

N° 675

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juillet 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi,
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, *relative à la mise en*
œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de
communes,

Par M. François BONHOMME,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : Première lecture : **536, 581** et T.A. **74**
Commission mixte paritaire : **968**
Nouvelle lecture : **882, 1082** et T.A. **158**

Sénat : Première lecture : **260, 421, 422** et T.A. **94** (2017-2018)
Commission mixte paritaire : **481** et **482** (2017-2018)
Nouvelle lecture : **643** et **676** (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION : LE CHOIX DE LA CONFIANCE	10
II. LE SOUCI DE FACILITER LA GESTION DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ET LEUR TRANSFERT ÉVENTUEL AU NIVEAU INTERCOMMUNAL	11
III. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES	12
IV. LES PRÉCISIONS APPORTÉES AUX RÈGLES DE « REPRÉSENTATION- SUBSTITUTION » POUR GARANTIR LA PÉRENNITÉ DES SYNDICATS EXISTANTS.....	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) Maintien du caractère optionnel du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération	15
• <i>Article 1^{er} bis (suppression maintenue)</i> Éligibilité des communes restées compétentes aux subventions et aides des agences de l'eau et autres organismes	21
• <i>Article 1^{er} ter (suppression maintenue)</i> (art. L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales) Suppression de l'obligation d'établir un budget annexe pour les services d'eau et d'assainissement	21
• <i>Article 1^{er} quater</i> Extension transitoire de la faculté, pour une communauté de communes ou d'agglomération, de financer les services d'eau et d'assainissement par leur budget général	24
• <i>Article 1^{er} quinquies</i> (art. L. 5211-5, L. 5211-17, L. 5211-18 et L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales) Reversement du produit des redevances d'occupation du domaine public	26
• <i>Article 1^{er} sexies</i> (art. L. 5211-5, L. 5211-17 et L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales) Transfert facultatif du solde budgétaire d'un service public	27
• <i>Article 2</i> (art. L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales ; art. 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) Gestion des eaux pluviales urbaines	29

- Article 3 (art. L. 5214-21, L. 5215-22, L. 5216-7 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales) **Assouplissement des règles de « représentation-substitution » au sein des syndicats d'eau et d'assainissement** 41
- *Intitulé de la proposition de loi* 47

EXAMEN EN COMMISSION..... 49

TABLEAU COMPARATIF 63

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 18 juillet 2018**, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. François Bonhomme, rapporteur**, et établi son texte, en nouvelle lecture, sur la proposition de loi n° 643 (2017-2018) relative à la **mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes**, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Le rapporteur s'est félicité des assouplissements finalement apportés au texte par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, même s'ils ne répondent pas à l'ensemble des préoccupations du Sénat. **Il a émis le vœu qu'un compromis soit également trouvé sur certaines dispositions restant en discussion**, qui visent à remédier à des problèmes concrets liés à l'exploitation des services d'eau et d'assainissement et à leur transfert aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

La commission a adopté **9 amendements**, dont **8 de son rapporteur** et un amendement identique à l'un de ces derniers.

• Le maintien du caractère optionnel des compétences « eau » et « assainissement » des communautés de communes et d'agglomération

À l'**article 1^{er}**, la commission a rétabli le texte adopté par le Sénat en première lecture afin de supprimer les dispositions prévoyant le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020. Le droit d'opposition au transfert prévu par le texte de l'Assemblée nationale, réservé aux communautés de communes et applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2026 seulement, ne lui a pas paru suffisant pour remédier aux dysfonctionnements que risque d'engendrer le transfert de ces compétences au niveau de l'intercommunalité à fiscalité propre, notamment en milieu rural et en zone de montagne.

• Les dispositions visant à faciliter l'exploitation et le transfert des services d'eau et d'assainissement

Afin d'éviter que le transfert des services d'eau et d'assainissement aux EPCI à fiscalité propre ne se traduise, dans certains cas, par une hausse brutale des redevances, la commission a souhaité que ces mêmes EPCI, lorsqu'ils comprennent une ou plusieurs communes de moins de 3 000 habitants, puissent prendre en charge une part limitée des dépenses des services d'eau et d'assainissement dans leur budget propre pendant une période transitoire de quatre ans. Elle a rétabli en ce sens l'**article 1^{er} quater**.

De même, il lui a paru utile que le produit des redevances d'occupation et d'utilisation du domaine public puisse être reversé aux communes lorsqu'un bien a été mis à disposition d'un EPCI pour l'exercice de ses compétences (**article 1^{er} quinquies**, rétabli).

Enfin, la commission a rétabli l'**article 1^{er} *sexies*** afin d'autoriser le transfert du solde du compte administratif du budget annexe d'un service public dont l'exploitation est transférée à un EPCI.

• **La gestion des eaux pluviales urbaines**

La commission s'est félicitée que l'Assemblée nationale ait clarifié pour l'avenir la répartition des compétences entre les communes et leurs groupements en matière de gestion des eaux pluviales urbaines, dans un sens conforme à la volonté du Sénat (**article 2**).

La gestion des eaux pluviales urbaines resterait une compétence facultative des communautés de communes. Elle deviendrait une compétence obligatoire des autres EPCI à fiscalité propre, mais la référence aux eaux de ruissellement, dont le Sénat avait contesté la pertinence, a été abandonnée.

Dans un souci de sécurité juridique et afin d'éviter les contentieux, la commission a estimé nécessaire de lever une ambiguïté résiduelle sur la compétence des communautés d'agglomération entre l'entrée en vigueur de la proposition de loi et le 1^{er} janvier 2020.

• **Les règles de « représentation-substitution » au sein des syndicats**

À l'**article 3**, les assouplissements apportés au régime de substitution des EPCI à fiscalité propre à leurs communes membres (régime dit de « *représentation-substitution* ») au sein des syndicats d'eau et d'assainissement ont recueilli un large assentiment.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a choisi, en outre, de clarifier la rédaction des dispositions législatives en vigueur, afin que les EPCI à fiscalité propre soient amenés à se substituer à leurs communes membres au sein des syndicats exploitant des services d'eau ou d'assainissement sur le territoire de deux ou trois EPCI à fiscalité propre, selon le cas. Il s'agit de mettre le droit en accord avec la pratique.

Enfin, la commission des lois a modifié l'**intitulé** de la proposition de loi pour faire référence aux communautés d'agglomération.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

« Dans la très grande majorité des cas, les territoires en réalité savent mieux l'organisation qui est la plus pertinente pour eux. »

M. Emmanuel Macron, Président de la République,
Conférence nationale des territoires du 18 juillet 2017

Mesdames, Messieurs,

La navette parlementaire réserve parfois des surprises.

Constatant les graves dysfonctionnements que risquait de provoquer, sur nos territoires, le transfert obligatoire aux communautés de communes et d'agglomération de la distribution d'eau potable et de l'assainissement des eaux usées, prévu par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », le Sénat a adopté à une large majorité, le 23 février 2017, une proposition de loi présentée par nos collègues et anciens collègues Bruno Retailleau, François Zocchetto, Philippe Bas et Mathieu Darnaud visant à maintenir ces compétences parmi les compétences optionnelles de ces deux catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre¹. Malgré le soutien du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, notre collègue député Fabrice Brun, cette proposition de loi fut renvoyée en commission par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017, et son examen reporté *sine die*.

À l'automne 2017, un groupe de travail de seize parlementaires était néanmoins constitué auprès de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, pour étudier cette question. Ses travaux sont restés confidentiels. Cependant, d'après les éléments rendus publics par le Gouvernement, ce groupe de travail a formulé trois recommandations :

- « renforcer l'aide financière et technique au bloc communal » ;
- « mettre en place une clause permettant à un certain nombre de communes de surseoir au transfert de ces compétences jusqu'au 1^{er} janvier 2026, date à laquelle le transfert sera obligatoire pour tous » ;
- « assouplir les conditions d'exercice de la compétence en garantissant la pérennité des syndicats qui s'étaient vus déléguer la compétence² ».

¹ Proposition de loi n° 291 (2016-2017) pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.

² Source : <https://www.conference-territoires.gouv.fr/le-transfert-des-competences-eau-et-assainissement-aux-intercommunalites-en-2020>.

Devant le Congrès des maires, le 21 novembre 2017, le Premier ministre annonçait ainsi sa volonté, « *pour une période transitoire, de donner la même souplesse que celle qui a prévalu pour la mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), en laissant la possibilité de maintenir la compétence au niveau des communes si un certain nombre de maires s'expriment clairement en ce sens¹* ».

Le 21 décembre 2017, nos collègues députés Richard Ferrand, Pascale Boyer, Bertrand Bouyx, Émilie Chalas et Marc Fesneau déposaient une proposition de loi *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes*, censée mettre en œuvre ces engagements. Ce n'était, malheureusement, pas tout à fait le cas :

- un texte d'initiative parlementaire ne pouvait tout d'abord, en vertu de l'article 40 de la Constitution, comporter aucune disposition relative à l'aide financière et technique susceptible d'être apportée par l'État aux communes et à leurs groupements dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ;

- ensuite, s'il était prévu d'instituer une « *minorité de blocage* » permettant aux communes de s'opposer jusqu'en 2026 au transfert obligatoire de ces compétences, cette faculté ne devait concerner que les communes membres de communautés de communes, et non de communautés d'agglomération ;

- enfin, pour garantir la pérennité des syndicats d'eau et d'assainissement, il était proposé de revenir au droit commun de la « *représentation-substitution* » en ce qui concerne les communautés de communes, mais aucun assouplissement n'était prévu pour les communautés d'agglomération.

Grâce au travail de la rapporteure de la commission des lois, notre collègue députée Émilie Chalas, cette dernière difficulté fut résolue dès la première lecture du texte par l'Assemblée nationale : les communautés d'agglomération pourraient, comme les communautés de communes, se substituer à leurs communes membres au sein des syndicats existants au moment de leur prise de compétence, même si ces syndicats s'étendent sur le territoire de deux EPCI à fiscalité propre seulement. En revanche, aucune avancée ne fut enregistrée sur les autres points. En outre, un amendement fut adopté prévoyant le rattachement systématique de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement à la compétence « *assainissement* » des EPCI à fiscalité propre, ce qui soulevait de nombreux problèmes de droit et d'opportunité.

En première lecture, le Sénat, qui s'était déjà exprimé en faveur du maintien du caractère optionnel des compétences « *eau* » et « *assainissement* »

¹ Discours de M. Édouard Philippe, Premier ministre, au Congrès des maires de France, mardi 21 novembre 2017. La transcription de ce discours est consultable à l'adresse suivante : <https://www.gouvernement.fr/partage/9752-discours-devant-le-congres-des-maires-de-france>.

des communautés de communes et d'agglomération, réaffirma cette position afin de laisser les élus libres de décider du transfert de ces compétences, en fonction des réalités locales. L'extension aux communautés d'agglomération du mécanisme de la minorité de blocage aurait pu sembler un moindre mal, et un compromis aurait pu être recherché avec nos collègues députés sur ce terrain ; mais l'opposition résolue du Gouvernement et de sa majorité semblait rendre cette tentative vaine. Le Sénat clarifia par ailleurs les modalités de rattachement de la gestion des eaux pluviales à la compétence « *assainissement* » des communautés de communes et d'agglomération, en excluant les eaux de ruissellement. Il adopta en outre cinq articles additionnels visant à faciliter la gestion des services publics d'eau et d'assainissement ainsi que leur transfert au niveau intercommunal.

Aucun terrain d'entente ne put être trouvé en commission mixte paritaire.

En nouvelle lecture, nos collègues députés commencèrent, en commission, par rétablir intégralement leur texte sans tenir aucun compte des apports du Sénat, ni des demandes des associations d'élus.

En séance publique, toutefois, la majorité de l'Assemblée nationale semble avoir enfin entendu la nécessité d'apporter au texte des assouplissements. À l'initiative de la rapporteure et des deux groupes majoritaires, plusieurs amendements ont été adoptés qui vont dans le sens souhaité par le Sénat et témoignent d'un souci de pragmatisme dont votre rapporteur avait jusqu'ici déploré l'absence. Ainsi :

- les communes membres des très nombreuses communautés de communes qui ne sont aujourd'hui compétentes qu'en matière d'assainissement non collectif pourraient, elles aussi, s'opposer jusqu'en 2026 au transfert du reste de la compétence « *assainissement* » ;

- la gestion des eaux pluviales urbaines resterait une compétence facultative des communautés de communes ; elle deviendrait une compétence obligatoire des autres EPCI à fiscalité propre - distincte de l'assainissement en ce qui concerne les communautés d'agglomération - mais toute référence à la gestion des eaux de ruissellement a été abandonnée.

Ces avancées ne répondent certes pas à l'ensemble des préoccupations exprimées par le Sénat. Toutefois, **c'est avec un esprit constructif que votre commission a abordé cette nouvelle lecture, l'expérience ayant démontré qu'il n'était pas vain de tenter de faire valoir des arguments de bon sens.**

I. LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION : LE CHOIX DE LA CONFIANCE

À l'article 1^{er}, après en avoir débattu, votre commission a estimé préférable de **maintenir la position exprimée par deux fois par le Sénat et de supprimer le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération à compter de 2020**. Le mécanisme de la minorité de blocage, même étendu aux communautés de communes compétentes en matière d'assainissement non collectif, continue de lui apparaître comme un pis-aller sans grande signification. Votre rapporteur note d'ailleurs une forme d'incohérence dans les arguments avancés au soutien de cette formule. Selon la rapporteure de l'Assemblée nationale, il s'agirait, sans toucher au principe du transfert obligatoire de ces compétences, de laisser aux communautés de communes le temps de s'y préparer. Pourquoi donc priver les communautés d'agglomération de ce délai supplémentaire, alors que ce transfert de compétences doit effectivement être anticipé pour être réalisé dans de bonnes conditions¹ ? Le Gouvernement, lui, parle d'une « *clause de sauvegarde des libertés communales* »... comme si ces libertés ne méritaient plus d'être protégées après 2026 !

Force est de constater :

- que **le périmètre administratif des EPCI à fiscalité propre est loin d'être toujours adapté à celui des services d'eau** – organisés autour des zones de prélèvement et dimensionnés en fonction de la ressource disponible – **ou des services d'assainissement, notamment collectif** – les stations d'épuration devant être installées au point de convergence des effluents. La logique de l'intégration communautaire doit ici céder le pas aux contraintes de la topographie ;

- que **le transfert de ces compétences à l'échelle intercommunale ne produit pas d'économies d'échelle**, les réalités topographiques limitant les possibilités de mutualisation, et l'éloignement de la gestion administrative produisant des surcoûts ;

- enfin, que **le regroupement des équipes techniques peut conduire à une perte de compétences**, alors que le personnel communal et le maire lui-même ont une connaissance fine des réseaux qu'ils gèrent.

Votre commission a donc choisi de **faire confiance aux élus municipaux pour définir eux-mêmes les solutions les plus adaptées aux réalités locales**.

¹ Voir sur ce point le guide « Préparer le transfert des compétences eau potable et assainissement » élaboré par l'Assemblée des communautés de France, consultable à l'adresse suivante : https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=3571&num_thematique=1.

II. LE SOUCI DE FACILITER LA GESTION DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT ET LEUR TRANSFERT ÉVENTUEL AU NIVEAU INTERCOMMUNAL

Les articles 1^{er} *bis* à 1^{er} *sexies*, introduits par le Sénat en première lecture, en séance publique, et supprimés par l'Assemblée nationale, comprennent diverses mesures pour **faciliter la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement ainsi que leur transfert aux établissements publics de coopération intercommunale**. Preuve que le Sénat ne s'oppose évidemment pas, par principe, à ce que ces compétences soient exercées au niveau intercommunal : lorsque les élus locaux en font le choix, il est de la responsabilité du législateur de ne pas laisser subsister de facteurs de blocage.

L'**article 1^{er} bis**, qui prévoyait l'éligibilité des communes restées compétentes pour la gestion des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement aux subventions des agences de l'eau et autres organismes, est satisfait par le droit en vigueur, comme votre rapporteur l'avait souligné en première lecture. Aussi votre commission a-t-elle maintenu sa suppression.

Quant à l'**article 1^{er} ter**, qui visait à généraliser la dispense, dont bénéficient aujourd'hui les communes de moins de 500 habitants, d'établir un budget annexe pour les services d'eau et d'assainissement, votre commission a estimé, après plus ample réflexion, qu'il n'était pas opportun de porter atteinte à des règles comptables qui garantissent une gestion saine des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Cette exemption ne présente d'ailleurs, pour les communes concernées, qu'un assez faible intérêt, puisqu'elle ne les dispense pas de l'application des autres règles budgétaires et comptables propres aux SPIC. Votre commission n'a donc pas repris cette disposition dans le texte qu'elle a élaboré.

Elle a, en revanche, rétabli l'**article 1^{er} quater** dans une rédaction modifiée, afin d'**éviter que le transfert de compétence en matière d'eau et d'assainissement aux communautés de communes et d'agglomération ne se traduise par une hausse brutale des redevances payées par les usagers**. Ainsi, les EPCI à fiscalité propre qui comprennent, parmi leurs membres, une ou plusieurs communes de moins de 3 000 habitants, autorisées par le droit en vigueur à prendre en charge certaines dépenses des services d'eau et d'assainissement sur leur budget général (par dérogation au principe d'équilibre financier des SPIC), y seraient eux-mêmes habilités, pendant une **période transitoire** de quatre années et pour un montant limité.

De même, votre commission a rétabli l'**article 1^{er} quinquies** afin qu'un EPCI qui s'est vu mettre à disposition, pour l'exercice de ses compétences, une dépendance du domaine public d'une commune puisse reverser à celle-ci tout ou partie du produit des **redevances** perçues pour l'occupation ou l'utilisation de ce bien. Cela éviterait par exemple de

pénaliser des communes qui ont autorisé, moyennant une redevance, l'installation d'une antenne mobile sur un château d'eau.

