi les situations dans lesquelles la

(1) Ces données excluent les communautés de communes se trouvant en Polynésie française. Il convient de noter que certains départements n'ont pas de communautés de communes (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Martinique, La Réunion).

communauté de communes a ensuite transféré la compétence à un syndicat supra-communautaire ou l'a déléguée à un syndicat infra-communautaire ;

– 14 % des communes membres d'une communauté de communes exerçaient la compétence « eau » sans mutualisation (c'est-à-dire sans transfert à l'intercommunalité ou à un syndicat) ⁽¹⁾ ;

– la majorité (57 %) des communes membres d'une communauté de communes exerçaient la compétence « eau » par délégation à un syndicat.

MODALITÉ D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « EAU » AU 24 OCTOBRE 2022

	Communes appartenant à une communauté de communes	Part sur le total
Compétence « eau » exercée par la commune, sans mutualisation	3 600	13,95 %
Compétence « eau » exercée par la communauté de communes	7 575	29,36 %
Compétence « eau » exercée par un syndicat	14 626	56,69 %
Total	25 801	100 %

Sources : DGCL.

Dans huit départements ⁽²⁾, plus de la moitié des communes membres d'une communauté de communes exercent seules la compétence « eau » et cette proportion atteint 78 % dans les Hautes-Alpes.

Dans treize départements, aucune communauté de commune n'exerce la compétence eau ⁽³⁾. Dans 11 départements, moins de 10 % des communes membres d'une communauté de communes sont concernées par l'exercice de la compétence eau par une communauté de communes ⁽⁴⁾.

Part des communes exerçant leur compétence "eau" sans aucune mutualisation, par département en 2022

DGCL
Direction générale
des collectivités locales

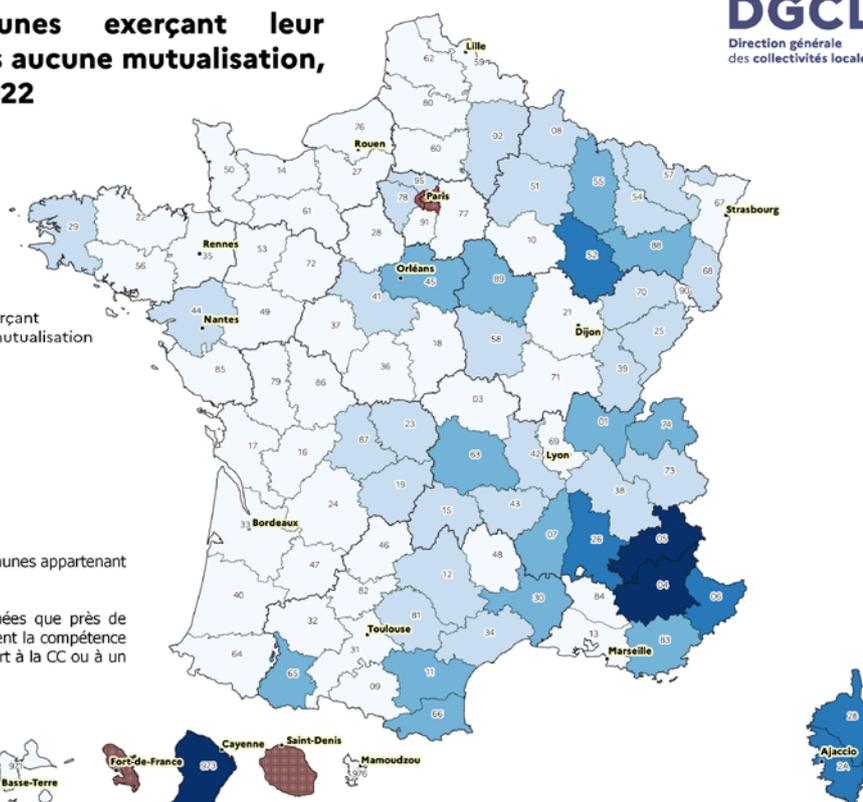
Légende

Part des communes membres de CC exerçant directement la compétence "eau" sans mutualisation

- Inférieure à 10%
- De 10% à 25%
- De 25% à 50%
- De 50% à 70%
- Supérieure à 70%
- Départements sans CC

L'application BANATIC recense 25 801 communes appartenant à une communauté de commune (CC).

