

N° 421

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 avril 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 APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE
ACCÉLÉRÉE, **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 Bonnacarrère, 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, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 536, 581 et T.A. 74

Sénat : 260 et 422 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE DROIT EN VIGUEUR : UN EXERCICE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » PAR L'ENSEMBLE DES INTERCOMMUNALITÉS À FISCALITÉ PROPRE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2020.....	8
A. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AVANT LA LOI NOTRe	9
1. <i>Des régimes juridiques différents selon les catégories d'EPCL à fiscalité propre.....</i>	9
2. <i>Une grande diversité de modes de gestion.....</i>	9
B. LES ÉVOLUTIONS RADICALES PRÉVUES PAR LA LOI NOTRe	12
1. <i>La volonté de communautariser les compétences « eau » et « assainissement » selon un calendrier progressif</i>	12
2. <i>... au nom de postulats discutables.....</i>	15
C. LA DÉLICATE QUESTION DE L'INCLUSION DE LA « GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES » AU SEIN DE LA COMPÉTENCE « ASSAINISSEMENT »	16
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SUR LA PROPOSITION DE LOI : OFFRIR D'AVANTAGE DE SOUPLESSE AUX COMMUNES ET À LEURS GROUPEMENTS EN CONSERVANT LE CARACTÈRE OPTIONNEL DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION	19
A. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT LE 23 FÉVRIER 2017 : LE MAINTIEN DE L'« EAU » ET DE L'« ASSAINISSEMENT » DANS LES COMPÉTENCES OPTIONNELLES DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION	19
1. <i>Le texte adopté par le Sénat.....</i>	19
2. <i>Le renvoi en commission décidé par l'Assemblée nationale.....</i>	20
B. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 30 JANVIER 2018 : UN ASSOULISSEMENT EN TROMPE L'CEIL.....	20
1. <i>Une possibilité de report du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » pour les communautés de communes</i>	21
2. <i>L'inclusion de la gestion des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sein de la compétence « assainissement » pour l'ensemble des intercommunalités.....</i>	21
3. <i>Un assouplissement du mécanisme de représentation-substitution</i>	21
C. LA POSITION DE LA COMMISSION.....	22

EXAMEN DES ARTICLES	23
• <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 des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communauté de communes et des communautés d'agglomération	23
• <i>Article 2</i> (art. L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) Sécabilité de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » et suppression de l'inclusion des « eaux de ruissellement urbaines » au sein de la compétence « assainissement » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération	29
• <i>Article 3</i> (art. L. 5214-21 et L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales) Assouplissement des règles de représentation-substitution des communes par les communautés de communes et d'agglomération au sein de syndicats compétents en matière d'« eau » et d'« assainissement »	34
• <i>Intitulé de la proposition de loi</i>	36
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	51
ANNEXE.....	53
TABLEAU COMPARATIF	55
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	73

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 11 avril 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. François Bonhomme** et établi son texte sur la proposition de loi n° 260 (2017-2018) relative à la **mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes**, adoptée par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2018, après engagement de la procédure accélérée.

La loi du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* - la loi NOTRe - a rendu obligatoire le transfert de ces deux compétences aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, au 1^{er} janvier 2020. Ce transfert suscite des interrogations sur sa pertinence et des inquiétudes légitimes chez les élus locaux, en particulier dans les territoires ruraux et de montagne, en raison de ses implications techniques et financières.

Pour y répondre, le Sénat a adopté à l'unanimité, le 23 février 2017, à l'initiative de MM. Bruno Retailleau, Philippe Bas et de plusieurs de leurs collègues, une proposition de loi *pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération*. Plutôt que d'adopter ce texte, le cas échéant après l'avoir amendé, l'Assemblée nationale a décidé, le 12 octobre 2017, son renvoi en commission.

Un groupe de travail, composé de huit députés et de huit sénateurs, a été constitué autour de la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, pour définir des solutions consensuelles en réponse aux difficultés soulevées. La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Richard Ferrand et de plusieurs de ses collègues, se veut la traduction législative de ces travaux.