Enfin, votre commission a rétabli l'**article 1^{er} sexies** dans une rédaction modifiée, afin d'autoriser (et non plus d'imposer) le **transfert du solde du compte administratif d'un service public** dont l'exploitation est transférée à un EPCI.

III. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE CLARIFIER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES

L'initiative prise par notre collègue députée Émilie Chalas, rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, d'introduire dans cette proposition de loi des dispositions relatives à la **répartition des compétences entre les communes et les EPCI à fiscalité propre en ce qui concerne la gestion des eaux pluviales urbaines** était bienvenue, tant la **situation est devenue confuse** depuis qu'une décision du Conseil d'État du 4 décembre 2013, statuant sur un recours introduit par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, a fait l'objet d'une interprétation extensive par le Gouvernement par voie de circulaires. Car non seulement ces circulaires reposent sur une base légale fragile, mais elles laissent dans l'ombre certains cas et n'ont pas toujours été appliquées avec rigueur par les services déconcentrés de l'État, si bien que, **dans de nombreuses situations, nul n'est capable de dire avec certitude qui, d'un EPCI à fiscalité propre ou de ses communes membres, était compétent à une date donnée ou est aujourd'hui compétent en la matière...** On imagine aisément le désarroi où ce manque de sécurité juridique laisse les élus locaux, sans parler des risques de contentieux qui en résultent...

Seulement, la solution retenue par l'Assemblée nationale en première lecture n'avait pas paru satisfaisante à votre rapporteur. D'une part, elle avait pour effet de consolider l'interprétation contestable faite du droit en vigueur par le Gouvernement. D'autre part, nos collègues députés avaient introduit une référence nouvelle à la gestion des eaux de ruissellement en milieu urbain, rattachée à la gestion des eaux pluviales dans ces mêmes zones, ce qui avait semblé peu pertinent : en ville, la distinction des eaux pluviales et des eaux de ruissellement n'a guère de sens, et en milieu rural, la maîtrise du ruissellement se rattache plutôt à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI).

Malgré ses réserves, le Sénat avait accepté de rattacher à l'assainissement la gestion des eaux pluviales urbaines, tout en s'efforçant de clarifier la portée de la compétence ainsi transférée aux communautés de communes et d'agglomération, qui ne se serait exercée que dans les zones délimitées à cet effet par la communauté en fonction des besoins locaux. En revanche, pour ces mêmes communautés, pour la plupart situées en

milieu rural pour une partie au moins de leur territoire, le rattachement de la gestion des eaux de ruissellement avait été exclu.

En nouvelle lecture, après avoir rétabli intégralement leur texte en commission, **nos collègues députés ont changé de position** et adopté, en séance publique, deux amendements identiques de réécriture de l'article :

- toute référence à la gestion des **eaux de ruissellement** a été abandonnée ;

- pour les **communautés de communes**, la gestion des eaux pluviales deviendrait une **compétence facultative** et distincte de l'assainissement ;

- pour les **communautés d'agglomération**, la gestion des eaux pluviales deviendrait, à compter de 2020, une compétence obligatoire mais distincte de l'assainissement.

Cette rédaction **répondant, pour l'essentiel, aux préoccupations du Sénat**, votre commission s'est contentée de clarifier la répartition des compétences au sein des communautés d'agglomération entre l'entrée en vigueur de la loi et le 1^{er} janvier 2020.

IV. LES PRÉCISIONS APPORTÉES AUX RÈGLES DE « REPRÉSENTATION-SUBSTITUTION » POUR GARANTIR LA PÉRENNITÉ DES SYNDICATS EXISTANTS

L'article 3 de la proposition de loi vise à **assurer la pérennité des syndicats d'eau et d'assainissement existants en modifiant les règles de « représentation-substitution »** des EPCI à fiscalité propre au sein de ces syndicats. Dorénavant, les communautés de communes et d'agglomération pourraient se substituer à leurs communes membres au sein d'un syndicat qui s'étend sur le périmètre de plusieurs EPCI, et non plus de trois EPCI au moins. Cela constitue, pour les communautés de communes, un retour au droit commun et, pour les communautés d'agglomération, un assouplissement supplémentaire par rapport au droit commun.

Ces modifications bienvenues éviteront de déstabiliser la gouvernance des services d'eau et d'assainissement après 2020. Votre rapporteur se félicite de ce **souci de stabilité, qui témoigne du fait que les modalités actuelles d'exercice de leurs compétences par les communes ne sont pas si mauvaises...**

Sur sa proposition, votre commission s'est donc contentée d'apporter une clarification rédactionnelle au droit en vigueur.

* *

*

Votre commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015

portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Maintien du caractère optionnel du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération

Dans sa rédaction retenue par le Sénat en première lecture et par votre commission en nouvelle lecture, l'article 1^{er} de la proposition de loi a pour objet de **supprimer l'obligation faite aux communes de transférer aux communautés de communes et d'agglomération leurs compétences en matière d'eau potable et d'assainissement à compter de 2020.**

Pour mémoire, ces compétences, obligatoirement exercées par les communautés urbaines et les métropoles, figurent aujourd'hui au nombre des compétences dites « optionnelles » des communautés de communes et d'agglomération. Jusqu'à la loi « NOTRe », la distribution d'eau potable ne figurait pas dans la liste légale des compétences obligatoires ou optionnelles des communautés de communes, même si elle pouvait leur être transférée à titre facultatif. Quant à l'assainissement, il pouvait être exercé à titre optionnel par les communautés de communes en « tout ou partie » : l'assainissement non collectif pouvait par exemple leur être seul transféré. La loi « NOTRe » a mis fin à cette « sécabilité », qui demeure cependant dans le cas où l'assainissement est transféré à titre facultatif.

L'ensemble des EPCI à fiscalité propre ont disposé d'un délai courant jusqu'au 1^{er} janvier 2018 pour se mettre en conformité avec ces nouvelles règles.

Les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives des EPCI à fiscalité propre

Les différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre disposent de **compétences obligatoires**, que leurs communes membres sont tenues de leur transférer et dont la liste est fixée par la loi¹.

S'agissant des communautés de communes et d'agglomération, la loi fixe également une liste de **compétences dites « optionnelles »**, dont les communes membres doivent obligatoirement transférer un certain nombre (trois sur neuf pour les communautés de communes, trois sur sept pour les communautés d'agglomération)².

Enfin, les communes sont libres de transférer toute compétence supplémentaire à l'EPCI à fiscalité propre, dans les conditions de majorité habituelles en matière intercommunale³ : c'est ce que l'on appelle les **compétences « facultatives »**.

Une compétence figurant dans la liste légale des compétences « optionnelles » peut également être transférée à titre facultatif, dès lors que la communauté de communes ou d'agglomération exerce par ailleurs le nombre de compétences optionnel requis par la loi. **Elle peut alors être transférée en tout ou partie**, puisqu'il appartient aux communes de délimiter les contours des compétences qu'elles transfèrent facultativement⁴. Au contraire, les compétences transférées à titre obligatoire ou optionnel doivent en principe être transférées en intégralité – sous réserve, pour certaines d'entre elles, de la définition de l'intérêt communautaire, et même si ce principe connaissait naguère des exceptions.

Enfin, la loi « NOTRe » a prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2020, les compétences « eau » et « assainissement » seraient obligatoirement transférées aux communautés de communes et d'agglomération.

¹ I de l'article L. 5214-16 (communautés de communes), I de l'article L. 5216-5 (communautés d'agglomération), I de l'article L. 5215-20 (communautés urbaines) et I de l'article L. 5217-2 (métropoles) du code général des collectivités territoriales.

² II de l'article L. 5214-16 (communautés de communes) et II de l'article L. 5216-5 (communautés d'agglomération) du même code.

³ Article L. 5211-17 du même code.

⁴ Voir la circulaire du ministre délégué aux collectivités territoriales du 25 avril 2006 relative aux incidences juridiques de la qualification des compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives.

Les compétences « eau » et « assainissement » avant et après la loi « NOTRe »

		Avant la loi « NOTRe »	À compter de l'entrée en vigueur de la loi « NOTRe », avec obligation de mise en conformité au 1/1/2018	À compter du 1/1/2020
Communautés de communes	Eau	Compétence facultative	Compétence optionnelle	Compétence obligatoire
	Assainissement	Compétence optionnelle et sécable (« tout ou partie de l'assainissement »)	Compétence optionnelle et insécable (sauf lorsqu'elle est transférée à titre facultatif)	Compétence obligatoire et insécable
Communautés d'agglomération	Eau	Compétence optionnelle	Compétence optionnelle	Compétence obligatoire
	Assainissement	Compétence optionnelle et insécable (sauf lorsqu'elle est transférée à titre facultatif)	Compétence optionnelle et insécable (sauf lorsqu'elle est transférée à titre facultatif)	Compétence obligatoire et insécable

Source : commission des lois du Sénat

La proposition de loi prévoyait, dans sa rédaction initiale, de permettre aux communes membres d'une communauté de communes (mais non pas d'une communauté d'agglomération) de s'opposer temporairement au transfert de ces deux compétences ou de l'une d'entre elles, au moyen d'une minorité de blocage constituée d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population totale de la communauté. Dans ce cas, le transfert aurait lieu, au plus tard, à la date du 1^{er} janvier 2026¹.

L'Assemblée nationale avait adopté ces dispositions en première lecture tout en les précisant.

¹ Le droit d'opposition devrait être exercé avant le 1^{er} juillet 2019. Après le 1^{er} janvier 2020, si une communauté de communes n'exerçait pas les compétences relative à l'eau et à l'assainissement (ou l'une d'entre elles, comme cela a été précisé en première lecture par l'Assemblée nationale), son conseil pourrait délibérer à tout moment en faveur du transfert de ces compétences. Les communes membres pourraient toutefois s'y opposer jusqu'au 1^{er} janvier 2026, dans les conditions décrites précédemment.

Le Sénat y avait vu, au contraire, **l'aveu des graves difficultés que ne manquera pas de provoquer, sur le terrain, le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux intercommunalités à fiscalité propre**, et qui provoquent l'inquiétude la plus vive des élus. Ces difficultés sont de plusieurs ordres :

- **le périmètre administratif des EPCI à fiscalité propre n'est pas nécessairement adapté à celui des services d'eau** – organisés autour des zones de prélèvement et dimensionnés en fonction de la ressource disponible – **ou d'assainissement, notamment collectif** – les stations d'épuration devant être installées au point de convergence des effluents : la topographie doit ici être prise en compte ;

- **le transfert de ces compétences à l'échelle intercommunale ne produit pas d'économies d'échelle**, car les réalités topographiques limitent les possibilités de mutualisation, et l'éloignement de la gestion administrative produit des surcoûts¹ ;

- enfin, **le regroupement des équipes techniques peut conduire à une perte de compétences**, alors que le personnel communal et le maire lui-même ont une connaissance fine des réseaux qu'ils gèrent.

Le mécanisme de la minorité de blocage temporaire lui étant apparu comme un cautère sur une jambe de bois, votre commission des lois, suivie par le Sénat, avait préféré **faire confiance à la sagesse des élus locaux** et supprimer le caractère obligatoire, à compter de 2020, du transfert de ces compétences aux communautés de communes, mais aussi aux communautés d'agglomération. Notre assemblée avait ainsi réitéré la position de principe qu'elle avait prise, en février 2017, lors de l'adoption d'une proposition de loi de nos collègues et anciens collègues Bruno Retailleau, François Zocchetto, Philippe Bas et Mathieu Darnaud².

Le désaccord entre les deux assemblées sur ces dispositions fut l'un des principaux points d'achoppement de la commission mixte paritaire.

En nouvelle lecture, nos collègues députés ont d'abord, en commission, rétabli intégralement le texte qu'ils avaient adopté en première

¹ Le rapport de mai 2017 de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement, sur les données de 2014, indique même que le prix de l'eau potable est plus élevé dans les services gérés par les EPCI que dans ceux gérés par les communes (2,11 € contre 1,85 €), de même que le prix de l'assainissement collectif (1,96 € contre 1,83 €). L'Observatoire explique cette différence de prix par le caractère plus « rustique » des équipements communaux et par la possibilité offerte aux communes de moins de 3 000 habitants de prendre en charge certaines dépenses de ces services sur leur budget général, sans produire d'éléments chiffrés à l'appui de cette interprétation. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.services.eaufrance.fr/panorama/rapports#Rapport_2014_France_entiere.

² Proposition de loi n° 291 (2016-2017) pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes, adoptée par le Sénat le 23 février 2017. Le texte adopté est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/tas16-100.html>.

lecture. En séance publique, néanmoins, ils ont adopté, outre un amendement rédactionnel, deux amendements identiques de la rapporteure et du groupe La République en Marche qui apportent au dispositif proposé **un assouplissement bienvenu, mais limité**.

En matière d'assainissement, en effet, le mécanisme de la minorité de blocage, tel qu'il avait d'abord été conçu, ne devait être ouvert qu'aux communes membres des communautés de communes qui n'exerceraient pas cette compétence à la date de la publication de la loi, que ce soit à titre optionnel ou à titre facultatif. N'était pas pris en compte le cas des communes qui, ayant transféré cette compétence à titre facultatif, ont pu le faire en tout ou partie : elles auraient dû obligatoirement transférer l'intégralité de la compétence dès 2020.

L'amendement adopté par nos collègues députés prévoit que, dans les **communautés de communes qui n'exercent à titre facultatif que la compétence de l'assainissement non collectif**, les communes membres pourront aussi, à condition de réunir la minorité de blocage, s'opposer au transfert du reste de la compétence « *assainissement* »¹ jusqu'en 2026.

On peut se demander pourquoi cette faculté n'a pas été étendue aux communautés de communes qui n'exercent que la compétence de l'assainissement collectif. Il semble toutefois que cette configuration soit plus rare, car, si beaucoup de communes ont souhaité mutualiser au niveau de leur EPCI à fiscalité propre le contrôle des installations individuelles d'assainissement, le transfert des réseaux d'assainissement collectif, comme on l'a dit, s'impose avec beaucoup moins d'évidence.

¹ C'est-à-dire de l'assainissement collectif, puisque la gestion des eaux pluviales a été soustraite de la compétence « assainissement » des communautés de communes à l'article 2 de la proposition de loi (voir ci-après).

**Nombre de communautés de communes et d'agglomération compétentes
en matière d'assainissement collectif et non collectif**

	Communautés d'agglomération	Communautés de communes
Nombre de groupements	222	1 009
... compétents en matière d'assainissement non collectif	158	690
... compétents en matière d'assainissement collectif	153	376
... compétents en matière d'assainissement non collectif mais pas d'assainissement collectif	24	349
... compétents en matière d'assainissement collectif mais pas d'assainissement non collectif	19	35
... compétents en matière d'assainissement collectif et non collectif	134	341
... non compétents en matière d'assainissement	45	284

Source : commission des lois du Sénat, à partir des métadonnées du ministère de l'intérieur¹

Cette avancée a néanmoins paru insuffisante à votre rapporteur. Les communautés d'agglomération se trouvent toujours exclues du dispositif de la minorité de blocage, qui ne trouvera d'ailleurs à s'appliquer que temporairement. Présenter ce mécanisme, qui ne rompt pas avec la logique du transfert obligatoire des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, comme une « *clause de sauvegarde des libertés communales* »² a quelque chose de paradoxal...

Respectueuse de la libre administration des communes et confiante dans l'intelligence des élus municipaux pour adapter l'exercice des compétences communales aux réalités du terrain, votre commission a choisi de **rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture**, qui vise à maintenir, sans limite de temps, le caractère optionnel du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération (**amendement COM-1** du rapporteur).

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

¹ Ces métadonnées sont consultables à l'adresse suivante :

<https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/fichiers-en-telechargement/fichiers-telech.php>.

² Intervention de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, lors de la deuxième séance du jeudi 5 juillet 2018 de l'Assemblée nationale. Le compte rendu de cette séance est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2017-2018-extra/20181005.asp#P1358913>.

*Article 1^{er} bis (suppression maintenue)***Éligibilité des communes restées compétentes aux subventions et aides des agences de l'eau et autres organismes**

Introduit par le Sénat en première lecture, par l'adoption en séance publique d'un amendement de notre collègue Patricia Morhet-Richaud et malgré l'avis défavorable de votre commission et du Gouvernement, l'article 1^{er} bis de la proposition de loi tend à réaffirmer l'éligibilité des communes demeurées compétentes en matière d'eau et d'assainissement aux subventions et aides des agences de l'eau et autres organismes œuvrant dans ce domaine.

L'intention poursuivie par notre collègue, éminemment légitime, est satisfaite par le droit en vigueur. Il est bien évident que l'absence de transfert des compétences « eau » ou « assainissement » au niveau intercommunal ne prive pas les communes des concours financiers ou autres qui sont susceptibles d'être apportés aux personnes publiques compétentes en la matière. L'article L. 213-9-2 du code de l'environnement dispose notamment que, dans le cadre de son programme pluriannuel d'intervention – défini sur avis conforme du comité de bassin – l'agence de l'eau « apporte directement ou indirectement des concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables aux personnes publiques ou privées pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins qui contribuent à la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques ». L'attribution de subventions ou autres concours financiers relève de la décision du conseil d'administration de l'agence ou, sur sa délégation, du directeur général assisté d'une commission spécialisée¹.

Votre commission a **maintenu la suppression** de l'article 1^{er} bis.

Article 1^{er} ter (suppression maintenue)

(art. L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de l'obligation d'établir un budget annexe pour les services d'eau et d'assainissement

Introduit par le Sénat en première lecture, par l'adoption en séance publique d'un amendement de notre collègue Henri Leroy qui avait reçu un avis favorable de votre commission et défavorable du Gouvernement, l'article 1^{er} ter de la proposition de loi a pour objet **d'étendre à l'ensemble des communes et de leurs groupements la dispense faite aux communes de moins de 500 habitants d'établir un budget annexe pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement** gérés en régie dotée de la seule autonomie financière, dès lors que ces communes produisent, en annexe au budget général et au compte administratif, un état sommaire

¹ Articles R. 213-39 et R. 213-40 du code de l'environnement.

présentant, article par article, le montant de dépenses et de recettes affectés à ces services¹.