Au niveau national, il ressort de ces données que près de 14% des communes membres de CC exercent la compétence sans mutualisation, c'est-à-dire sans transfert à la CC ou à un syndicat.



Part des communes ayant transféré leur compétence "eau" à une communauté de commune (CC), par département en 2022

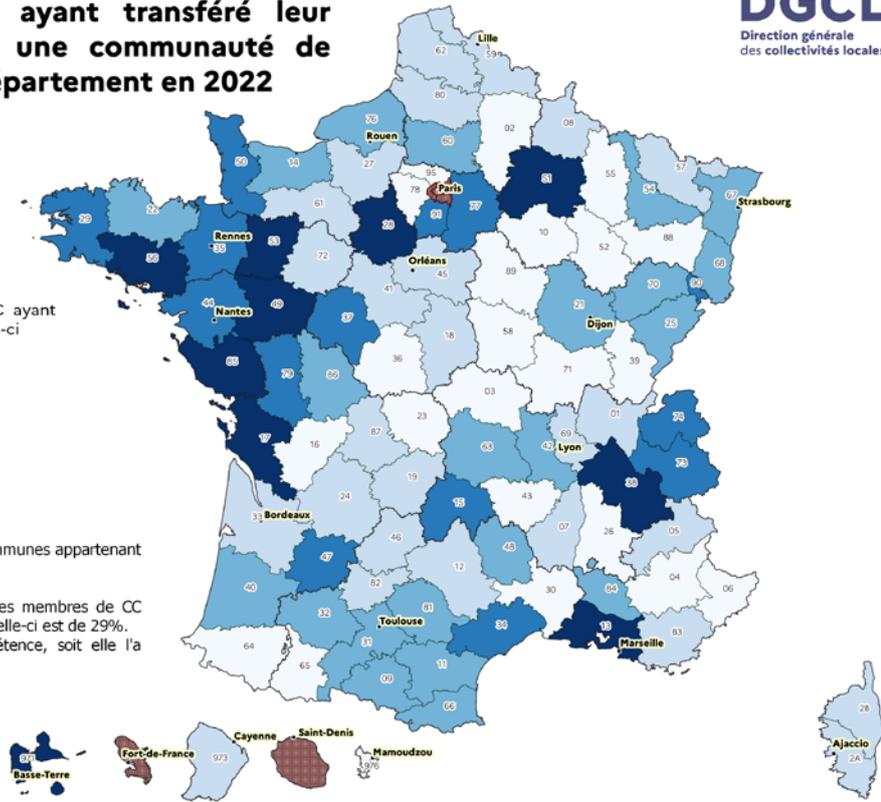
Légende

Part des communes membres d'une CC ayant transféré leur compétence "eau" à celle-ci

- Inférieure à 10%
- De 10% à 25%
- De 25% à 50%
- De 50% à 70%
- Supérieure à 70%
- Départements sans CC

L'application BANATIC recense 25 801 communes appartenant à une CC.

Au niveau national, la part des communes membres de CC ayant transféré leur compétence "eau" à celle-ci est de 29%. Soit la CC exerce directement la compétence, soit elle l'a transférée à un syndicat mixte.



Sources : BANATIC, IGN

Part des communes ayant transféré leur compétence "eau" directement à un syndicat, par département en 2022