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi vise à permettre à des communes membres d'une communauté de communes n'exerçant pas les compétences « eau » et « assainissement », à la date de publication de la loi, à titre optionnel ou à titre facultatif, de différer leur transfert à la condition que ces communes représentent au moins 25 % des communes membres et 20 % de la population de l'intercommunalité. Dans ce cas, le transfert obligatoire interviendrait au plus tard le 1^{er} janvier 2026, au lieu du 1^{er} janvier 2020.

L'**article 2** tend à prévoir, outre des coordinations, l'inclusion de la gestion des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sein de la compétence « assainissement », pour toutes les catégories juridiques d'intercommunalités.

L'**article 3**, enfin, vise à assouplir les règles de représentation-substitution des communes au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement », et à permettre aux syndicats regroupant deux EPCI à fiscalité propre de bénéficier de ce dispositif.

Cette proposition de loi n'a pas été jugée satisfaisante par la commission des lois du Sénat :

- parce qu'elle maintient le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement » et permet seulement de le différer jusqu'au 1^{er} janvier 2026, à la condition de réunir au moins 25 % des communes membres d'une intercommunalité représentant au moins 20 % de la population ;

- parce qu'elle ne concerne pas les communes membres des communautés d'agglomération, dont certaines ont été créées dans des territoires ruraux ;

- enfin, parce que la gestion des eaux pluviales et celles des eaux de ruissellement dans les zones urbaines ont été incluses dans la compétence « assainissement » des communautés de communes et d'agglomération, sans que ce rattachement ne soit justifié, ni toujours pertinent.

Après un large débat et sur la proposition de son rapporteur et de plusieurs sénateurs, la commission des lois a confirmé la position que le Sénat avait adoptée à l'unanimité le 23 février 2017.

À l'**article 1^{er}**, elle a ainsi maintenu le caractère optionnel des compétences « eau » et « assainissement » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, en supprimant par voie de conséquence le dispositif de minorité de blocage prévu dans le texte de l'Assemblée nationale.

À l'**article 2**, elle a supprimé le rattachement de la gestion des eaux de ruissellement à la compétence « assainissement » et permis aux communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, en cas de transfert de cette compétence à leur intercommunalité, de continuer à prendre en charge la gestion des eaux pluviales (« sécabilité »), afin d'apporter une souplesse permettant de mieux prendre en compte les spécificités des situations locales.

En revanche, elle a adopté l'**article 3** sans modification, cette disposition permettant le maintien de nombreuses structures syndicales compétentes en matière d'eau et d'assainissement.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée, en retenant l'intitulé suivant : « 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 ».

Mesdames, Messieurs,

La France peut s'honorer de proposer à nos concitoyens un service public d'accès à l'eau potable de qualité ainsi qu'un dispositif d'assainissement, collectif ou non collectif, performant. Le captage de l'eau dans les rivières, les lacs ou les eaux souterraines, son traitement pour la rendre potable, son acheminement au robinet, sa collecte une fois utilisée et son traitement pour assurer sa restitution dans le milieu naturel constituent le « petit cycle de l'eau ». La responsabilité en incombe aux communes et à leurs groupements : les élus locaux assurent ainsi une gestion quotidienne de proximité avec réactivité, soucieux de l'intérêt général.

La loi du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* - la loi NOTRe - a rendu obligatoire le transfert de ces deux compétences aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, au 1^{er} janvier 2020. Ce transfert suscite toutefois des interrogations sur sa pertinence et des inquiétudes légitimes chez les élus locaux, en particulier dans les territoires ruraux et de montagne, en raison de ses implications techniques et financières.

Pour y répondre, le Sénat a adopté à l'unanimité, le 23 février 2017, une proposition de loi *pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes*, présentée par le président Bruno Retailleau et plusieurs de nos collègues. Plutôt que d'adopter ce texte, le cas échéant après l'avoir amendé, l'Assemblée nationale a fait le choix de le renvoyer en commission, le 12 octobre 2017, et d'adopter, le 30 janvier 2018, après engagement de la procédure accélérée, une proposition de loi n° 260 (2017-2018) *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes*, présentée par notre collègue député Richard Ferrand et plusieurs de ses collègues. Cette seconde proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat du 17 avril 2018.