Rappelons que, lorsque des services publics à caractère industriel et commercial sont gérés en régie par des communes ou leurs groupements, ces régies doivent être dotées, soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière (établissements publics locaux), soit de la seule autonomie financière². Dans ce dernier cas, ils doivent faire l'objet d'un budget spécial annexé au budget général (sauf dans les communes de moins de 500 habitants, où ce budget annexe est facultatif), ce qui est une façon de s'assurer du respect de la règle d'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Sauf circonstances spéciales, en effet, le budget général ne peut prendre en charge des dépenses au titre de ces services publics³.

Cet article 1^{er} *bis*, présenté comme une mesure de souplesse, a été supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire.

Après réflexion, **il est apparu à votre commission que l'assouplissement proposé allait trop loin**. L'établissement d'un budget annexe, conforme à l'instruction budgétaire et comptable M. 4 applicable aux services publics industriels et commerciaux et, en ce qui concerne les services d'eau et d'assainissement, au plan comptable M. 49, est **le gage d'une gestion saine et transparente**. C'est également une **garantie du respect de la règle d'équilibre financier des SPIC** et de non-financement par le budget général, sauf exceptions.

En outre, la dérogation dont bénéficient les communes de moins de 500 habitants n'a pour elles qu'**une utilité toute relative**, puisqu'elle ne les dispense pas de l'application des autres règles budgétaires et comptables applicables aux SPIC (amortissement, provisionnement, rattachement des charges et des produits à l'exercice, *etc.*)⁴.

¹ Article L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2221-4 du même code.

³ Articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du même code. Parmi les exceptions à ce principe, l'une concerne les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI qui ne comportent aucune commune de plus de 3 000 habitants (voir le commentaire de l'article 1^{er} quater). Le principe d'équilibre financier des SPIC est également applicable aux départements, en application des articles L. 3241-4 et L. 3241-5 du même code, ainsi qu'aux régions, malgré l'absence de base légale et en application de l'instruction budgétaire et comptable M. 4 annexée à l'arrêté du ministre d'État, ministre de l'intérieur du 21 décembre 2017 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 4 applicable aux services publics industriels et commerciaux.

⁴ Instruction budgétaire et comptable M. 4 précitée, titre I, § 4.2.

Le plan comptable M. 49

Conformément au plan comptable général¹, le plan comptable M. 49 applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable impose de distinguer les opérations relatives au **bilan** et au **résultat**².

Les opérations relatives au bilan sont réparties dans les cinq **classes de comptes** suivantes :

- classe 1 : comptes de capitaux (capitaux propres, autres fonds propres, emprunts et dettes assimilées) ;
- classe 2 : comptes d'immobilisations ;
- classe 3 : comptes de stocks et en-cours ;
- classe 4 : comptes de tiers ;
- classe 5 : comptes financiers.

Les opérations relatives au résultat sont réparties dans les deux classes de comptes suivantes, dites de gestion :

- classe 6 : comptes de charges ;
- classe 7 : comptes de produits.

La classe 8 est affectée aux comptes spéciaux.

Cette présentation comptable permet d'**apprécier la santé financière d'un service public** grâce à une vision consolidée de son patrimoine au moment de l'ouverture, puis de la clôture d'un exercice, ainsi que de son résultat annuel.

Le plan comptable M. 49 comprend par ailleurs **des subdivisions comptables adaptées aux services d'eau ou d'assainissement** : entre autres exemples, parmi les comptes de capitaux, le compte 13111 « Agence de l'eau » au sein du compte 131 « Subventions d'équipement » ; ou encore, parmi les comptes de produits :

- au sein du compte 701 « Ventes d'eau », les comptes 70111 « Ventes d'eau aux abonnés », 70118 « Autres ventes d'eau », 70124 « Redevance pour pollution d'origine domestique », etc. ;

- au sein du compte 706 « Prestations de services », les comptes 70611 « Redevance d'assainissement collectif », 70612 « Redevance pour modernisation des réseaux de collecte », 7063 « Contributions des communes (eaux pluviales) », 7064 « Locations de compteurs », etc.

En revanche, **il existe plusieurs autres facilités comptables et budgétaires pour les communes et leurs groupements les moins peuplés** :

- les communes et groupements de moins de 10 000 habitants peuvent appliquer un plan comptable M. 49 abrégé pour leurs services d'eau et d'assainissement ;

¹ Le plan comptable général, défini par l'arrêté n° 2004-03 de l'Autorité des normes comptables, est applicable à toute personne physique ou morale soumise à l'obligation légale d'établir des comptes annuels comprenant le bilan, le compte de résultat et une annexe, sous réserve des dispositions qui leur sont spécifiques.

² Pour mémoire, le bilan est le compte annuel qui décrit séparément les éléments actifs et passifs d'une entité. Le compte de résultat récapitule les charges et les produits de l'exercice, sans qu'il soit tenu compte de leur date de paiement ou d'encaissement.

- les communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants peuvent établir un budget unique pour les services d'eau et d'assainissement si les deux services sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et si leur mode de gestion est identique¹ ; les mêmes communes et établissements publics peuvent également prendre en charge dans leur budget propre certaines dépenses de ces services².

Votre commission a **maintenu la suppression** de l'article 1^{er} ter.

Article 1^{er} quater

Extension transitoire de la faculté, pour une communauté de communes ou d'agglomération, de financer les services d'eau et d'assainissement par leur budget général

Introduit par le Sénat en première lecture, par l'adoption en séance publique d'un amendement de notre collègue Maryse Carrère et plusieurs autres de nos collègues, qui avait reçu un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, l'article 1^{er} quater de la proposition de loi a pour objet, dans la rédaction retenue par votre commission en nouvelle lecture, de **faciliter la transition entre la gestion communale et intercommunale des services d'eau et d'assainissement**, en élargissant à titre temporaire les dérogations existantes au principe d'équilibre financier applicable à ces services publics industriels et commerciaux (SPIC).

En l'état actuel du droit, les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants sont autorisés, par exception, à prendre en charge des dépenses des services de distribution d'eau et d'assainissement dans leur budget général. Dans sa rédaction initiale, l'article 1^{er} quater visait à **relever ce double plafond**, en étendant cette faculté aux communes de moins de 5 000 habitants et à leurs groupements ne comportant aucune commune de plus de 5 000 habitants.

Notre collègue Maryse Carrère souhaitait ainsi **éviter une augmentation excessive des tarifs au moment du transfert de ces compétences au niveau de l'intercommunalité à fiscalité propre**. En effet, si un EPCI à fiscalité propre comprend, d'une part, une ou plusieurs communes de moins de 3 000 habitants faisant usage de la faculté d'équilibrer leur budget annexe d'eau ou d'assainissement par une subvention de leur budget général, d'autre part, au moins une commune de plus de 3 000 habitants, alors, une fois cet EPCI devenu compétent, il sera

¹ Article L. 2224-6 du code général des collectivités territoriales. Sur les règles d'assujettissement des services publics de distribution d'eau et d'assainissement à la TVA, voir les articles 256 B et 260 A du code général des impôts.

² Article L. 2224-2 du même code. Voir le commentaire de l'article 1^{er} quater pour de plus amples développements.

dans l'obligation d'équilibrer le budget annexe concerné sans subvention du budget principal et, pour cela, de relever – selon le cas – le montant de la redevance d'eau ou celui de la redevance d'assainissement collectif ou non collectif.

Ce transfert de charge du contribuable à l'utilisateur est, certes, conforme aux **principes généraux qui régissent les services publics à caractère industriel et commercial**, lesquels doivent être équilibrés en recettes et en dépenses : autrement dit, **les coûts du service doivent être couverts par les tarifs facturés aux usagers**. Si les personnes publiques sont habilitées à intervenir dans des domaines où elles sont susceptibles d'entrer en concurrence avec des entreprises privées, c'est en effet à la condition de ne pas fausser cette concurrence en employant les ressources qui leur sont allouées pour l'exercice de leurs missions propres (fiscalité, dotations...) afin de diminuer leurs prix¹. Cette matière doit être traitée avec prudence, car le législateur français ne saurait s'affranchir du droit européen de la concurrence².

Pour ces motifs, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 1^{er} *quater* en nouvelle lecture.

À la réflexion, il est apparu à votre rapporteur que **les dispositions adoptées par le Sénat en première lecture ne répondaient qu'imparfaitement à l'objectif poursuivi**. En effet, il est inutile de rehausser le seuil de population des communes habilitées à prendre en charge des dépenses des services d'eau et d'assainissement dans leur budget général, si l'intention est d'éviter une hausse de prix à l'occasion du transfert de ces compétences au niveau intercommunal. En outre, un relèvement du plafond sans limite de temps mettrait en cause, de manière sans doute excessive, le principe d'équilibre financier des SPIC. À l'inverse, le dispositif proposé n'offrirait aucune souplesse à une communauté de communes ou d'agglomération devenue compétente, si elle compte parmi ses membres ne serait-ce qu'une commune de plus de 5 000 habitants.

Aussi a-t-il paru préférable d'instituer **une disposition transitoire permettant aux communautés de communes et d'agglomération comptant, parmi leurs membres, une ou plusieurs communes de moins**

¹ Voir la décision n° 04-D-79 du 23 décembre 2004 du Conseil de la concurrence relative à des pratiques mises en œuvre par la Régie départementale des passages d'eau de la Vendée.

² Il est vrai que les dérogations au principe d'interdiction de prise en charge de dépenses des SPIC par les communes et leurs groupements sur leur budget général s'appliquent aussi en cas de gestion déléguée. Cependant, dans ce dernier cas, l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales dispose que la part prise en charge par le budget propre de la commune ou du groupement ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public ni représenter une part substantielle de sa rémunération. (Sur la portée de cette double limite aux dérogations à l'interdiction de principe posée au même article, voir CE, 12 février 2016, n° 375790, Association Avenir d'Alet.) Le fait qu'un mode de gestion (la régie plutôt que la gestion déléguée) offre des facilités plus grandes pour prendre en charge des dépenses dans le budget général et diminuer le prix payé par l'utilisateur peut être considéré comme un avantage concurrentiel.

de 3 000 habitants de prendre en charge une partie des dépenses liées aux services d'eau et d'assainissement dans leur budget général pendant une période de quatre ans suivant leur prise de compétence. Le montant des dépenses ainsi prises en charge serait limité au montant total annuel moyen des dépenses prises en charge par les communes membres au cours des trois années précédant le transfert (**amendement COM-2** du rapporteur).

Votre commission a **rétabli** l'article 1^{er} *quater*.

Article 1^{er} quinquies

(art. L. 5211-5, L. 5211-17, L. 5211-18 et L. 5721-6-1
du code général des collectivités territoriales)

Reversement du produit des redevances d'occupation du domaine public

Introduit par le Sénat en première lecture, par l'adoption en séance publique d'un amendement de notre collègue Jean-Marc Gabouty et plusieurs autres de nos collègues, l'article 1^{er} *quinquies* de la proposition de loi a pour objet d'**autoriser un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui s'est vu mettre à disposition, pour l'exercice de ses compétences, un bien appartenant au domaine public d'une commune, à reverser à celle-ci tout ou partie du produit des redevances perçues pour son occupation ou son utilisation.** La même disposition s'appliquerait aux biens mis à disposition des syndicats mixtes par les collectivités territoriales et EPCI qui en sont membres.

Notre collègue Jean-Marc Gabouty avait évoqué le cas des **antennes relais** installées par des opérateurs privés de télécommunications au sommet ou sur le terrain d'assiette d'un château d'eau. Celui-ci doit, le cas échéant, être mis à disposition de l'EPCI compétent en matière de distribution d'eau potable. Il n'est pas illégitime, cependant, que la commune conserve le bénéfice de la redevance d'occupation du domaine public versée par l'opérateur. Or le droit en vigueur l'interdit : en cas de transfert d'une compétence communale à un EPCI, les biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de cette compétence sont obligatoirement mis à disposition de l'EPCI qui, même si la commune en demeure propriétaire, exerce **l'ensemble des droits du propriétaire à l'exception de celui d'aliéner.** En particulier, l'EPCI « *peut autoriser l'occupation des biens remis* » et « *en perçoit les fruits et produits* »¹. Il se substitue à la commune dans toutes ses délibérations et tous ses actes, y compris la délivrance des autorisations d'occupation ou d'utilisation du domaine public.

¹ Article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions, qui concernent le transfert de compétences entre collectivités territoriales, sont rendues applicables au transfert de compétences à un EPCI ou à un syndicat mixte par renvoi (articles L. 5211-5, L. 5211-17, L. 5211-18 et L. 5721-6-1 du même code).

Le Gouvernement s'était opposé à l'introduction de cet article additionnel. Toutefois, Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, avait reconnu en séance publique que « *ce dossier mérit[ait] un approfondissement législatif* », auquel elle s'était engagée. Votre commission des lois s'en était alors remise à l'avis du Gouvernement, mais le Sénat avait souhaité inscrire d'ores et déjà ces dispositions dans le texte en discussion.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a supprimé cet article sans chercher à apporter de réponse à une préoccupation pourtant légitime.

Aussi votre commission a-t-elle choisi, sur proposition de son rapporteur, de réintroduire ces dispositions dans une rédaction clarifiée et étendue à tous les cas de transfert de compétences à un EPCI, ainsi qu'au transfert de compétences à un syndicat mixte (**amendement COM-3**).

Votre commission a **rétabli** l'article 1^{er} *quinquies*.

Article 1^{er} sexies

(art. L. 5211-5, L. 5211-17 et L. 5211-18

du code général des collectivités territoriales)

Transfert facultatif du solde budgétaire d'un service public

Introduit par le Sénat en première lecture, par l'adoption en séance publique d'un amendement de notre collègue Olivier Jacquin, l'article 1^{er} *sexies* de la proposition de loi a pour objet, dans la rédaction retenue par votre commission en nouvelle lecture, d'**autoriser une commune à transférer par voie de convention, à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) devenu compétent, le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public.**

Dans sa rédaction initiale, cet article prévoyait de rendre obligatoire le transfert du solde budgétaire du budget annexe d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC). Inséré contre l'avis de votre commission et du Gouvernement, il a été supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire.

Notre collègue Olivier Jacquin avait cependant mis le doigt sur **une réelle difficulté, issue d'une décision récente du Conseil d'État.**

Si les SPIC sont en principe soumis à un principe d'équilibre financier, il est inévitable de constater en fin d'exercice une différence au moins minimale entre le montant des recettes tirées notamment des redevances pour service rendu et celui des dépenses liées à l'exploitation de ces services publics et aux investissements afférents. En outre, une partie des

recettes peut être mise en réserve pour des investissements futurs¹. Jusque tout récemment, il semblait entendu qu'en cas de transfert à un EPCI ou à un syndicat mixte de l'exploitation d'un SPIC, le solde budgétaire de celui-ci² devait lui être transféré, en même temps que les biens nécessaires à la gestion de ce service public devaient être mis à sa disposition. Le Gouvernement avait confirmé cette interprétation, en avril 2013, dans sa réponse à une question de notre ancien collègue député Charles de La Verpillière : « *dans la mesure où ils dépendent étroitement du financement assuré par les usagers, les résultats budgétaires [d'un] SPIC, qu'ils soient excédentaires ou déficitaires, doivent en principe être transférés à l'établissement public bénéficiaire du transfert de compétence*³ ».

Or, dans une décision du 25 mars 2016, le Conseil d'État a jugé au contraire que « *le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public à caractère industriel ou commercial ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits et obligations qui lui seraient attachés* » et que, par suite, les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux transferts de compétence à un EPCI « *n'imposaient pas le transfert du solde du compte administratif du budget annexe du service transféré* »⁴.

Cette décision soulève **un problème d'équité**. Comme l'indiquait notre collègue Olivier Jacquin lors de la présentation de son amendement, « *si le solde n'est pas transféré, les habitants des communes précautionneuses, qui avaient constitué une "cagnotte" pour financer des investissements importants, risquent de payer deux fois l'effort financier réalisé* ». Certes, l'excédent du budget annexe est reversé au budget général de la commune ; il n'en demeure pas moins que les usagers du service public sont mis à contribution pour financer des dépenses normalement couvertes par des recettes tirées principalement de la fiscalité locale et des concours de l'État.

¹ Tout excédent d'exploitation doit être affecté en priorité au financement des diverses dépenses d'investissement liées au service public concerné, et seul le solde subsistant éventuellement peut être reversé à la collectivité de rattachement : voir les articles R. 2221-48 (régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière) et R. 2221-90 (régie dotée de la seule autonomie financière) du code général des collectivités territoriales, ainsi que la décision du Conseil d'État du 9 avril 1999, n° 170999, commune de Bandol.

² Plus précisément, le résultat de la section de fonctionnement, cumulé avec le résultat antérieur reporté à l'exclusion des restes à réaliser : voir l'article R. 2311-1 du même code.

³ Réponse du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique à la question écrite n° 15134 de M. Charles de La Verpillière, député, publiée au Journal officiel le 23 avril 2013.

⁴ CE, 25 mars 2016, n° 386623, commune de la Motte-Ternant.

Faut-il, pour autant, rendre le transfert du solde budgétaire obligatoire ? Notre collègue Olivier Jacquin notait, sans doute à juste titre, que ce serait un « *pousse-au-crime* », car « *on peut imaginer que certaines communes feraient des travaux importants avant de transférer des soldes négatifs* ». C'est pourtant le principe d'un tel transfert obligatoire qui figurait dans l'amendement adopté par le Sénat en première lecture, et c'est pourquoi votre commission s'y était déclarée défavorable.

Une solution plus raisonnable paraît être de **laisser la voie ouverte à un transfert volontaire de l'excédent ou du déficit d'exploitation du SPIC, par convention entre la commune et l'EPCI**. Quoique la décision du Conseil d'État reste silencieuse sur ce point, le Gouvernement estime que le droit en vigueur le permet¹.