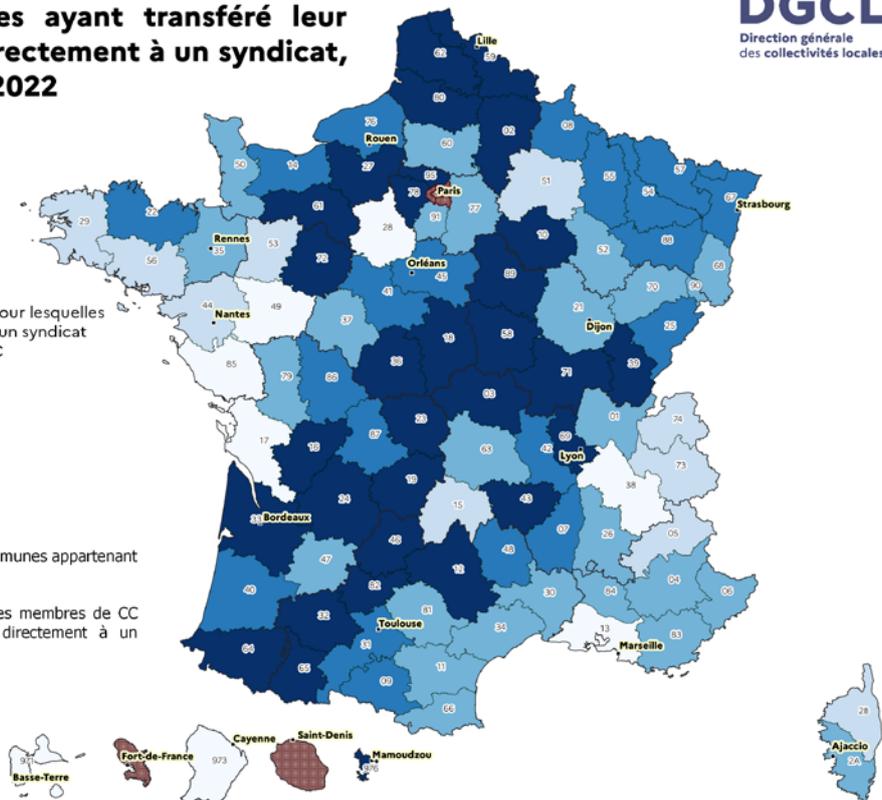
Légende

Part des communes membres de CC pour lesquelles la compétence « eau » est exercée par un syndicat sans transfert de compétence à une CC

- Inférieure à 10%
- De 10% à 25%
- De 25% à 50%
- De 50% à 70%
- Supérieure à 70%
- Départements sans CC

L'application BANATIC recense 25 801 communes appartenant à une communauté de communes (CC).

Au niveau national, la part des communes membres de CC ayant transféré leur compétence "eau" directement à un syndicat est de 57%.



Sources : BANATIC, IGN

En outre, d'après la DGCL, au 1^{er} octobre 2022 :

– 33 % des communautés de communes (sur les 992 existantes) exerçaient la compétence « eau » ;

– 42 % des communautés de communes exerçaient la compétence « assainissement collectif » ;

– 73 % des communautés de communes exerçaient la compétence « assainissement non collectif ».

II. DROIT PROPOSÉ

Dans sa version initiale, l'article unique de la présente proposition de loi prévoyait uniquement de mettre fin au transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes. Lors de son examen en première lecture, le Sénat a, en outre, organisé les modalités de restitution de ces compétences aux communes qui souhaitent les récupérer et a assoupli les conditions de délégation de ces compétences à une commune ou à un syndicat.

A. LA FIN DU TRANSFERT OBLIGATOIRE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Tout d'abord, le présent article met fin au transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes (alinéas 2 à 8).

Ainsi, ces deux compétences sont supprimées de la liste des compétences que la communauté de commune exerce de plein droit au lieu et place de ses communes membres, prévue au I de l'article L.5214-16 du CGCT, et elles sont ajoutées à la liste des compétences facultatives de la communauté de communes, prévue au II de l'article L.5214-16 du même code.

Ces dispositions répondent à une demande de longue date des élus locaux, notamment des communes rurales, qui souhaitent retrouver leur liberté d'action pour apprécier l'échelle pertinente de la gestion de ces services. Si la mutualisation au sein de la communauté de communes peut sembler pertinente dans les zones urbaines plus homogènes, la diversité et l'étendue des territoires ruraux plaide pour une gestion adaptée aux besoins et aux spécificités de ces territoires.

B. LES MODALITÉS DE RESTITUTION DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AUX COMMUNES

En outre, le présent article prévoit les modalités de restitution des compétences « eau » et « assainissement » aux communes ayant déjà transféré ces compétences à la communauté de commune mais qui souhaitent les récupérer (alinéas 14 à 17).