Si le constat de la nécessité d'une intervention du législateur pour assouplir les modalités du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux intercommunalités apparaît donc largement partagé, les solutions proposées par le Sénat et l'Assemblée nationale divergent : quand le premier a souhaité faire confiance à l'intelligence territoriale et laisser aux élus locaux le soin de définir l'échelon territorial le plus pertinent pour l'exercice de ces compétences, la seconde a simplement prévu un délai supplémentaire avant leur transfert aux intercommunalités, sans s'interroger sur la pertinence du niveau intercommunal.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : UN EXERCICE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » PAR L'ENSEMBLE DES INTERCOMMUNALITÉS À FISCALITÉ PROPRE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2020

Le service public d'**eau** est défini, au I de l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales, en ces termes : « *Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable* ». Il est prévu à l'article L. 2224-7-1 que : « *Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage.* » En vertu de l'article L. 2224-11, le service public d'eau doit être géré financièrement comme un service à caractère industriel et commercial.

Les missions du service public d'**assainissement** sont quant à elles définies à l'article L. 2224-8 du même code général des collectivités territoriales, en vertu duquel les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées et doivent, dans ce cadre, établir un schéma d'assainissement collectif, assurer le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites et assurer, pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, le contrôle des installations d'assainissement non collectif. En application de l'article L. 2224-11, le service public d'assainissement est lui aussi géré financièrement comme un service à caractère industriel et commercial.

A. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AVANT LA LOI NOTRe

1. Des régimes juridiques différents selon les catégories d'EPCI à fiscalité propre

Avant la loi NOTRe, l'« eau » et l'« assainissement » étaient, déjà, des **compétences obligatoires** et insécables pour les **communautés urbaines**, en application de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales. Il en était de même pour les métropoles, en application de l'article L. 5217-2 du même code.

Pour les **communautés d'agglomération**, l'« eau » et l'« assainissement des eaux usées » étaient des **compétences optionnelles**. L'exercice de la compétence « assainissement » pouvait s'accompagner de la gestion des eaux pluviales, le 2° du II de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales alors en vigueur étant rédigé en ces termes : « 2° Assainissement des eaux usées 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 (...) ». L'« eau » et l'« assainissement » étaient ainsi des compétences distinctes, pouvant être exercées séparément. Quant à la gestion des eaux pluviales, elle ne pouvait être confiée à l'EPCI à fiscalité propre sans un transfert préalable ou concomitant de l'assainissement.

Pour les **communautés de communes**, l'« assainissement » était, en application de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, une **compétence optionnelle et sécable**, puisqu'elle pouvait être transférée en « tout ou partie » par les communes membres : ainsi, les communes pouvaient transférer à leur EPCI à fiscalité propre l'assainissement non collectif tout en conservant la gestion de l'assainissement collectif. Ni l'« eau », ni la « gestion des eaux pluviales » n'étaient mentionnées par cet article. L'« eau » était ainsi une compétence **facultative**, tandis qu'une incertitude existait quant au régime de la « gestion des eaux pluviales ». Ces deux compétences pouvaient néanmoins être transférées à l'intercommunalité mais sur la libre décision des communes membres, à la majorité des deux tiers d'entre elles représentant la moitié de la population totale ou l'inverse.

2. Une grande diversité de modes de gestion

L'exercice des compétences « eau » et « assainissement » (collectif et non collectif) se caractérisait par la diversité de leur organisation et de leur gestion sur l'ensemble du territoire.