Votre rapporteur relève, cependant, que cette interprétation ne s'appuie sur aucun texte, et que les transferts financiers entre les communes et leurs groupements sont, par ailleurs, soumis à un encadrement strict. Sur sa proposition, il a donc semblé préférable à votre commission d'inscrire expressément cette possibilité dans la loi, en l'étendant à tous les cas de transfert de compétences à un EPCI (**amendement COM-4**). La même faculté serait offerte en cas de transfert d'un service public administratif dont la gestion est individualisée sous la forme d'une régie dotée d'un budget annexe.

Votre commission a **rétabli** l'article 1^{er} *sexies*.

Article 2

(art. L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales ; art. 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République)
Gestion des eaux pluviales urbaines

L'article 2 de la proposition de loi tend à clarifier la répartition des compétences entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et leurs communes membres en matière de gestion des eaux pluviales urbaines.

1. Un désaccord durable sur l'interprétation du droit en vigueur et sur l'opportunité du rattachement de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement à l'assainissement des eaux usées

Alors que cet article 2 ne comprenait initialement que des dispositions de coordination, la commission des lois de l'Assemblée nationale y a ajouté, en première lecture, à l'initiative de sa

¹ De même, la cour administrative d'appel de Lyon, saisie de la même affaire, avait jugé que le résultat budgétaire du service pouvait être pris en charge par l'EPCI par « la volonté des collectivités concernées » (CAA Lyon, 21 octobre 2014, n° 13LY02970).

rapporteuse, le **rattachement de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement des zones urbaines à l'assainissement des eaux usées**, compétence obligatoire des communautés urbaines et des métropoles et compétence optionnelle (qui, en l'état du droit, doit devenir obligatoire à compter de 2020) des communautés de communes et d'agglomération.

Pour mémoire, la gestion des eaux pluviales urbaines, qui correspond à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines¹, est aujourd'hui définie à l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales comme un service public administratif relevant des communes.

Une répartition des compétences aujourd'hui confuse

Pour justifier le rattachement systématique de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement en milieu urbain à l'assainissement des eaux usées, la majorité de l'Assemblée nationale comme le Gouvernement excipaient d'une décision du 4 décembre 2013 du Conseil d'État, qui avait alors jugé que la compétence « *eau et assainissement* », transférée obligatoirement et dans son intégralité à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, « *inclu[ait] la gestion des eaux pluviales* ». Toutefois, cette décision, laconique, doit s'interpréter à la lumière des circonstances de l'espèce et de l'arrêt du 24 mars 2011 de la cour administrative d'appel de Marseille, qui a ainsi été confirmé : **c'est parce que la collecte des eaux usées et des eaux pluviales était assurée, sur le territoire de la communauté, par un réseau unitaire que la cour avait considéré que le transfert de l'assainissement des eaux usées emportait transfert de la gestion des eaux pluviales².**

Le Gouvernement a fait de la décision du Conseil d'État du 4 décembre 2013 une interprétation extensive et excessive.

Dans deux notes d'information du 13 juillet 2016 et du 18 septembre 2017, en effet, il en a tiré la conséquence que les communes et leurs groupements compétents en matière d'assainissement étaient également, dans tous les cas, compétents en matière de gestion des eaux pluviales, que les réseaux de collecte soient unitaires ou séparatifs, et que la compétence soit exercée par un EPCI à fiscalité propre à titre obligatoire,

¹ Selon la doctrine administrative, les « aires urbaines » doivent ici être entendues comme les zones urbanisées ou à urbaniser, classées comme telles par un document d'urbanisme. Sur les difficultés soulevées par cette définition, voir le rapport établi en première lecture, pp. 31-32, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l17-421/l17-4211.pdf>.

² CAA Marseille, 24 mars 2011, n° 08MA02229 : « lorsqu'existe une structure intercommunale en charge de l'assainissement, le transfert de la gestion d'un réseau unitaire de collecte des eaux entraîne une gestion globale des eaux usées et des eaux pluviales par l'établissement public de coopération intercommunale ».

optionnel ou même, peut-être, facultatif¹. *« Il n'existe qu'une exception, pour les communautés de communes, autorisées jusqu'à la loi NOTRe à n'exercer qu'une partie de la compétence « assainissement » [à titre optionnel] : dans la mesure où, en application des dispositions transitoires issues de l'article 68 de la même loi, les communautés de communes ont jusqu'au 1^{er} janvier 2018 pour mettre leur statut en conformité, celles existantes à la date de publication de la loi et ayant décidé de ne pas exercer totalement cette compétence peuvent, jusqu'à cette date, ne pas assumer la gestion des eaux pluviales. Elles y seront en revanche tenues ensuite². »*

Si l'on peut débattre de l'opportunité du rattachement systématique de la gestion des eaux pluviales urbaines à la compétence d'assainissement des eaux usées (voir ci-après), son fondement juridique, en l'état du droit, paraît fragile.

Surtout, la doctrine du Gouvernement soulève **des difficultés techniques et pratiques qui n'ont pas été résolues.**

En premier lieu, elle revient à considérer que les EPCI à fiscalité propre autres que les communautés de communes sont devenus compétents en matière de gestion des eaux pluviales à la date à laquelle ils ont pris la compétence « assainissement » ou, du moins, à la date de la lecture de la décision du Conseil d'État³. Seulement, le droit positif, qui reste incertain après cette décision, l'était encore davantage auparavant. Par conséquent :

- les **biens meubles et immeubles** utilisés par les communes pour l'exercice de la compétence de gestion des eaux pluviales n'ont pas été mis à disposition de l'EPCI dès la date du transfert, comme l'exige pourtant l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales ;

¹ Note d'information du 13 juillet 2016 (NOR ARCB1619996N) du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, du ministre de l'intérieur et de la secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales relative aux incidences de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République sur l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les établissements publics de coopération intercommunale, et note d'information du 18 septembre 2017 (NOR INTB1718472N) du ministre d'État, ministre de l'intérieur relative à l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les établissements publics de coopération intercommunale. Ces deux notes sont silencieuses sur les cas de transfert facultatif de la compétence « assainissement », en tout ou partie (voir ci-dessous).

² Note d'information du 13 juillet 2016 précitée.

³ Il est écrit dans la note d'information du 13 juillet 2016 que « les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'assainissement sont **dès à présent** tenus d'assurer un service d'évacuation et de traitement des eaux pluviales ». Cette expression ne saurait se référer à la date de publication de la note, qui ne saurait avoir aucune valeur réglementaire (la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements relevant du domaine de la loi).

- il est avéré que des communes ont pris des **actes**, passé des **contrats** ou poursuivi **l'exécution de contrats en cours** relatifs à la gestion des eaux pluviales alors qu'elles n'étaient plus compétentes¹ ;

- le montant de **l'attribution de compensation** versée par les EPCI à fiscalité professionnelle unique à leurs communes membres n'a pu être révisé pour tenir compte des charges transférées (notamment du coût d'entretien et de renouvellement des réseaux séparatifs d'eaux pluviales auparavant communaux ou de la participation antérieure des communes à la gestion des réseaux unitaires), alors que l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts dispose qu'elle doit être recalculée à chaque transfert de charges et fixe, en dehors de cette circonstance, des conditions très difficiles à réunir pour une telle révision.

En deuxième lieu, **la portée de l'exception introduite par la note d'information du 13 juillet 2016 au bénéfice des communautés de communes est incertaine**². Faut-il comprendre que les communes devaient avoir explicitement transféré la gestion des eaux pluviales à la communauté pour que celle-ci fût compétente ? Ou que les communautés de communes compétentes à la fois en matière d'assainissement collectif et non collectif l'étaient aussi, par là-même, en matière d'eaux pluviales urbaines ? En tout état de cause, il aurait été plus cohérent de lier le transfert de la gestion des eaux pluviales à celui de l'assainissement collectif, y compris dans le cas où l'assainissement non collectif serait resté de la compétence des communes.

En troisième lieu, **il n'est pas tenu compte du fait que la compétence « assainissement » a pu être transférée à une communauté de communes, mais aussi à une communauté d'agglomération à titre facultatif et, partant, de manière partielle**. Dans ce cas, par application du même raisonnement que celui qui est développé à propos du transfert optionnel de « *tout ou partie de l'assainissement* » aux communautés de communes avant le 1^{er} janvier 2018, il faudrait sans doute considérer que la communauté de communes ou d'agglomération n'est compétente en matière d'eaux pluviales urbaines que si ses statuts le prévoient expressément.

Il résulte de cette démarche tâtonnante **une grande insécurité juridique pour les communes et leurs groupements**.

¹ Voir ci-après.

² Elle n'est d'ailleurs pas reprise par la note d'information du 18 septembre 2017, qui semble introduire une autre distinction entre les EPCI à fiscalité propre selon qu'ils exercent la compétence « assainissement » à titre obligatoire (communautés urbaines et métropoles) ou optionnel (communautés de communes et d'agglomération). Il y est écrit, en effet, que « le service public de gestion des eaux pluviales urbaines est assimilé à un service public relevant de la compétence « assainissement », lorsque cette dernière est exercée de plein droit par un EPCI. »

Un exemple d'insécurité juridique

L'attention de votre rapporteur a été attirée sur le cas d'une communauté de communes de l'Ouest français, compétente en matière d'assainissement collectif et non collectif depuis le 1^{er} janvier 2008, sans que la gestion des eaux pluviales ait jamais été expressément rattachée à cette compétence par ses statuts. En juin 2017, l'une des communes membres a choisi de lancer un appel d'offres pour la réhabilitation du réseau d'eaux pluviales d'une de ses rues. Par une délibération du 7 septembre 2017, le conseil municipal a décidé de réaliser l'opération et autorisé le maire à signer le contrat avec le prestataire ayant remporté l'appel d'offres ; puis, par une délibération du 18 octobre 2017, le conseil municipal a décidé de contracter un emprunt pour financer les travaux.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, cette situation a mis la communauté de communes dans le plus grand embarras.

Selon la doctrine gouvernementale, il n'y a pas de doute qu'à compter de cette date, la communauté de communes est seule compétente pour assumer la gestion des eaux pluviales urbaines sur son territoire. Était-elle, en revanche, compétente depuis 2008 et, par conséquent, les actes pris et les contrats passés par la commune en 2017 sont-ils entachés d'incompétence ?

Si l'on répond par la négative, alors il en résulte un effet d'aubaine pour la commune, puisque la communauté se substitue aux droits et obligations de celle-ci et doit assumer seule le paiement du prestataire et le remboursement du crédit. S'agissant d'une communauté de communes à fiscalité additionnelle, la neutralité financière du transfert ne peut être assurée par le mécanisme de l'attribution de compensation.

Si l'on répond par l'affirmative, alors **les actes pris et contrats passés par la commune incompétente sont susceptibles d'annulation**, auquel cas il appartiendrait à la commune d'indemniser son cocontractant¹.

La réponse apportée par les services de l'État à la question adressée par le président de la communauté de communes emprunte à chacune de ces deux solutions. En effet, la préfecture considère que, si la rue où les travaux sont prévus est bien située en zone urbaine, alors la commune ne pouvait, sans méconnaître sa compétence, engager des travaux ni contracter un emprunt pour les financer, la communauté de communes étant seule compétente dès avant 2018. Nouvelle preuve, s'il en est, de la nécessité de renforcer les moyens dévolus au contrôle de légalité... Pourtant, comme s'il s'agissait d'un transfert de compétence, la préfecture recommande de transférer le capital de l'emprunt à la communauté de communes, celle-ci étant appelée à assurer le paiement des factures des travaux ainsi que le remboursement du capital et des intérêts de l'emprunt. Cette solution, pour ingénieuse qu'elle soit, n'en paraît pas moins extrêmement fragile juridiquement. Elle laisse d'ailleurs subsister un préjudice financier pour la communauté de communes.

La répartition des compétences entre les communes et leurs groupements et son évolution dans le temps, tel qu'elle résulte du droit en vigueur dans l'interprétation qu'en donne le Gouvernement, est retracée dans le tableau ci-après.

¹ Voir CE, Sect., 10 avril 2008, n° 244950, Société Decaux et département des Alpes-Maritimes.

Compétence des EPCI à fiscalité propre en matière de gestion des eaux pluviales urbaines : le droit en vigueur, tel qu'interprété par le Gouvernement

	Jusqu'au 1/1/2018		Du 1/1/2018 au 1/1/2020		À compter du 1/1/2020	
	Compétence en matière d'assain ^t	Compétence en matière d'eaux pluviales urbaines	Compétence en matière d'assain ^t	Compétence en matière d'eaux pluviales urbaines	Compétence en matière d'assain ^t	Compétence en matière d'eaux pluviales urbaines
Communautés de communes	À titre facultatif, en tout ou partie	Seulement si les statuts le prévoyaient	À titre facultatif, en tout ou partie	Seulement si les statuts le prévoient	À titre obligatoire	Oui
	À titre optionnel, en tout ou partie	? ¹	À titre optionnel	Oui		
Communautés d'agglomération	À titre facultatif, en tout ou partie	?	À titre facultatif, en tout ou partie	?	À titre obligatoire	Oui
	À titre optionnel	Oui	À titre optionnel	Oui		
Communautés urbaines	À titre obligatoire	Oui	À titre obligatoire	Oui	À titre obligatoire	Oui
Métropoles	À titre obligatoire	Oui	À titre obligatoire	Oui	À titre obligatoire	Oui

Source : commission des lois du Sénat

Un rattachement dont l'opportunité est discutable

Votre rapporteur a émis des doutes, en première lecture, sur l'opportunité du rattachement de la gestion des eaux pluviales et, surtout, des eaux de ruissellement à l'assainissement². **Ces doutes n'ont pas été**

¹ Selon la note d'information du 13 juillet 2016 précitée, il semble que les communautés de communes compétentes à titre optionnel pour « tout ou partie de l'assainissement » avant le 1^{er} janvier 2018 n'aient pas eu à assumer la gestion des eaux pluviales urbaines, y compris si elles exerçaient l'intégralité de la compétence « assainissement ». Toutefois, comme l'illustre le cas susmentionné d'une communauté de communes de l'Ouest, les services déconcentrés de l'État n'ont pas toujours eu cette interprétation.

² L'expression « assainissement des eaux pluviales et de ruissellement » était d'ailleurs trop réductrice, la gestion des eaux pluviales comportant, préalablement à leur traitement, leur collecte, leur transport et leur stockage.

dissipés, bien au contraire, par la remise tardive du rapport du Gouvernement au Parlement sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations, en application de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 dite « GEMAPI »¹. Ce rapport et, surtout, le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) qui y est annexé, ont mis en lumière plusieurs éléments importants.

En premier lieu, la collecte des eaux pluviales est très souvent assurée par des réseaux distincts de ceux qui servent à l'évacuation des eaux usées : en 2008, les réseaux séparatifs représentaient un linéaire de 95 000 kilomètres, contre 97 000 kilomètres pour les réseaux unitaires².

En deuxième lieu, la gestion des eaux pluviales et de ruissellement répond à des enjeux très divers, ces eaux devant être à la fois considérées comme une ressource, comme un facteur de pollution et comme un facteur d'inondation. Il y a donc de bonnes raisons de rattacher cette compétence à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI) plutôt qu'à l'assainissement des eaux usées.

En troisième lieu, il ressort du rapport du CGEDD que la distinction entre la gestion des eaux pluviales et celle des eaux de ruissellement en milieu urbain n'a guère de sens. En effet, la seule distinction opérante entre les eaux pluviales et les eaux de ruissellement est celle que l'on peut établir entre les eaux immédiatement captées par les réseaux et celles qui, ne l'étant pas, ruissellent sur le sol³. Or, en milieu urbain, le principal problème lié aux eaux de ruissellement est justement qu'elles ne sont pas captées par les réseaux et, par conséquent, qu'elles aggravent les risques de pollution (puisqu'elles ne sont pas traitées) et d'inondation.

À l'inverse, en milieu rural où il n'existe pas de réseaux de collecte et de stockage des eaux pluviales, le ruissellement – lié au fait que le sol n'absorbe pas la totalité des eaux de pluie – fait courir des risques spécifiques : ravinement et érosion des terres, notamment agricoles, coulées de boues dangereuses, pollution des milieux lorsque les eaux charrient des intrants agricoles, etc.

¹ Article 7 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Le rapport remis par le Gouvernement est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr/pluvial.php>.

² CGEDD, « Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi », t. 2, page. 34.

³ Le CGEDD propose d'appeler eaux pluviales « la partie de l'écoulement qui est "gérée" par des dispositifs dédiés (infiltration, stockage, collecte, transport, traitement éventuel) », tandis que les eaux de ruissellement sont définies « non pas à partir d'un processus physique d'écoulement sur une surface, mais comme la partie de l'écoulement qui n'est pas "gérée" par des dispositifs dédiés » (ibid., t. 1, p. 15).

Le CGEDD considère pour cette raison qu'en milieu rural, la gestion des eaux de ruissellement devrait plutôt être rattachée à la GEMAPI¹.

Enfin, le même rapport se fait l'écho de **l'inquiétude des élus locaux** pour qui, en rattachant la gestion des eaux pluviales et de ruissellement à une compétence que tous les EPCI à fiscalité propre exerceront bientôt à titre obligatoire, l'État « *cherche une nouvelle fois à se décharger [de ses] responsabilités sur les collectivités qui n'ont pas plus que lui les moyens d'y faire face*² ».

Les choix faits par le Sénat en première lecture

Le rattachement exprès, par le législateur, de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement en milieu urbain à la compétence « *assainissement* », proposé par l'Assemblée nationale en première lecture, aurait certes eu le mérite de déterminer sans doute possible, pour l'avenir, la répartition des compétences. Mais il n'aurait pas résolu les autres problèmes juridiques mentionnés (mises à disposition tardives avec les problèmes de responsabilité qui s'ensuivent, actes pris par des communes incompétentes, défaut de compensation financière du transfert). Surtout, il se heurtait aux objections avancées quant à l'opportunité de ce transfert de compétence aux EPCI à fiscalité propre, notamment aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération rurales.