L'article distingue deux cas pour permettre cette restitution de compétences, qui peut être réalisée à tout moment, entièrement ou seulement en partie :

– **chacune des communes membres** de la communauté de communes peut se voir restituer les compétences « eau » et « assainissement » **après l'accord de la moitié au moins des conseils municipaux** des communes membres ;

– si cet accord majoritaire n'est pas obtenu, **une ou plusieurs communes membres** peuvent récupérer ces compétences après **délibérations concordantes de la communauté de communes et des conseils municipaux** des communes membres concernées. Ainsi, les communes qui le souhaitent peuvent se voir restituer les compétences « eau » et « assainissement » même si une majorité de communes y est défavorable, à condition que la communauté de communes y soit favorable. Ce mécanisme permet à une partie seulement des communes membres de la communauté de communes, et non à l'ensemble d'entre elles, de récupérer ces compétences.

Dans ces deux cas, les délibérations doivent définir le coût des dépenses liées aux compétences restituées et les taux représentatifs du coût de ces dépenses pour la communauté de communes et pour les communes membres, dans les conditions de droit commun fixées par l'article 85 de la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾ en cas de retrait d'une compétence transférée à l'établissement public de coopération intercommunale.

Par ailleurs, pour éviter que les communes minoritaires se voient imposer une restitution des compétences « eau » et « assainissement » dans le premier cas de figure, le dispositif prévoit un **mécanisme simplifié de transfert de ces compétences à la communauté de communes**. Ainsi, une ou plusieurs communes membres d'une communauté de communes peuvent transférer à cette dernière les compétences « eau » et « assainissement », après délibération concordantes de la communauté de communes et des conseils municipaux des communes membres concernées.

(1) 4 du 3° du B du III de l'article 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

C. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE DÉLÉGATION DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » À UN SYNDICAT OU À UNE COMMUNE

En premier lieu, l'article a prévu un nouveau mécanisme de délégation de tout ou partie des compétences « eau », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales » par les communautés de communes à une commune membre ou à un syndicat, ce système remplaçant le mécanisme actuel (alinéas 10 à 13). Les modalités de conclusion de ces nouvelles conventions de délégation diffèrent légèrement du droit existant :

– lorsqu'une commune demande à négocier une délégation, la communauté de commune doit statuer sur la demande dans un délai de deux mois (contre trois mois dans le droit existant), mais n'a pas à motiver son refus éventuel ;

– comme dans le droit existant, le syndicat délégataire doit être inclus en totalité dans le périmètre de la commune, mais la condition relative à son existence avant le 1^{er} janvier 2019 est supprimée, ce qui signifie que les syndicats délégataires peuvent être créés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ;

– la convention conclue entre les parties et approuvée par leurs assemblées délibérantes prévoit la durée de la délégation et ses modalités d'exécution. Elle doit aussi, de façon nouvelle, préciser les conditions tarifaires des services d'eau et d'assainissement sur le territoire de la communauté de communes ;

– l'organe délibérant des communautés de communes doit se prononcer dans les neuf mois suivant la prise de compétence pour décider si la délégation au syndicat est maintenue. En cas de refus ou d'absence de choix explicite, le transfert de compétences est effectué au profit de la communauté de communes.

En second lieu, l'article assure le maintien des conventions de délégations de compétences à un syndicat ou à une commune existants, en l'absence de changement du titulaire de l'exercice des compétences, avant l'entrée en vigueur de la présente loi et dans leur version antérieure à celle-ci (alinéa 18).

En outre, lorsque les compétences sont, en partie ou entièrement, restituées aux communes, l'article prévoit, d'une part, que les conventions de délégation sont maintenues pendant une durée d'un an à compter de la délibération relative à la restitution des compétences et, d'autre part, que la communauté de communes et les communes concernées délibèrent, pendant cette année, sur le principe de la délégation de ces compétences (alinéa 19). Cette disposition permet aux communes qui le souhaitent de mettre fin à la convention de délégation avant son terme, afin d'assurer une restitution effective des compétences ou de modifier le périmètre des syndicats délégataires.

Enfin, les II, III et IV du présent article (alinéas 20 à 28) procèdent aux coordinations nécessaires avec la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la

mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes (abrogation de l'article 1^{er}), la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (modification de l'article 14) et la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (modification de l'article 30).

*

* *