En 2014, étaient ainsi recensés 33 854 services d'eau potable, d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif portés par 22 787 collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales¹, selon la répartition détaillée dans le tableau suivant :

**Répartition des collectivités et groupements gestionnaires
selon les compétences exercées (en 2014)**

Nombre de collectivités et groupements gestionnaires	Eau potable	Assainissement collectif	Assainissement non collectif
5 782	x		
8 171		x	
1 124			x
5 132	x	x	
347	x		x
1 017		x	x
1 214	x	x	x
22 787	12 475	15 534	3 702

Source : SISPEA (ONEMA) – DDT(M) – 2014 (mentionné dans le rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement – mai 2017)

Il en ressort qu'en 2014, 66 % des collectivités et groupements gestionnaires n'exerçaient qu'une seule des trois compétences (en distinguant l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif), 29 % deux compétences, 5 % seulement assumant les trois compétences.

L'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement indique, dans son dernier rapport, qu'en 2014, 51,6 % des communes avaient transféré leurs compétences « eau » et « assainissement » à l'intercommunalité dont elles étaient membres, y compris pour les communautés urbaines et les métropoles pour lesquelles ces compétences sont obligatoirement transférées. Ce taux s'élevait à 49,2 % en 2010 et 50,1 % en 2013.

¹ Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, « Panorama des services et de leur performance en 2014 », mai 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/spea2014_201705.pdf

Le tableau suivant présente le nombre de collectivités et groupements gestionnaires par compétences en 2014.

Les collectivités et groupements gestionnaires des services d'eau potable et d'assainissement (en 2014)

Type de collectivités ou groupements	Nombre de collectivités et groupements pour la gestion de l'eau potable	Nombre de collectivités et groupements pour la gestion de l'assainissement collectif	Nombre de collectivités et groupements pour la gestion de l'assainissement non collectif
TOTAL	12 475	15 534	3 702
Communes	9 234	13 813	1 972
Groupement de collectivités (EPCI à fiscalité propre + autres EPCI)	3 241	1 721	1 730
EPCI à fiscalité propre	271	506	1 206
Communautés de communes	164	349	1 066
Communautés d'agglomération	92	140	124
Communautés urbaines	14	15	14
Syndicats d'agglomération nouvelle	1	2	2
Autres EPCI	2 970	1 215	4
SIVOM	371	349	186
SIVU	2 347	722	226
Syndicats mixtes	238	135	108
Autres	14	9	4
Nombre de services gérés par les collectivités	13 339	16 175	3 800

Source : SISPEA (ONEMA) – DDT(M) – 2014 (mentionné dans le rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement – mai 2017)

Certaines compétences étaient plus fréquemment exercées au niveau intercommunal. Par exemple, toujours selon l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, la gestion de l'assainissement non collectif était le plus souvent assurée par l'intercommunalité, tandis que les communes conservaient l'eau potable et l'assainissement collectif. Cette situation s'explique par le fait *« qu'à l'échelle communale, les habitations non raccordables au service d'assainissement collectif (nécessitant donc un dispositif individuel) ne sont pas suffisamment nombreuses pour justifier la mise en place d'un service : l'échelle intercommunale s'impose assez naturellement dans ces conditions. »*

S'y ajoutait la sécabilité de chaque compétence et sa répartition entre plusieurs collectivités et groupements gestionnaires : par exemple, la production, le transfert et la distribution de l'eau potable peuvent chacun être exercés par une collectivité ou un groupement différent.

Enfin, la personne publique qui assure la gestion de ces services choisit le mode de gestion qui lui paraît le plus approprié : gestion en régie directe ou semi-directe – la collectivité n'assurant qu'une partie du service, l'autre étant confiée à une entreprise privée – ou délégation de service public – l'affermage en étant la forme la plus répandue, la régie intéressée ou la concession.

Cette diversité d'organisation et de gestion de ces compétences n'a pas empêché les collectivités ou leurs groupements de se regrouper au sein de **syndicats intercommunaux** ou **syndicats mixtes**, selon les cas, intervenant ainsi sur un périmètre territorial plus large et favorisant des interconnexions et des coopérations entre différentes collectivités compétentes.

Ainsi, si la situation observée apparaissait diverse, elle favorisait, selon votre rapporteur, une organisation « en dentelle » permettant une gestion de ces services au plus proche des citoyens.