En première lecture, votre commission avait donc choisi de réintroduire sur ce sujet la rédaction adoptée par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi n° 291 (2016-2017) *pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération* :

- en acceptant le rattachement de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement en milieu urbain à la compétence « *assainissement* » pour les seules communautés urbaines et métropoles ;

- en ne rattachant à la compétence « *assainissement* » des communautés de communes et d'agglomération que la gestion des eaux pluviales urbaines, dans les zones définies par la communauté elle-même en fonction des besoins locaux ;

¹ Le CGEDD présente quatre scénarios pour clarifier la nature et la répartition des compétences dans ce domaine : 1° identifier plus clairement les quatre compétences d'assainissement des eaux usées, de gestion des eaux pluviales, de gestion des eaux de ruissellement et de GEMAPI ; 2° regrouper les deux premières et les deux dernières ; 3° regrouper la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, en laissant subsister par ailleurs les compétences d'assainissement et de GEMAPI ; 4° regrouper l'assainissement, la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, à part de la GEMAPI. Ce dernier scénario est présenté comme le plus simple à mettre en œuvre, mais non pas nécessairement le plus pertinent. En milieu rural, en particulier, des dérogations devraient être accordées pour détacher la gestion du ruissellement de celle des eaux pluviales et la confier à l'entité compétente en matière de GEMAPI, c'est-à-dire le plus souvent à un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) ou à un établissement public territorial de bassin (EPTB). Voir *ibid.*, t. 1, pp. 54-60.

² *Ibid.*, t. 1, page 58.

- en excluant tout rattachement de la gestion des eaux de ruissellement à la compétence « *assainissement* » de ces mêmes communautés de communes et d'agglomération.

En séance publique, le Sénat avait adopté sans modification le texte élaboré par votre commission.

2. Le revirement de l'Assemblée nationale et la position de votre commission

En nouvelle lecture, nos collègues députés ont commencé par rétablir intégralement, en commission, le texte qu'ils avaient adopté en première lecture. En séance publique, par l'adoption de deux amendements identiques de la rapporteure et du groupe du Mouvement démocrate, ils ont **entièrement changé de position**.

En effet :

- toute référence à la gestion des eaux de ruissellement a disparu du texte transmis ;

- la « *gestion des eaux pluviales urbaines* » (compétence dont les contours sont, cette fois, précisément délimités, par référence à l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales) serait toujours rattachée à la compétence obligatoire en matière d'assainissement des communautés urbaines et des métropoles ;

- pour les communautés d'agglomération, la gestion des eaux pluviales urbaines deviendrait une compétence obligatoire distincte de l'assainissement à compter de 2020 ;

- pour les communautés de communes, la loi ne mentionnerait plus cette compétence, qui serait donc facultative.

Malgré une certaine incohérence rédactionnelle¹, **ces dispositions répondent, pour l'avenir, aux préoccupations du Sénat - mis à part le caractère obligatoire du transfert de la gestion des eaux pluviales en même temps que de l'assainissement aux communautés d'agglomération à compter de 2020**. Par coordination avec les choix faits à l'article 1^{er}, votre commission a donc choisi de revenir sur ce point (**amendement COM-6** du rapporteur).

Reste cependant dans l'ombre la répartition des compétences au sein des communautés d'agglomération entre l'entrée en vigueur de la loi et le 1^{er} janvier 2020. Faut-il comprendre que les communautés d'agglomération qui exercent déjà la compétence « *assainissement* » à titre optionnel et qui, selon la doctrine administrative, sont donc déjà

¹ Il est étrange que la gestion des eaux pluviales, en tant que compétence obligatoire, soit tantôt rattachée à une autre compétence obligatoire, tantôt érigée en compétence distincte.

compétentes en matière d'eaux pluviales, le resteront ? Qu'en est-il des communautés d'agglomération qui exercent tout ou partie de la compétence « *assainissement* » à titre facultatif, sachant, d'une part, que la délimitation des compétences transférées facultativement relève de la seule responsabilité des communes, d'autre part, que certaines communautés d'agglomération ne sont compétentes qu'en matière d'assainissement non collectif, ce qui a peu de choses à voir avec la gestion des eaux pluviales urbaines ? Sur proposition de votre rapporteur, et dans un souci de sécurité juridique pour les communes et leurs groupements, votre commission a précisé que la compétence « *assainissement* », exercée à titre optionnel (et, partant, en totalité) par une communauté d'agglomération, comprenait la gestion des eaux pluviales urbaines (**amendement COM-5**). *A contrario*, ce rattachement n'aurait pas lieu lorsque la compétence est exercée à titre facultatif, conformément aux principes généraux qui gouvernent ce type de compétences.

Qu'en est-il, enfin, des **situations juridiques antérieures à l'entrée en vigueur de la loi**, dont on a vu qu'elles étaient passablement confuses ?

D'après votre commission, **il convient de considérer que le I de l'article 2 revêt un caractère interprétatif**, c'est-à-dire que ce paragraphe ne fait que clarifier le sens des articles L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 dans leur rédaction en vigueur. Cela signifie :

- que les communautés de communes ne sont jamais devenues compétentes en matière de gestion des eaux pluviales urbaines que de manière facultative et si ce transfert de compétence était expressément prévu par leurs statuts ;

- que les communautés d'agglomération qui se sont vu transférer à titre optionnel la compétence « *assainissement* » sont, à la même date, devenues compétentes en matière d'eaux pluviales. Au contraire, les communautés d'agglomération qui n'exerçaient ou n'exercent tout ou partie de la compétence « *assainissement* » qu'à titre facultatif n'étaient ou ne sont compétentes en matière d'eaux pluviales urbaines qu'en vertu de dispositions expresses de leurs statuts ;

- que les communautés urbaines et les métropoles sont devenues compétentes en matière de gestion des eaux pluviales urbaines à la date à laquelle elles ont reçu la compétence « *assainissement* » à titre obligatoire¹.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

¹ Voir le tableau page suivante.

Compétences des communautés de communes et d'agglomération en matière d'eaux pluviales urbaines, selon l'article 2 (le I ayant un caractère interprétatif)

	Jusqu'au 1/1/2018		Du 1/1/2018 à l'entrée en vigueur de la loi		De l'entrée en vigueur de la loi au 1/1/2020		À compter du 1/1/2020	
	Compétence en matière d'assain ^t	Compétence en matière d'eaux pluviales urbaines	Compétence en matière d'assain ^t	Compétence en matière d'eaux pluviales urbaines	Compétence en matière d'assain ^t	Compétence en matière d'eaux pluviales urbaines	Compétence en matière d'assainissement	Compétence en matière d'eaux pluviales urbaines
Communautés de communes	À titre facultatif (en tout ou partie) ou optionnel (en tout ou partie)	Seulement si les statuts le prévoyaient	À titre facultatif (en tout ou partie) ou optionnel (en intégralité)	Seulement si les statuts le prévoient	À titre facultatif (en tout ou partie) ou optionnel (en intégralité)	Seulement si les statuts le prévoient	<i>Si l'article 1^{er} de la PPL est adopté dans la version retenue par votre commission</i>	
							À titre facultatif, en tout ou partie	Seulement si les statuts le prévoient
							À titre optionnel	Seulement si les statuts le prévoient
							<i>Si l'article 1^{er} de la PPL est adopté dans la version de l'Assemblée nationale et que les communes membres font jouer jusqu'en 2026 leur droit d'opposition</i>	
							1° Jusqu'en 2026 : à titre facultatif (en tout ou partie) ou à titre optionnel (en intégralité) 2° À compter du 1/1/2026, à titre obligatoire (en intégralité)	Seulement si les statuts le prévoient
							<i>Si l'article 1^{er} de la PPL est adopté dans la version de l'Assemblée nationale sans que les communes membres fassent jouer leur droit d'opposition</i>	
							À titre obligatoire (en intégralité)	Seulement si les statuts le prévoient
Communautés d'agglomération	À titre facultatif, en tout ou partie	Seulement si les statuts le prévoyaient	À titre facultatif, en tout ou partie	Seulement si les statuts le prévoient	À titre facultatif, en tout ou partie	Seulement si les statuts le prévoient	<i>Si l'article 1^{er} de la PPL est adopté dans la version retenue par votre commission</i>	
							À titre facultatif, en tout ou partie	Seulement si les statuts le prévoient
	À titre optionnel	Oui	À titre optionnel	Oui	À titre optionnel	Oui	À titre optionnel	Oui
							<i>Si l'article 1^{er} de la PPL est adopté dans la version de l'Assemblée nationale</i>	
À titre obligatoire		Oui						

Source : commission des lois du Sénat

Article 3

(art. L. 5214-21, L. 5215-22, L. 5216-7 et L. 5217-7
du code général des collectivités territoriales)

**Assouplissement des règles de « représentation-substitution »
au sein des syndicats d'eau et d'assainissement**

L'article 3 de la proposition de loi a pour objet d'**assouplir, en matière d'eau et d'assainissement, le mécanisme dit de « représentation-substitution »** par lequel les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont, dans certains cas, amenés à se substituer à leurs communes membres au sein des syndicats auxquels elles adhéraient pour l'exercice des compétences désormais transférées audit EPCI à fiscalité propre.

1. Rappels sur le mécanisme de « représentation-substitution »

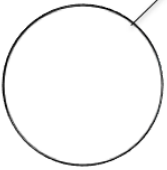
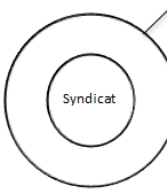
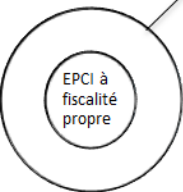
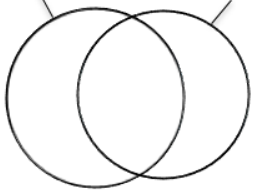
Les règles de droit commun

En règle générale, lorsqu'un EPCI à fiscalité propre devient compétent dans une certaine matière, le sort des syndicats de communes et syndicats mixtes auxquels les communes membres de cet EPCI avaient auparavant transféré cette même compétence dépend de plusieurs paramètres :

- la nature juridique de l'EPCI à fiscalité propre concerné (communauté de communes ou autre) ;
- les périmètres respectifs du syndicat et de l'EPCI à fiscalité propre ;
- le caractère obligatoire, optionnel ou facultatif du transfert de compétences à l'EPCI à fiscalité propre¹.

¹ Il convient de noter qu'en ce qui concerne les relations entre EPCI à fiscalité propre et syndicats, la doctrine administrative veut que « les règles définies par la loi pour les compétences optionnelles s'appliquent même dans le cas où elles ont été prises à titre facultatif » (circulaire du 25 avril 2006 du ministre délégué aux collectivités territoriales relative aux incidences juridiques de la qualification des compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives). Ce principe trouve principalement à s'appliquer aux communautés d'agglomération : alors qu'elles sont normalement amenées à se substituer à leurs communes membres au sein des syndicats dont le périmètre inclut ou chevauche le leur, lorsque ces syndicats exercent des compétences transférées à ces communautés à titre simplement facultatif (voir le tableau ci-après), ce mécanisme de « représentation-substitution » ne joue pas dans le cas des compétences qui, bien qu'exercées par la communauté à titre facultatif, figurent dans la liste des compétences optionnelles fixée au II de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. Les communes membres doivent donc se retirer des syndicats auxquels elles avaient transféré ces mêmes compétences.

**Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et syndicats
(droit commun)**

Périmètres respectifs de l'EPCI à fiscalité propre et du syndicat de communes ou du syndicat mixte	Règles applicables aux communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles	Règles applicables aux communautés de communes
<p>Périmètres identiques</p>  <p align="right">Syndicat = EPCI à FP</p>	<p>L'EPCI à fiscalité propre est substitué au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique au sien, pour l'ensemble des compétences exercées par ce syndicat.</p> <p align="center">Le syndicat est dissous.</p>	
<p>Périmètre du syndicat inclus dans celui de l'EPCI à fiscalité propre</p>  <p align="right">EPCI à FP</p>	<p>L'EPCI à fiscalité propre est également substitué au syndicat de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est inclus en totalité dans son propre périmètre, mais seulement pour les compétences qu'exerce ce même EPCI à fiscalité propre.</p> <p>Le syndicat est dissous s'il n'exerçait que des compétences désormais transférées à ce dernier. Il subsiste en revanche s'il exerce d'autres compétences.</p>	
<p>Périmètre de l'EPCI à fiscalité propre inclus dans celui du syndicat</p>  <p align="right">Syndicat</p>	<p>Lorsque le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre est inclus dans celui du syndicat, ou lorsque ces deux périmètres se chevauchent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si le syndicat exerce des compétences transférées à titre obligatoire ou optionnel à l'EPCI à fiscalité propre, les communes membres de ce dernier se retirent du syndicat ; 	<p>Lorsque le périmètre de la communauté de communes est inclus dans celui du syndicat, ou lorsque ces deux périmètres se chevauchent, le principe de « représentation-substitution » trouve à s'appliquer dans tous les cas, qu'il s'agisse de compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives. Autrement dit, la communauté de communes est substituée à ses communes membres au sein du syndicat.</p>
<p>Périmètres qui se chevauchent</p>  <p align="center">EPCI à fiscalité propre Syndicat</p>	<ul style="list-style-type: none"> - si le syndicat exerce des compétences transférées à titre facultatif¹ à l'EPCI à fiscalité propre, ce dernier se substitue à ses communes membres au sein du syndicat (« représentation-substitution »). Ce sont des délégués de l'EPCI à fiscalité propre qui siègent au comité syndical, en nombre égal à celui des délégués dont disposaient les communes avant la substitution. 	

Source : commission des lois du Sénat

¹ Voir cependant la note à la page précédente.

Un régime dérogatoire en matière d'eau et d'assainissement

Le régime applicable aux compétences « eau » et « assainissement » est **plus strict que le droit commun pour les communautés de communes, mais plus libéral pour les autres catégories d'EPCI à fiscalité propre.**

En effet, depuis la loi « NOTRe », le principe de « *représentation-substitution* » trouve à s'appliquer à toutes les catégories d'EPCI à fiscalité propre, dès lors que le syndicat concerné regroupe des communes appartenant à trois EPCI à fiscalité propre au moins. À défaut, les communes membres de l'EPCI à fiscalité propre doivent se retirer du syndicat.

Par conséquent :

- alors qu'une communauté de communes est normalement substituée à ses communes membres au sein d'un syndicat qui comporte des communes extérieures à la communauté de communes, ce principe ne trouve ici à s'appliquer que si ces communes extérieures appartiennent à au moins deux autres EPCI à fiscalité propre. Le législateur avait ainsi entendu favoriser la diminution du nombre de syndicats d'eau et d'assainissement¹ ;

- alors que les communes membres d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole doivent normalement se retirer d'un syndicat qui comporte des communes extérieures, dès lors que ce syndicat exerce des compétences transférées à titre obligatoire ou optionnel à l'EPCI à fiscalité propre, une dérogation à ce principe a été introduite en matière d'eau et d'assainissement, puisque l'EPCI à fiscalité propre est alors substitué à ses communes membres au sein du syndicat².

Un EPCI à fiscalité propre peut néanmoins être autorisé par le représentant de l'État, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, à se retirer d'un syndicat d'eau ou d'assainissement au sein duquel il aurait dû se substituer à ses communes membres.

¹ Cette règle s'applique, que la communauté de communes exerce la compétence à titre optionnel ou facultatif. La rédaction de l'article L. 5214-21 du même code est sans ambiguïté sur ce point.

² Il semble que les mêmes règles s'appliquent aux communautés de communes ou d'agglomération qui exercent tout ou partie des compétences « eau » ou « assainissement » à titre facultatif (comme cela reste possible jusqu'en 2020). Du moins est-ce la conclusion que l'on peut tirer de la circulaire du 25 avril 2006 précitée, selon laquelle « les règles définies par la loi pour les compétences optionnelles s'appliquent même dans le cas où elles ont été prises à titre facultatif » (voir ci-dessus, note 1 page 41). Ainsi, même en cas de transfert facultatif, si des communes membres appartenaient à un syndicat regroupant des communes appartenant à deux EPCI à fiscalité propre seulement, elles devraient s'en retirer.

En vertu de ce régime dérogatoire, **les syndicats d'eau, d'assainissement collectif ou non collectif regroupant des communes appartenant à deux EPCI à fiscalité propre seulement n'ont pu subsister qu'à la condition qu'aucun de ces deux EPCI à fiscalité propre ne soit compétent en la matière** – comme c'est encore possible jusqu'en 2020 pour les communautés de communes ou d'agglomération. Dans ce cas, les communes demeurent membres du syndicat et y conservent des représentants.

Ces mêmes syndicats sont donc menacés de disparition le jour où les communautés de communes et d'agglomération sur le territoire desquelles ils exercent leur activité deviendront compétentes, à titre facultatif, optionnel ou -sauf à ce que l'article 1^{er} de la proposition de loi soit adopté dans la rédaction du Sénat- obligatoire.

2. Les assouplissements proposés pour les communautés de communes et d'agglomération et le cas des communautés urbaines et des métropoles

Le texte initial de la proposition de loi prévoyait un **retour au droit commun pour les communautés de communes**. En première lecture, l'Assemblée nationale y avait ajouté **un assouplissement supplémentaire par rapport au droit commun en faveur des communautés d'agglomération**, qui bénéficient déjà de dispositions dérogatoires en matière d'eau et d'assainissement : de même que les communautés de communes, elles pourraient désormais se substituer à leurs communes membres au sein d'un syndicat d'eau ou d'assainissement dont le périmètre inclut ou chevauche le leur, y compris lorsque celui-ci ne regroupe que des communes appartenant à deux EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, les syndicats d'eau ou d'assainissement regroupant des communes appartenant à deux communautés de communes ou d'agglomération seulement pourraient perdurer au-delà même de 2020 ou 2026, la communauté se substituant à ses communes membres en son sein.

En première lecture, votre commission avait adopté sans modification le texte transmis par nos collègues députés. Le Sénat avait adopté en séance publique un amendement de notre collègue Dominique Estrosi-Sassone visant à étendre aux **métropoles** la faculté de se substituer à leurs communes membres au sein d'un syndicat d'eau ou d'assainissement ne regroupant que des communes appartenant à deux EPCI à fiscalité propre, sur lequel votre commission s'en était remise à la sagesse de notre assemblée et auquel le Gouvernement s'était déclaré défavorable. Après l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a supprimé cet ajout en nouvelle lecture.