B. LES ÉVOLUTIONS RADICALES PRÉVUES PAR LA LOI NOTRe

1. La volonté de communautariser les compétences « eau » et « assainissement » selon un calendrier progressif ...

Considérée comme une source d'inefficience et d'inefficacité, cette organisation a été remise en cause à l'occasion des débats parlementaires de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée – dite loi NOTRe – dont les articles 64 et 66 attribuent à titre obligatoire les compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, à compter du 1^{er} janvier 2020.

Le classement des compétences « eau » et « assainissement » au sein des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération ne figurait pas dans le projet de loi initial *portant nouvelle organisation territoriale de la République* du Gouvernement. Il a été prévu par l'Assemblée nationale, en première lecture, avec l'adoption en séance de deux amendements gouvernementaux, plusieurs députés ayant déposé des amendements similaires. Le Gouvernement de l'époque avait justifié le caractère obligatoire de ces deux compétences pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération par la nécessité d'« *un exercice plus efficient* », en faisant valoir que « *l'organisation enchevêtrée des services communaux, intercommunaux et de syndicats techniques, parfois très anciens, ne coïncid[ait] pas nécessairement avec les bassins de vie ou les bassins hydrographiques. En outre, l'organisation rest[ait] très morcelée entre les compétences eau potable, assainissement collectif et non collectif* ».

Le calendrier prévu par les articles 64 et 66 de la loi NOTRe est le suivant.

Pour les **communautés de communes**, la compétence « **eau** » :

- était une compétence facultative jusqu'au 31 décembre 2017 ;
- est désormais une compétence optionnelle depuis le 1^{er} janvier 2018 et jusqu'au 31 décembre 2019 ;
- deviendra une compétence obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2020.

La compétence « **assainissement** » demeure optionnelle jusqu'au 1^{er} janvier 2020 avant de devenir obligatoire à partir de cette date.

Le régime des compétences optionnelles des communautés de communes

(II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019)¹

La communauté de communes doit exercer les compétences relevant d'au moins trois des neuf groupes suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux, et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programme d'actions définis dans le contrat de ville ;
- création, aménagement et entretien de la voirie ;

¹ *Applicable aux communautés de communes et d'agglomération existant à la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite loi NOTRe – à compter du 1^{er} janvier 2018.*

- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- assainissement ;
- eau ;
- création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes.

Le régime de compétences optionnelles des communautés d'agglomération

(II de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019)

La communauté d'agglomération doit exercer les compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants :

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- assainissement ;
- eau ;
- lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes.

Pour les **communautés d'agglomération**, l'« eau » et l'« assainissement » demeurent des compétences optionnelles distinctes jusqu'au 1^{er} janvier 2020, date à partir de laquelle elles deviendront obligatoires tout en demeurant distinctes. En revanche, l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales ne fait désormais plus mention de la gestion des eaux pluviales.

	Échéance	Eau	Assainissement
Communautés de communes	Jusqu'au 1 ^{er} janvier 2018	Facultative	Optionnelle
	Du 1 ^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2019	Optionnelle	
	À partir du 1 ^{er} janvier 2020	Obligatoire	Obligatoire
Communautés d'agglomération	Jusqu'au 31 décembre 2019	Optionnelle	Optionnelle
	À partir du 1 ^{er} janvier 2020	Obligatoire	Obligatoire

Source : commission des lois du Sénat

2. ... au nom de postulats discutables

Plusieurs arguments ont été avancés pour justifier la « communautarisation » de ces compétences.

Selon les services de l'État, les services publics d'eau potable et d'assainissement souffrent « d'une extrême dispersion qui a pour conséquence une insuffisante cohérence en matière d'approvisionnement et de distribution, et une difficulté à rationaliser les investissements. L'exercice des compétences « eau et assainissement » à l'échelle des communautés de communes et des communautés d'agglomération permettra de mutualiser efficacement les moyens techniques et financiers nécessaires à une meilleure maîtrise des réseaux de distribution d'eau potable et d'assainissement, notamment dans les zones rurales. Il permettra en outre d'assurer aux services publics d'eau potable et d'assainissement une meilleure assise financière, tout en ouvrant la voie à une approche globale de la gestion de la ressource en eau »¹.