À la réflexion, il est apparu à votre rapporteur que cet amendement n'avait plus guère d'objet. En effet, les métropoles, comme les communautés urbaines, étant déjà obligatoirement compétentes en matière d'eau et d'assainissement¹, elles n'ont pu se substituer à leurs communes membres au sein de syndicats exerçant des activités dans ces domaines que lorsque ceux-ci regroupaient des communes appartenant à trois EPCI à fiscalité propre au moins. Lorsque, en revanche, ces syndicats ne rassemblaient au moment de la création ou de l'extension de la métropole que des communes appartenant à deux EPCI à fiscalité propre, les communes membres de la métropole ont dû s'en retirer. La même règle s'est appliquée aux communautés urbaines².

En revanche, **il est loisible à une métropole, comme à tout EPCI à fiscalité propre, d'adhérer à un syndicat mixte et de lui transférer toute compétence.** En règle générale, le périmètre du syndicat doit alors inclure en totalité le périmètre communautaire. Cependant, en certaines matières, et notamment dans les domaines de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement collectif ou non collectif, un EPCI à fiscalité propre peut transférer sa compétence à un syndicat mixte **sur une partie seulement de son territoire**, ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire³.

Ainsi, **une métropole ou une communauté urbaine peut être membre d'un syndicat mixte d'eau ou d'assainissement auquel n'adhèrent, par ailleurs, que des communes membres d'une seule communauté de communes ou d'agglomération.** Cette faculté n'est pas remise en cause par la proposition de loi, et elle ne le sera pas non plus lorsque les communautés de communes ou d'agglomération seront devenues obligatoirement compétentes en ces matières.

En revanche, il a paru utile à votre commission de clarifier les règles de « *représentation-substitution* » en matière d'eau et d'assainissement, afin qu'elles s'appliquent, non pas aux syndicats regroupant des communes appartenant à deux ou à trois EPCI à fiscalité propre, selon le cas, mais aux syndicats exerçant leur activité sur le territoire de deux ou trois EPCI à fiscalité propre – ce qui correspond, votre rapporteur s'en est assuré, à

¹ Les communautés urbaines le sont depuis la création de cette catégorie juridique par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Il en va de même des métropoles, créées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

² L'amendement ne trouverait donc à s'appliquer que dans le cas, pour le moins hypothétique, où de nouvelles métropoles seraient créées par transformation ou fusion de communautés de communes ou d'agglomération, ou encore dans le cas où une métropole absorberait une telle communauté.

³ Article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales.

l'interprétation du droit en vigueur par le ministère de l'intérieur (amendement COM-7 du rapporteur)¹.

L'exemple du syndicat mixte fermé de la station d'épuration de Cagnes-sur-Mer

Le syndicat mixte fermé de la station d'épuration de Cagnes-sur-Mer, créé en juillet 2013 et présidé par notre ancien collègue Louis Nègre, a pour objet la création et l'exploitation d'une nouvelle station d'épuration destinée à traiter les effluents des communes de Cagnes-sur-Mer, Villeneuve-Loubet, La Colle-sur-Loup et Saint-Paul-de-Vence.

Ses membres sont :

- les communes de Villeneuve-Loubet, La Colle-sur-Loup et Saint-Paul-de-Vence, qui sont toutes trois membres de la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis, à laquelle la compétence « *assainissement* » n'a pas encore été transférée ;

- la métropole de Nice-Côte-d'Azur, compétente en matière d'assainissement depuis sa création en 2012, et qui a ainsi transféré en partie sa compétence au syndicat mixte pour la partie de son territoire correspondant à celui de la commune de Cagnes-sur-Mer.

La métropole ne s'est donc pas substituée à la commune de Cagnes-sur-Mer au sein du syndicat mixte : elle y a adhéré en son nom propre dès l'origine, pour une partie de son territoire.

La communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis peut devenir compétente en matière d'assainissement collectif (et/ou non collectif) à tout moment, à titre facultatif ou optionnel. À compter de 2020, sauf à ce que les demandes du Sénat à l'article 1^{er} de la proposition de loi soient entendues, elle devra assumer obligatoirement l'intégralité de la compétence « *assainissement* ».

En l'état actuel du droit, la communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis ne pourrait se substituer à ses trois communes membres au sein du syndicat d'épuration le jour où elle deviendrait compétente, puisque ce syndicat ne regroupe, outre ces trois communes, que la métropole de Nice-Côte-d'Azur. Ces trois communes devraient donc se retirer du syndicat, qui serait dissous par ce fait même, puisqu'il ne comporterait plus qu'un seul membre. Il faudrait ensuite que la communauté d'agglomération et la métropole recréent un syndicat mixte fermé exerçant son activité sur une partie seulement de leur territoire respectif.

Grâce à l'article 3 de la proposition de loi, assorti de l'amendement de clarification rédactionnelle adopté en commission, la communauté d'agglomération pourra se substituer à ses communes membres au sein du syndicat.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

¹ La rédaction actuelle des articles L. 5214-21, L. 5215-22, L. 5216-7 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales est issue d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé par le rapporteur, lors de l'examen en deuxième lecture par l'Assemblée nationale de l'article 20 bis du projet de loi « NOTRE ». Le sous-amendement, présenté comme rédactionnel, a faussé le sens de l'amendement qui visait tout syndicat d'eau ou d'assainissement qui « exerce sur un périmètre s'étendant sur au moins » trois EPCI à fiscalité propre, et non pas qui « regroupe des communes appartenant à » un nombre au moins égal d'EPCI à fiscalité propre.

Intitulé de la proposition de loi

Par cohérence avec l'adoption à l'article 1^{er} des amendements identiques COM-1 et COM-10 visant à abroger les dispositions en vigueur prévoyant le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020, et parce que plusieurs autres dispositions du texte concernent ces deux catégories d'EPCI à fiscalité propre, votre commission a adopté **l'amendement COM-8** de son rapporteur tendant à modifier l'intitulé de la proposition de loi pour y faire référence aux communautés d'agglomération.

* *
*

Votre commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 18 JUILLET 2018

M. Philippe Bas, président. – Le parcours de cette proposition de loi est beaucoup trop long, alors que le Sénat avait adopté dès l’an dernier une solution qui nous paraissait satisfaisante.

M. François Bonhomme, rapporteur. – La navette parlementaire réserve parfois des surprises.

Constatant les graves dysfonctionnements que risquait de provoquer, sur nos territoires, le transfert obligatoire aux communautés de communes et d’agglomération de la distribution d’eau potable et de l’assainissement des eaux usées, prévu par la loi NOTRe, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, le Sénat, comme vous vous en souvenez, a adopté à une large majorité, le 23 février 2017, une proposition de loi, présentée par les présidents Philippe Bas, Bruno Retailleau et François Zocchetto ainsi que par notre collègue Mathieu Darnaud, visant à maintenir ces compétences parmi les compétences optionnelles de ces deux catégories d’établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Malgré le soutien du rapporteur de la commission des lois de l’Assemblée nationale, notre collègue député Fabrice Brun, cette proposition de loi fut renvoyée en commission par l’Assemblée nationale le 12 octobre 2017, et son examen reporté *sine die*. À l’automne 2017, un groupe de travail de seize parlementaires a néanmoins été constitué auprès de la ministre Jacqueline Gourault pour étudier cette question. Il a formulé trois recommandations : renforcer l’aide financière et technique au bloc communal ; permettre aux communes de surseoir au transfert de ces compétences jusqu’au 1^{er} janvier 2026 et garantir la pérennité des syndicats d’eau et d’assainissement existants.

Devant le Congrès des maires, le 21 novembre 2017, le Premier ministre annonçait sa volonté, « pour une période transitoire, de donner la même souplesse que celle qui a prévalu pour la mise en œuvre des plans locaux d’urbanisme intercommunaux (PLUi), en laissant la possibilité de maintenir la compétence au niveau des communes si un certain nombre de maires s’expriment clairement en ce sens ».

Le 21 décembre 2017, nos collègues des groupes La République en Marche et MoDem de l’Assemblée nationale déposaient une proposition de loi censée mettre en œuvre ces engagements. Ce n’était, malheureusement, pas tout à fait le cas.

Un texte d'initiative parlementaire ne pouvait, en vertu de l'article 40 de la Constitution, traiter de l'aide financière et technique susceptible d'être apportée par l'État aux communes et à leurs groupements dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. En outre, s'il était prévu d'instituer une « minorité de blocage » permettant aux communes de s'opposer jusqu'en 2026 au transfert obligatoire de ces compétences, cette possibilité ne devait concerner que les communautés de communes, et non les communautés d'agglomération. Enfin, pour garantir la pérennité des syndicats d'eau et d'assainissement, il était proposé de revenir au droit commun de la « représentation-substitution » en ce qui concerne les communautés de communes, mais aucun assouplissement n'était prévu pour les communautés d'agglomération. Grâce au travail de la rapporteure de la commission des lois, notre collègue députée Émilie Chalas, cette dernière difficulté fut résolue dès la première lecture du texte par l'Assemblée nationale. En revanche, aucune avancée ne fut enregistrée sur les autres points. En outre, fut adopté un amendement prévoyant le rattachement systématique de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement à la compétence « assainissement » des EPCI à fiscalité propre, ce qui soulevait de nombreux problèmes de droit et d'opportunité.

En première lecture, le Sénat, qui s'était déjà exprimé en faveur du maintien du caractère optionnel des compétences « eau » et « assainissement » des communautés de communes et d'agglomération, a réaffirmé cette position afin de laisser les élus libres de décider ou non du transfert de ces compétences, en fonction des réalités locales. L'extension aux communautés d'agglomération du mécanisme de la minorité de blocage aurait pu sembler un moindre mal, et un compromis aurait pu être recherché avec nos collègues députés sur ce terrain, mais l'opposition résolue du Gouvernement et de sa majorité rendait cette tentative vaine.

Le Sénat a, par ailleurs, clarifié les modalités de rattachement de la gestion des eaux pluviales à la compétence « assainissement » des communautés de communes et d'agglomération, en excluant les eaux de ruissellement. Il a, en outre, adopté cinq articles additionnels visant à faciliter la gestion des services publics d'eau et d'assainissement ainsi que leur transfert au niveau intercommunal.

Aucun terrain d'entente n'a pu être trouvé en commission mixte paritaire. En nouvelle lecture, nos collègues députés ont commencé, en commission, par rétablir intégralement leur texte, sans tenir aucun compte des apports du Sénat ni des demandes des associations d'élus. En séance publique, toutefois, la majorité de l'Assemblée nationale semble avoir quelque peu entendu la nécessité d'apporter des assouplissements au texte. À l'initiative de la rapporteure et des deux groupes majoritaires, ont été adoptés plusieurs amendements qui vont dans le sens souhaité par le Sénat et témoignent d'un souci de pragmatisme, dont nous avons jusqu'ici déploré l'absence.

Ainsi, les communes membres des très nombreuses communautés de communes qui ne sont aujourd'hui compétentes qu'en matière d'assainissement non collectif pourraient, elles aussi, s'opposer jusqu'en 2026 au transfert du reste de la compétence « assainissement ». De plus, la gestion des eaux pluviales urbaines resterait une compétence facultative des communautés de communes ; elle deviendrait une compétence obligatoire des autres EPCI à fiscalité propre, mais toute référence à la gestion des eaux de ruissellement a été abandonnée.

Ces avancées ne répondent certes pas à l'ensemble des préoccupations exprimées par le Sénat, mais je vous propose d'aborder cette nouvelle lecture avec un esprit constructif, l'expérience ayant démontré qu'il n'était pas vain de tenter de faire valoir des arguments de bon sens.

À l'article 1^{er}, je ne crois pas possible de trouver un terrain de compromis avec les députés. C'est pourquoi je vous proposerai de rétablir le texte adopté en première lecture par le Sénat, afin de maintenir sans limite de temps le caractère optionnel des compétences « eau » et « assainissement » des communautés de communes et d'agglomération.

Les articles 1^{er bis} à 1^{er sexies}, insérés par le Sénat en première lecture, ont tous été supprimés par l'Assemblée nationale, alors même qu'ils soulevaient des problèmes très concrets et que le Gouvernement avait marqué son intérêt pour certains d'entre eux. Je vous proposerai de rétablir trois de ces articles dans une rédaction améliorée, et j'ai bon espoir que ces apports seront repris par l'Assemblée nationale en lecture définitive. Quant aux deux autres articles, l'un est satisfait par le droit en vigueur et l'autre m'apparaît, à la réflexion, un peu excessif.

En ce qui concerne l'article 2, la répartition des compétences entre les communes et leurs groupements en matière d'eaux pluviales urbaines est aujourd'hui extrêmement confuse et pourrait donner lieu à de nombreux contentieux, à la suite d'une décision d'espèce du Conseil d'État de 2013, qui a fait l'objet d'une interprétation extensive du Gouvernement par voie de circulaires. La rédaction de l'article 2 adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture clarifie les choses de manière satisfaisante à compter de 2020. Je vous proposerai un amendement visant à lever une ambiguïté qui subsiste en ce qui concerne les communautés d'agglomération entre aujourd'hui et 2020. Pour ce qui est des situations juridiques antérieures à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, elles sont également clarifiées pour peu que l'on accorde aux dispositions de l'article 2 une portée interprétative.

Enfin, à l'article 3, je vous présenterai un amendement visant à clarifier le droit en vigueur en ce qui concerne la « représentation-substitution » des EPCI au sein des syndicats d'eau et d'assainissement.

M. Alain Marc. – Dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale, les présidents de communautés de communes que j'ai rencontrés il y a quelques jours avec Mathieu Darnaud et

d'autres collègues nous ont confié que la proposition de loi sénatoriale qu'avait votée la ministre Gourault, alors sénatrice, donnait toute satisfaction en maintenant le caractère optionnel des compétences « eau » et « assainissement ».

Les observations formulées par le rapporteur me convainquent une fois de plus du bien-fondé du bicamérisme. Les députés ont sans doute été influencés par nos propositions. Tous les sénateurs ont été par ailleurs élus locaux. Ce n'est pas forcément le cas de la majorité des députés, qui ne comprennent peut-être pas grand-chose à la gestion quotidienne de ces compétences par les présidents de communautés ou les maires. Le bicamérisme est donc plus que jamais d'actualité. Un peu de simplicité et de bon sens : laissons les présidents de communautés décider ce qu'ils souhaitent. C'est un moindre mal de repousser l'échéance à 2026. J'espère que nous trouverons une solution d'ici là.

Mme Laurence Harribey. - Je remercie notre rapporteur d'avoir un esprit constructif et positif. Nous pouvions avoir des doutes lors de la réunion de la commission mixte paritaire ; nous avons été relativement surpris de voir quelques améliorations introduites à l'Assemblée nationale.

Sur le fond, notre groupe a toujours été favorable au renforcement et aux progrès de l'intercommunalité dans ce domaine. Cette question doit être abordée dans le cadre plus global de la politique de l'eau et de gestion d'ensemble de la ressource. Nous avons soutenu en 2017 la proposition de loi de MM. Bas et Retailleau : il nous semblait alors que les transferts prévus en 2018 et 2020 étaient irréalistes et qu'il convenait de se donner un peu de temps. D'où nos amendements en première lecture du texte aujourd'hui examiné, qui avaient pour objet d'étendre le dispositif de blocage aux communautés d'agglomération jusqu'en 2026, d'accorder le même droit d'opposition aux communes membres de communautés de communes qui exercent déjà partiellement la compétence « assainissement » et de rendre sécables les compétences relatives à l'assainissement, à la gestion des eaux pluviales et à celle des eaux de ruissellement. Aujourd'hui, nombre de communautés d'agglomération sont à demi rurales.

Le texte qui nous est présenté apporte deux assouplissements que nous avons défendus : le droit d'opposition en cas d'exercice partiel de la compétence et la sécabilité entre les eaux pluviales et l'assainissement, pour les seules communautés de communes.

Pour rester cohérents avec notre position, nous présenterons des amendements concernant les communautés d'agglomération et nous soutiendrons des amendements allant dans le sens des trois points clés que je viens de souligner.

M. Mathieu Darnaud. - Je remercie le rapporteur de l'important travail qu'il a réalisé : je me félicite des évolutions positives sur plusieurs points. La sécabilité est un sujet essentiel. Nous avons demandé, lors de

l'examen du projet de loi relatif à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (Gemapi), un rapport sur la question des eaux pluviales, en vue de nous éclairer. Il est absolument nécessaire d'inclure également les communautés d'agglomération, car une immense partie de leur territoire est en zone rurale.

Comme l'a souligné Alain Marc, la question de l'eau et de l'assainissement est aujourd'hui le sujet d'inquiétude majeur des élus locaux. Je déplore le temps perdu par le Gouvernement sur un sujet comme celui-ci. Le Sénat a toujours voulu faire œuvre utile, considérant qu'il était d'une impérieuse nécessité d'apporter des solutions sur ce sujet. Les élus de nos territoires sont totalement déboussolés. Ce sujet est particulièrement anxiogène dans nombre de nos territoires ruraux. Même si certaines questions restent en suspens, l'engagement de notre rapporteur pour faire évoluer encore ce texte est positif.

M. François Grosdidier. – Je salue moi aussi le travail du rapporteur. Il importe que nous en revenions à notre proposition initiale : rétablir la liberté pour les communes de transférer ou non leurs compétences « eau » et « assainissement ». Dès le vote de la loi NOTRe, la majorité sénatoriale a voulu faire prévaloir la liberté d'organisation sur le territoire et ne souhaitait pas imposer, par l'ajout de nouvelles compétences obligatoires, un modèle unique d'intercommunalité. Il faut faire confiance aux élus locaux pour s'organiser en fonction de leurs contraintes réelles. Cette philosophie n'a, hélas, pas prévalu. Lors de la réunion de la commission mixte paritaire, nous étions arrivés à un compromis : nous obtenions satisfaction sur ce qui risquait d'être modifié de façon irréversible, comme l'élection des conseillers communautaires par liste intercommunale, et nous avons fait des concessions sur les compétences nouvelles obligatoires, en repoussant les délais, avec l'idée de changer les choses avant l'échéance prévue, au bénéfice d'une alternance politique, qui n'a pas eu lieu dans le sens escompté...

Compte tenu des déclarations du Gouvernement et de la majorité présidentielle en faveur des libertés locales, du droit à l'expérimentation plutôt que de la contrainte, nous espérons cependant être entendus. Mais la tendance technocratique et centralisatrice se révèle la plus forte. Ce n'est pas une question de délais : il faut se demander s'il est pertinent ou non de transférer les compétences « eau » et « assainissement » aux EPCI à fiscalité propre sur tout le territoire. L'INSEE et la nature n'ont pas défini les mêmes périmètres !

Dans ces conditions, il convient de rétablir la liberté pour les communes et les intercommunalités de s'organiser en fonction des réalités du terrain.

M. Jean-Pierre Sueur. – Permettez-moi de faire un petit rappel historique. Je me souviens de la commission mixte paritaire sur la loi NOTRe

où les députés - il s'agissait à l'époque d'une majorité différente - voulaient à toute force que le transfert des compétences s'opérât dès 2018. Grâce à la vigilance des représentants du Sénat, l'échéance a été repoussée à 2020. Nous avons aussi dit, à l'époque, qu'une nouvelle loi serait inévitable. C'est ainsi qu'en 2017 le Sénat a adopté une proposition de loi donnant à ce transfert un caractère optionnel. Un compromis aurait sans doute été envisageable avec l'Assemblée nationale par la suite, sous réserve d'apporter un certain nombre de garanties aux communes. Malheureusement, cela n'a pas été possible. Comme l'a dit Laurence Harribey, le groupe socialiste et républicain maintiendra, dans ces conditions, sa position.

Dans sa hâte, le législateur a créé des communautés d'agglomération rurales, bel oxymore... À ce propos, je constate avec inquiétude le recours toujours plus fréquent à la procédure accélérée, contre lequel nos collègues du groupe La République en Marche devraient aussi s'insurger. La seule exception concerne le projet de révision constitutionnelle, heureusement... Quoi qu'il en soit, la création d'une communauté d'agglomération est justifiée si l'on est en présence d'un tissu urbain continu. En revanche, qualifier d'agglomération une juxtaposition d'espaces sans unité pour pouvoir bénéficier de mannes financières de l'État, hypothétiques et pas toujours à la hauteur espérée, est absurde. C'est une facilité, à laquelle le législateur a eu la faiblesse de céder. Reconnaissons qu'il n'a pas été bon.

On me demande souvent ce qu'il advient du solde du budget annexe en cas de transfert de la compétence à l'intercommunalité. S'il est excédentaire, la commune doit-elle aussi le transférer ? Si le budget est en déficit, les maires seront naturellement heureux de transférer le solde avec la compétence. Il est donc à craindre, dans ces conditions, que les maires ne laissent filer le déficit... J'ai interrogé le Gouvernement qui m'a répondu qu'il revient aux élus concernés de trouver une solution par la concertation. Mais certains maires seront tentés de récupérer l'excédent du budget annexe au profit du budget de leur commune avant le transfert. Il serait souhaitable de clarifier la situation.

M. Philippe Bas, président. - Je partage votre sentiment sur les communautés d'agglomération rurales. Je ne sais pas si le législateur n'a pas été bon. Il est vrai que le débat s'est principalement concentré sur le seuil minimal de population des intercommunalités : devait-il être de 20 000 habitants comme le souhaitait l'Assemblée nationale ou de 10 000 comme le souhaitait le Sénat ? Finalement un compromis a été trouvé à 15 000 habitants. Personne n'envisageait à l'époque que les préfets puissent, sur le fondement de cette loi, forcer le passage pour créer des communautés d'agglomération en zone rurale... Le législateur a été trompé sur les intentions du Gouvernement. Il est dommage que le Gouvernement ne reconnaisse pas les spécificités des communautés d'agglomération en zones rurales. C'est une grande lacune du texte que nous examinons par rapport à la proposition de loi du Sénat, même si certaines de nos

propositions seront reprises. Je ne suis pas satisfait de l'évolution de ce dossier.

Mme Maryse Carrère. – La CMP nous a laissé à tous un petit goût de déception, tant sur le fond que sur la forme. La majorité des membres du groupe du RDSE avaient voté le texte du Sénat en première lecture. Nous avons été en partie entendus sur la sécabilité entre l'assainissement, la gestion des eaux pluviales et celle des eaux de ruissellement. Je regrette toutefois que la plus-value apportée par le Sénat en première lecture n'ait pas été conservée par l'Assemblée nationale. Je pense en particulier aux amendements du RDSE, que le Sénat avait adoptés, relevant à 5 000 habitants le plafond en-deçà duquel les services d'eau et d'assainissement peuvent être financés par le budget général de la commune, autorisant le reversement aux communes des redevances perçues sur l'installation d'antennes, ou prenant en compte la spécificité des communautés d'agglomération situées en zone rurale. C'est dommage. Nous redéposerons nos amendements. La majorité du groupe du RDSE suivra la position du rapporteur.

M. Loïc Hervé. – Je n'ai pas voté la loi NOTRe. Je regrette comme vous l'attitude du Gouvernement et de l'Assemblée nationale sur certains sujets. Toutefois, n'est-il pas temps, pour nous sénateurs, au vu des échanges que nous pouvons avoir avec les élus locaux et les présidents d'intercommunalité, de cesser de faire miroiter aux élus locaux des dispositions dont on sait qu'elles ne seront pas adoptées, et de privilégier le compromis ? Le texte adopté par les députés en nouvelle lecture ne comporte-t-il pas suffisamment d'avancées pour que nous le votions ? Les élus ont besoin de clarté et de lisibilité. Jusqu'en novembre, j'étais président d'une intercommunalité. Nous avons lancé des études pour préparer le transfert des compétences « eau » et « assainissement ». Dès que le Parlement a commencé à travailler sur ce sujet, les études ont été arrêtées. Cessons ce jeu de va-et-vient coûteux et arrêtons une position claire pour les élus.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour cette position originale.

M. Arnaud de Belenet. – Je salue le travail du rapporteur, qui a fait en sorte que les positions du Sénat soient mieux prises en compte. J'ai entendu la ministre, pendant les débats, témoigner d'une certaine ouverture sur les services publics d'assainissement non collectif ou la sécabilité, et manifester clairement une certaine gêne à propos des communautés d'agglomération. Je ne pense pas que la position de Loïc Hervé et du groupe Union Centriste soit originale, elle est simplement pragmatique et de bon sens. Les collectivités ont besoin d'y voir clair. C'est pourquoi nous devons viser un compromis. Nous connaissons la fermeté du Gouvernement et de l'Assemblée nationale sur ce sujet. Le temps est peut-être venu d'entériner le compromis que nous avons collectivement obtenu, et à l'aboutissement duquel les sénateurs LaREM, qui ont plusieurs fois été interpellés ce matin, n'ont peut-être pas été étrangers...

M. Philippe Bas, président. – Si j’ai qualifié la position de Loïc Hervé d’« originale », ce n’était pas par boutade, mais pour des raisons institutionnelles. Si la CMP avait été conclusive, nous aurions voté le texte de compromis sans hésiter. En l’absence d’accord en CMP, nous devons constater que certaines dispositions ne sont pas satisfaisantes. Les spécificités des communautés d’agglomération rurales ne sont pas reconnues et elles ne bénéficieront pas des assouplissements octroyés pour le transfert de compétences aux communautés de communes. L’Assemblée nationale se prononcera en dernier ressort. Si le Sénat veut faire aboutir ses positions, il doit adopter des amendements, faute de quoi l’Assemblée nationale ne pourra les reprendre, quand bien même elle le voudrait. Il ne s’agit donc pas d’une démarche d’opposition à l’Assemblée nationale. Certains apports du Sénat avaient été balayés par l’Assemblée nationale, mais depuis, le Gouvernement s’est montré plus ouvert à leur sujet. Ne renonçons pas au dernier moment à nos idées !

M. François Bonhomme, rapporteur. – En lecture définitive, l’Assemblée nationale ne peut modifier le dernier texte qu’elle a voté qu’en reprenant des amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture. C’est pourquoi je vous propose des amendements de compromis, en espérant que les députés, dans un ultime effort, les reprennent. Vos propos sont convergents. Chacun souhaite laisser aux collectivités territoriales le soin d’apprécier le niveau le plus pertinent pour exercer les compétences. Comme l’a souligné François Grosdidier, le périmètre administratif des intercommunalités à fiscalité propre n’est pas toujours adapté à la gestion de l’eau qui, elle, dépend de réalités topographiques. Les équipes techniques risquent aussi de perdre leur savoir-faire à cause des regroupements. Comme l’a très bien dit le Président de la République, lors de la première Conférence nationale des territoires du 18 juillet 2017, « dans la très grande majorité des cas, les territoires savent mieux l’organisation qui est la plus pertinente pour eux » ! Tel est le fil directeur qui nous a guidés, ce qui ne m’empêche pas, à l’article 2, de proposer un amendement pour régler les contentieux qui ne manqueront pas de survenir si le texte n’évolue pas. La balle est dans le camp du Gouvernement. Je serais très heureux que nous parvenions à un accord, mais pas aux dépens de la liberté d’appréciation des collectivités territoriales.

Monsieur Sueur, dans sa rédaction initiale, l’article 1^{er} *sexies* – introduit par le Sénat en première lecture et supprimé par l’Assemblée nationale – prévoyait le transfert obligatoire du solde du budget annexe à l’EPCI devenu compétent. Mon amendement COM-4 tend à rétablir cet article dans une rédaction modifiée, afin d’ouvrir la voie au transfert facultatif du solde budgétaire, par convention entre la commune et l’EPCI. En effet le transfert obligatoire risquerait de s’accompagner d’effets pervers. Ce serait un pousse-au-crime, une incitation au déficit.

M. Jean-Pierre Sueur. – Et que se passera-t-il s’il n’y a pas d’accord ?

M. François Bonhomme, rapporteur. – Il faut s'en remettre à l'intelligence des territoires. L'automatisme aurait, je le répète, des effets pervers. On a vu des communautés de communes organiser leur insolvabilité avant de fusionner avec d'autres communautés de communes... Nous préférons la voie de la convention, en espérant que la sagesse des parties l'emporte.

Madame Carrère, mon amendement COM-2 répond à vos préoccupations : pour éviter une hausse brutale des redevances à l'occasion du transfert des compétences à l'échelon intercommunal, je propose d'instituer une disposition transitoire permettant aux communautés de communes et d'agglomération comptant, parmi leurs membres, une ou plusieurs communes de moins de 3 000 habitants de prendre en charge une partie des dépenses liées aux services d'eau et d'assainissement dans leur budget général pendant une période de quatre années. Ce dispositif transitoire me semble préférable à un relèvement du seuil.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinerons à la rentrée le projet de révision constitutionnelle. Cette proposition de loi illustre parfaitement le rôle que peut jouer le Sénat après l'échec d'une CMP. Il faut veiller à ce que le Sénat conserve des leviers pour défendre ses positions. Aujourd'hui, seuls les amendements adoptés par le Sénat peuvent être repris par l'Assemblée nationale après l'échec de la CMP. Il est vital de conserver cette procédure.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-1, comme l'amendement identique COM-10, vise à rétablir le caractère optionnel du transfert des compétences « eau » et « assainissement ».

M. Alain Marc. – Supprimer la date butoir me semble intelligent. Beaucoup de communes n'ont pas encore réalisé leurs équipements d'assainissement. Si une date butoir était fixée, certains seraient tentés d'attendre cette date, sans rien faire, pour laisser l'intercommunalité en assumer la charge. Concernant les déficits du budget annexe, j'ai posé la question à la direction départementale des finances publiques et elle n'a pas su me dire ce qu'ils deviendraient. C'est une question qui relève de la loi de finances.

M. Loïc Hervé. – Pour les raisons que j'ai exposées, le groupe Union Centriste votera contre cet amendement.

M. Arnaud de Belenet. – Le groupe LaREM votera aussi contre cet amendement. Nous avons intérêt à chercher un compromis et à ne pas dissuader les ministres, attentifs au Sénat, de continuer à chercher à convaincre les députés.

Les amendements identiques **COM-1** et **COM-10** sont adoptés. Les amendements **COM-11**, **COM-16** et **COM-19** deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

Les amendements **COM-12**, **COM-13** et **COM-14** deviennent sans objet.

Article 1^{er} quater (supprimé)

M. François Bonhomme, rapporteur. – Comme je l'indiquais, l'amendement **COM-2** prévoit d'instaurer une disposition transitoire permettant aux communautés de communes et d'agglomération comptant, parmi leurs membres, une ou plusieurs communes de moins de 3 000 habitants de prendre en charge une partie des dépenses liées aux services d'eau et d'assainissement dans leur budget général pendant une période de quatre années.

L'amendement **COM-2** est adopté. Les amendements **COM-17** et **COM-15** deviennent sans objet.

Article 1^{er} quinquies (supprimé)

M. François Bonhomme, rapporteur. – Introduit par le Sénat en première lecture puis supprimé par l'Assemblée nationale, l'article 1^{er} quinquies visait à autoriser un EPCI qui s'est vu mettre à disposition, pour l'exercice de ses compétences, un bien appartenant au domaine public d'une commune, à reverser à celle-ci tout ou partie du produit des redevances perçues pour son occupation ou son utilisation. Il en va ainsi, par exemple, lorsqu'une antenne-relais est installée sur un château d'eau. L'objectif poursuivi semble pertinent. Il y a tout lieu de lever les obstacles financiers susceptibles d'entraver les transferts de compétence lorsque ceux-ci répondent à la volonté des élus et à l'intérêt général. L'amendement **COM-3** vise donc à rétablir l'article 1^{er} quinquies dans une rédaction clarifiée et étendue à tous les cas de transfert de compétences à un EPCI ou à un syndicat mixte.

L'amendement **COM-3** est adopté. L'amendement **COM-18** devient sans objet.

Article 1^{er} sexies (supprimé)

M. François Bonhomme, rapporteur. – Dans sa rédaction initiale, l'article 1^{er} sexies rendait obligatoire le transfert du solde budgétaire d'un service public à caractère industriel ou commercial à l'EPCI devenu compétent. L'amendement **COM-4** vise à rétablir cet article dans une rédaction modifiée, afin d'ouvrir la voie au transfert facultatif du solde budgétaire par convention entre la commune et l'EPCI.

M. Jean-Pierre Sueur. – Peu importe que le solde soit positif ou négatif ?

M. François Bonhomme, rapporteur. – Oui.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement est sympathique, mais je crains qu’il n’ait pas d’effets : si les parties ne parviennent pas à s’entendre, les juges risquent de considérer qu’il n’y a aucune obligation de transfert du solde.

Mme Josiane Costes. – Il y a eu, en effet, une décision du Conseil d’État en ce sens.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi refuser l’automaticité du transfert ?

M. François Bonhomme, rapporteur. – Il s’agit d’éviter les comportements stratégiques.

M. Jean-Pierre Sueur. – La non-automaticité entraînera aussi des effets pervers. Des maires vont vouloir récupérer l’excédent au profit de leur commune.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Inversement, si le transfert est obligatoire, les cas d’insolvabilité organisée risquent de se multiplier. Cet amendement est conforme à la philosophie du Sénat, qui est de faire confiance aux élus locaux.

L’amendement COM-4 est adopté.

Article 2

M. François Bonhomme, rapporteur. – L’amendement COM-5 répond à un souci de sécurité juridique.

L’amendement COM-5 est adopté.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L’amendement COM-6 est de cohérence.

L’amendement COM-6 est adopté.

Article additionnel après l’article 2

M. François Bonhomme, rapporteur. – L’amendement COM-9, rejeté par le Sénat en première lecture, n’a de relation directe avec aucune disposition restant en discussion de la proposition de loi. Il est donc contraire à la règle dite de l’« entonnoir ».

L’amendement COM-9 est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 6, du Règlement du Sénat.

Article 3

M. François Bonhomme, rapporteur. – L’amendement COM-7 vise à clarifier les règles de « représentation-substitution » en matière d’eau et d’assainissement, afin qu’elles s’appliquent, non pas aux syndicats regroupant des communes appartenant à deux ou à trois EPCI à fiscalité propre, selon le cas, mais aux syndicats exerçant leur activité sur le territoire

de deux ou trois EPCI à fiscalité propre. Cela correspond à l'interprétation du droit en vigueur faite par le ministère de l'intérieur.

L'amendement COM-7 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-8 tend à rétablir la mention des communautés d'agglomération dans l'intitulé de la proposition de loi.

L'amendement COM-8 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Maintien du caractère optionnel du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération			
M. BONHOMME, rapporteur	1	Maintien du caractère optionnel du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération	Adopté
Mme MONIER	10	Maintien du caractère optionnel du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération	Adopté
Mme MONIER	11	Droit d'opposition au transfert sans limite de temps et étendu aux communes membres de communautés d'agglomération	Satisfait ou sans objet
Mme PUISSAT	16	Extension du droit d'opposition aux communes membres de communautés de communes qui n'exercent les compétences « eau » ou « assainissement » que sur une partie de leur territoire	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	19	Extension aux communes membres d'une communauté d'agglomération du droit d'opposition au transfert des compétences « eau » et « assainissement »	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
Mme MONIER	12	Qualification des compétences « eau » et « assainissement » en cas d'opposition au transfert	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MONIER	13	Qualification des compétences « eau » et « assainissement » des communautés d'agglomération en cas d'opposition au transfert	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	14	Schéma de mutualisation autorisant à s'opposer au transfert des compétences « eau » et « assainissement » au-delà de 2026	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er} quater (Supprimé) Extension transitoire de la faculté, pour une communauté de communes ou d'agglomération, de financer les services d'eau et d'assainissement par leur budget général			
M. BONHOMME, rapporteur	2	Dispositions transitoires permettant aux EPCI comportant une ou plusieurs communes de moins de 3 000 habitants de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses des services d'eau et d'assainissement	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	17	Extension aux communes de moins de 5 000 habitants et aux EPCI ne comportant aucune commune de plus de 5 000 habitants de la faculté de prendre en charge dans le budget général des dépenses des services d'eau et d'assainissement	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	15	Extension aux EPCI à fiscalité propre de moins de 15 000 habitants de la faculté d'établir un budget annexe commun aux services d'eau et d'assainissement et de déroger au principe d'équilibre financier	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er} quinquies (Supprimé) Reversement du produit des redevances d'occupation du domaine public			
M. BONHOMME, rapporteur	3	Restitution aux communes du produit des redevances d'occupation ou d'utilisation du domaine public	Adopté
M. GABOUTY	18	Restitution aux communes du produit des redevances d'occupation du domaine public	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er} sexies (Supprimé) Transfert facultatif du solde budgétaire d'un service public			
M. BONHOMME, rapporteur	4	Transfert du solde du compte administratif du budget annexe d'un service public	Adopté
Article 2 Gestion des eaux pluviales urbaines			
M. BONHOMME, rapporteur	5	Compétence des communautés d'agglomération pour la gestion des eaux pluviales urbaines en cas de transfert optionnel de l'assainissement	Adopté
M. BONHOMME, rapporteur	6	Suppression des transferts obligatoires de compétences	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 2			
Mme JOISSAINS	9	Restitution des compétences « eau » et « assainissement » transférées à la métropole d'Aix Marseille Provence	Irrecevable (art. 45 de la Constitution et art. 48, alinéa 6, du Règlement du Sénat)
Article 3 Assouplissement des règles de « représentation-substitution » au sein des syndicats d'eau et d'assainissement			
M. BONHOMME, rapporteur	7	Clarification rédactionnelle	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
M. BONHOMME, rapporteur	8	Mention des communautés d'agglomération	Adopté

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en nouvelle lecture
<p align="center">Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes</p>	<p align="center">Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération</p>	<p align="center">Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes</p>	<p align="center">Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes <u>et aux communautés d'agglomération</u> Amdt COM-8</p>
<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er} <i>(Alinéa supprimé)</i></p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
<p>Les communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas, à la date de la publication de la présente loi, à titre optionnel ou facultatif, les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement peuvent s'opposer au transfert obligatoire, résultant du IV de l'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, de ces deux compétences, ou de l'une d'entre elles, à la communauté de communes si, avant le 1^{er} juillet 2019, au moins 25 % d'entre elles représentant au moins 20 % de la population délibèrent</p>	<p>La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est ainsi modifiée :</p>	<p>Les communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas, à la date de la publication de la présente loi, à titre optionnel ou facultatif, les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement peuvent s'opposer au transfert obligatoire, résultant du IV de l'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, de ces deux compétences, ou de l'une d'entre elles, à la communauté de communes si, avant le 1^{er} juillet 2019, au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes</p>	<p>La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est ainsi modifiée :</p>
	<p align="center">1° Le IV de l'article 64 est abrogé ;</p>	<p align="center"><i>(Alinéa supprimé)</i></p>	<p align="center">1° Le IV de l'article 64 est abrogé ;</p>
	<p align="center"><i>(Alinéa supprimé)</i></p>		<p align="center"><i>(Alinéa supprimé)</i></p>

①

②

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

en ce sens. En ce cas, le transfert de compétences prend effet le 1^{er} janvier 2026.

**Texte adopté par le
Sénat en première
lecture**

2° Le II de
l'article 66 est abrogé.

Si, après le 1^{er} janvier 2020, une communauté de communes n'exerce pas les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement ou l'une d'entre elles, l'organe délibérant de la communauté de communes peut également, à tout moment, se prononcer par un vote sur l'exercice de plein droit d'une ou de ces compétences par la communauté. Les communes membres peuvent toutefois s'opposer à cette délibération, dans les trois mois, dans les conditions prévues au

(Alinéa supprimé)

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

~~représentant au moins 20 % de la population délibèrent en ce sens. En ce cas, le transfert de compétences prend effet le 1^{er} janvier 2026.~~

~~Le premier alinéa du présent article peut également s'appliquer aux communes membres d'une communauté de communes qui exerce de manière facultative à la date de publication de la présente loi uniquement les missions relatives au service public d'assainissement non collectif, tel que défini au III de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales. En cas d'application de ces dispositions, le transfert intégral de la compétence assainissement n'a pas lieu et l'exercice intercommunal des missions relatives au service public d'assainissement non collectif se poursuit dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article.~~

~~Si, après le 1^{er} janvier 2020, une communauté de communes n'exerce pas les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement ou l'une d'entre elles, l'organe délibérant de la communauté de communes peut également, à tout moment, se prononcer par un vote sur l'exercice de plein droit d'une ou de ces compétences par la communauté. Les communes membres peuvent toutefois s'opposer à cette délibération, dans les trois mois, dans les conditions prévues au~~

**Texte adopté par la
commission du Sénat en
nouvelle lecture**

2° Le II de 3
l'article 66 est abrogé.

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

**Amdts COM-1,
COM-10**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

premier alinéa.

**Texte adopté par le
Sénat en première
lecture**

Article 1^{er} bis (nouveau)

~~Les communes qui
conservent les compétences
eau ou assainissement
restent éligibles à
l'ensemble des subventions
et aides des divers
organismes, dont les
agences de l'eau, dans le
cadre des travaux ou
investissements à venir.~~

Article 1^{er} ter (nouveau)

~~Le second alinéa de
l'article L. 2221-11 du code
général des collectivités
territoriales est ainsi
modifié :~~

~~a) Les mots : « pour
les communes de moins de
500 habitants, » sont
supprimés ;~~

~~b) Les mots :
« qu'elles » sont remplacés
par les mots : « que les
communes ou leurs
groupements ».~~

**Article
1^{er} quater (nouveau)**

~~Au huitième alinéa
de l'article L. 2224-2 du
code général des
collectivités territoriales,
les deux occurrences du
nombre : « 3 000 » sont
remplacées par le nombre :
« 5 000 ».~~

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

~~premier alinéa.~~

**Article 1^{er} bis
(Supprimé)**

**Article 1^{er} ter
(Supprimé)**

**Article 1^{er} quater
(Supprimé)**

**Texte adopté par la
commission du Sénat en
nouvelle lecture**

**Article 1^{er} bis
(Suppression maintenue)**

**Article 1^{er} ter
(Suppression maintenue)**

Article 1^{er} quater

Par dérogation au
premier alinéa de
l'article L. 2224-2 du code
général des collectivités
territoriales, les
communautés de
communes et les
communautés
d'agglomération qui
comportent, parmi leurs
membres, une ou plusieurs
communes de moins de
3 000 habitants peuvent
prendre en charge dans leur
budget propre des dépenses
au titre des services publics
d'eau et d'assainissement,
pour une durée limitée aux
quatre premiers exercices
suyant leur prise de

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

Texte adopté par le
Sénat en première
lecture

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Texte adopté par la
commission du Sénat en
nouvelle lecture

Article
1^{er} *quinquies* (nouveau)

Article 1^{er} *quinquies*
(Supprimé)

Article 1^{er} *quinquies*

La cinquième partie
du code général des
collectivités territoriales est
ainsi modifiée :

1° Le III de
l'article L. 5211-5 est ainsi
modifié :

a) Après le premier
alinéa, il est inséré un
alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois,
l'établissement public de
coopération
intercommunale qui s'est
vu mettre à disposition une
dépendance du domaine
public d'une commune en
application du premier
alinéa du présent III peut,
par convention, reverser à
la commune tout ou partie
du produit des redevances
perçues pour l'occupation
ou l'utilisation de ladite
dépendance. » ;

b) Au début de la
première phrase du
deuxième alinéa, le mot :
« Toutefois, » est
supprimé ;

2° L'article L. 5211
-17 est ainsi modifié :

a) Après le
cinquième alinéa, il est
inséré un alinéa ainsi

~~Après le cinquième
alinéa de
l'article L. 5211-17 du code
général des collectivités
territoriales, il est inséré un
alinéa ainsi rédigé :~~

①

②

③

④

⑤

⑥

⑦

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

Texte adopté par le
Sénat en première
lecture

~~« Par dérogation au quatrième alinéa du présent article et à l'article L. 1321-2, l'établissement public de coopération intercommunale bénéficiaire du transfert de compétence et la commune antérieurement compétente peuvent, par l'établissement d'une convention adoptée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et le conseil municipal, procéder à la rétrocession de tout ou partie des fruits et produits perçus au titre des redevances d'occupation du domaine public des biens et équipements mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale, mais dont la commune demeure propriétaire. »~~

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Texte adopté par la
commission du Sénat en
nouvelle lecture

rédigé :

« Toutefois, l'établissement public de coopération intercommunale qui s'est vu mettre à disposition une dépendance du domaine public d'une commune en application du cinquième alinéa du présent article peut, par convention, reverser à la commune tout ou partie du produit des redevances perçues pour l'occupation ou l'utilisation de ladite dépendance. » ;

⑧

b) Au début de la première phrase du sixième alinéa, le mot : « Toutefois, » est supprimé ;

⑨

3° Le II de l'article L. 5211-18 est ainsi modifié :

⑩

a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑪

« Toutefois, l'établissement public de coopération intercommunale qui s'est vu mettre à disposition une dépendance du domaine public d'une commune en application du premier alinéa du présent II peut, par convention, reverser à la commune tout ou partie du produit des redevances perçues pour l'occupation

⑫

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

Texte adopté par le
Sénat en première
lecture

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture

Texte adopté par la
commission du Sénat en
nouvelle lecture

ou l'utilisation de ladite
dépendance. » ;

b) Au début de la
première phrase du
deuxième alinéa, le mot :
« Toutefois, » est
supprimé ;

4° L'article L. 5721
-6-1 est ainsi modifié :

a) Le 1° est ainsi
modifié :

- après le premier
alinéa, il est inséré un
alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, le
syndicat mixte qui s'est vu
mettre à disposition une
dépendance du domaine
public d'une collectivité
territoriale, d'un
groupement de collectivités
territoriales ou d'un
établissement public en
application du premier
alinéa du présent 1° peut,
par convention, lui reverser
tout ou partie du produit
des redevances perçues
pour l'occupation ou
l'utilisation de ladite
dépendance. » ;

- au début de la
première phrase du
deuxième alinéa, le mot :
« Toutefois, » est
supprimé ;

b) Au premier
alinéa du 2°, après les
mots : « des premier », il
est inséré le mot : « ,
deuxième ».

Amdt COM-3

Article 1^{er} *sexies*

Le titre I^{er} du
livre II de la cinquième
partie du code général des
collectivités territoriales est
ainsi modifié :

Article 1^{er} *sexies* (nouveau)

**Article 1^{er} *sexies*
(Supprimé)**

⑬

⑭

⑮

⑯

⑰

⑱

⑲

①

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en nouvelle lecture

1° Le III de l'article L. 5211-5 et l'article L. 5211-7 sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

②

« Une commune peut, par convention, transférer à un établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public dont l'exploitation est transférée audit établissement public. » ;

③

2° Après l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5211-18, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

④

« Une commune peut, par convention, transférer à un établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public dont l'exploitation est transférée audit établissement public. »

⑤

Amdt COM-4

Article 2

I (nouveau). – Le titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le 6° du II de l'article L. 5214-16 et le 2° du II de l'article L. 5216-5 sont complétés par les mots : « des eaux usées,

Article 2

I. – Le titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le 6° du II de l'article L. 5214-16 et le 2° du II de l'article L. 5216-5 sont complétés par les mots : « des eaux usées

Article 2

I. – (Alinéa sans modification)

1° Le 6° du II de l'article L. 5214-16 ~~et le 2° du II de l'article L. 5216-5~~ sont complétés par les mots : « des eaux usées,

Article 2

I. – Le titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le 6° du II de l'article L. 5214-16 est complété par les mots : « des eaux usées, dans les conditions prévues à

①

②

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, et assainissement des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sens de l'article L. 2226-1 » ;

2° Au *a* du 5° du I des articles L. 5215-20 et L. 5217-2, après le mot : « assainissement », sont insérés les mots : « des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, assainissement des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sens de l'article L. 2226-1 ».

II. – Le chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est ainsi modifié :

1° Les deux derniers alinéas du 1° du IV de l'article 64 sont ainsi rédigés :

« 6°

**Texte adopté par le
Sénat en première
lecture**

dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 du présent code et, si des mesures doivent être prises pour assurer la maîtrise de l'écoulement des eaux pluviales ou des pollutions apportées au milieu par le rejet des eaux pluviales, la collecte et le stockage de ces eaux ainsi que le traitement de ces pollutions dans les zones délimitées par la communauté en application des 3° et 4° de l'article L. 2224-10 » ;

2° Au *a* du 5° du I des articles L. 5215-20 et L. 5217-2, après le mot : « Assainissement », sont insérés les mots : « des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 du présent code, assainissement des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sens de l'article L. 2226-1 ».

II. – *(Supprimé)*

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 » ;

2° Au *a* du 5° du I des articles L. 5215-20 et L. 5217-2, après le mot : « Assainissement », sont insérés les mots : « des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 ».

II. – Le chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est ainsi modifié :

1° Les deux derniers alinéas du 1° du IV de l'article 64 sont ainsi rédigés :

« 6°

**Texte adopté par la
commission du Sénat en
nouvelle lecture**

l'article L. 2224-8 » ;

1° *bis* (nouveau)
Le 2° du II de l'article L. 5216-5 est complété par les mots : « des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 » ;

Amdt COM-5

2° Au *a* du 5° du I des articles L. 5215-20 et L. 5217-2, après le mot : « Assainissement », sont insérés les mots : « des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 ».

II. – *(Supprimé)*

Amdt COM-6

③

④

⑤

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, et assainissement des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sens de l'article L. 2226-1, sans préjudice de l'article 1^{er} de la loi n° du relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ;

« “7° Eau, sans préjudice de l'article 1^{er} de la loi n° du relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.” ; »

2° (*nouveau*) Le dernier alinéa du a du 1° du II de l'article 66 est ainsi rédigé :

« “9° Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, et assainissement des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sens de l'article L. 2226-1.” ; ».

**Texte adopté par le
Sénat en première
lecture**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

~~Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, sans préjudice de l'article 1^{er} de la loi n° du relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ;~~

~~« “7° Eau, sans préjudice de l'article 1^{er} de la loi n° du relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.” ; »~~

~~2° Le a du 1° du II de l'article 66 est ainsi modifié :~~

~~a) (*nouveau*) Au premier alinéa, la référence : « et 9° » est remplacée par la référence : « à 10° » ;~~

~~b) Le dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :~~

~~« “9° Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 ;~~

~~« “10° (*nouveau*) Gestion des eaux pluviales urbaines, au sens de l'article L. 2226-1.” ; ».~~

**Texte adopté par la
commission du Sénat en
nouvelle lecture**

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en nouvelle lecture
<p>Article 3 Le titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p>Article 3 (Alinéa <i>sans modification</i>)</p>	<p>Article 3 (Alinéa <i>sans modification</i>)</p>	<p>Article 3 Le titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : ①</p>
<p>1° Les deux derniers alinéas du II de l'article L. 5214-21 sont supprimés ;</p>	<p>1° (Alinéa <i>sans modification</i>)</p>	<p>1° (Alinéa <i>sans modification</i>)</p>	<p>1° Les deux derniers alinéas du II de l'article L. 5214-21 sont supprimés ; ②</p>
<p>2° (nouveau) La première phrase du IV de l'article L. 5216-7 est ainsi modifiée :</p>	<p>2° (Alinéa <i>sans modification</i>)</p>	<p>2° (Alinéa <i>sans modification</i>)</p>	<p>1° <u>bis (nouveau) À la première phrase du IV de l'article L. 5215-22, les mots : « exerçant une compétence » sont remplacés par le mot : « compétent » et les mots : « regroupe des communes appartenant à » sont remplacés par les mots : « exerce cette compétence sur tout ou partie du territoire de » ;</u> ③</p> <p>2° La première phrase du IV de l'article L. 5216-7 est ainsi modifiée : ④</p>
<p>a) Le mot : « trois » est remplacé par le mot : « des » ;</p>	<p>a) (Alinéa <i>sans modification</i>)</p>	<p>a) (Alinéa <i>sans modification</i>)</p>	<p>a) Les mots : « <u>exerçant une compétence</u> » sont remplacés par le mot : « <u>compétent</u> » et les mots : « <u>regroupe des communes appartenant à trois</u> » sont remplacés par les mots : « <u>exerce cette compétence sur tout ou partie du territoire de plusieurs</u> » ; ⑤</p>
<p>b) Les mots : « au moins » sont supprimés.</p>	<p>b) (Alinéa <i>sans modification</i>)</p>	<p>b) Les mots : « au moins » sont supprimés ;</p>	<p>b) Les mots : « au moins » sont supprimés ; ⑥</p>
<p>3° La première phrase du IV de l'article L. 5217-7 est ainsi modifiée :</p>	<p>3° (nouveau) La première phrase du IV <i>bis</i> de l'article L. 5217-7 est ainsi modifiée :</p>	<p>3° (Supprimé)</p>	<p>3° À la première phrase du IV <i>bis</i> de l'article L. 5217-7, les mots : « <u>exerçant une compétence</u> » sont remplacés par le mot : « <u>compétent</u> » et les mots : « <u>regroupe des communes appartenant à</u> » sont remplacés par les mots : « <u>exerce cette compétence sur tout ou partie du</u> » ⑦</p>

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté par le
Sénat en première
lecture**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en nouvelle lecture**

**Texte adopté par la
commission du Sénat en
nouvelle lecture**

territoire de ».

Amdt COM-7

~~a) Le mot : « trois »
est remplacé par le mot :
« des »;~~

~~b) Les mots : « au
moins » sont supprimés.~~