De même, selon notre collègue députée Émilie Chalas, rapporteure de la présente proposition de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale : « les données relatives à la qualité des services d'assainissement et d'eau potable illustrent clairement que plus ceux-ci couvrent une population importante, plus la connaissance de leur réseau est précise et leur gestion efficace » et « le rendement des services d'eau potable augmente avec la taille du service responsable »².

Plusieurs personnes entendues par votre rapporteur ont néanmoins relativisé cette conclusion.

Le regroupement de services sur un périmètre territorial plus large n'entraîne pas, par nature, une amélioration des résultats obtenus. Il favorise seulement la mise en commun des moyens techniques, humains et financiers. La qualité de l'eau ne dépend pas du niveau de gouvernance mais des politiques d'investissement et de gestion qui permettent d'améliorer les services rendus aux usagers.

En outre, l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » n'est pas lié aux spécificités d'un bassin hydrographique ou de vie, contrairement à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (« Gemapi »). Ce n'est pas la logique de bassins qui prévaut mais celles de zones de prélèvement et/ou de distribution.

¹ Réponse à la question écrite n° 1981 de M. Jacques Cattin, député, novembre 2017. La question et la réponse sont consultables à l'adresse suivante :

<http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-1981QE.htm>

² Rapport n° 581 (XVe législature) de Mme Emilie Chalas, sur la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Le rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r0581.pdf>

Sans méconnaître les enjeux actuels de rénovation et de maintenance des réseaux, en raison parfois de leur vétusté, il n'est pas certain que le transfert obligatoire au niveau intercommunal permettrait d'y répondre de façon satisfaisante, alors même que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent faire face à un élargissement sans précédent de leurs compétences obligatoires, auquel s'ajoute l'extension de leurs périmètres territoriaux et la baisse des concours financiers de l'État.

C. LA DÉLICATE QUESTION DE L'INCLUSION DE LA « GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES » AU SEIN DE LA COMPÉTENCE « ASSAINISSEMENT »

Le périmètre couvert par la compétence « eau » n'a pas connu d'évolution et ne soulève **pas de difficulté particulière** ; elle comprend deux missions : d'une part, la distribution de l'eau potable aux usagers et, d'autre part, la production, le transport et le stockage de l'eau potable en amont de sa distribution.

Ce n'est pas le cas, en revanche, de la compétence « assainissement ». Depuis la loi NOTRe, cette compétence **est considérée comme une compétence globale, insécable**, incluant, tant pour les communautés d'agglomération que pour les communautés de communes, non seulement l'assainissement collectif et non collectif mais également, selon l'interprétation de la direction générale des collectivités locales, la gestion des eaux pluviales.

Le service public de « **gestion des eaux pluviales urbaines** » est défini à l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales : il correspond à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines. Il constitue un service public administratif relevant des communes. Il n'existe toutefois aucune définition d'une « aire urbaine ».

Avant la loi NOTRe, seul l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales relatif aux compétences des communautés d'agglomération faisait référence de manière explicite à la gestion des eaux pluviales au sein de la compétence « assainissement ». Pour les autres catégories juridiques d'EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés urbaines et métropoles), rien n'était prévu dans la loi.

La loi NOTRe a supprimé cette référence à la gestion des eaux pluviales pour les communautés d'agglomération, ce qui est à l'origine d'une interrogation sur le point de savoir si elle était intégrée de fait à l'assainissement et devait donc être transférée aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020.

Pour la direction générale des collectivités locales, le transfert de la « gestion des eaux pluviales urbaines » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération est lié à celui de l'« assainissement » dont elle ne serait qu'une composante.

Cette analyse se fonde sur une jurisprudence constante du Conseil d'État¹ selon laquelle le transfert des compétences « eau » et « assainissement » à une communauté urbaine entraîne nécessairement la prise en charge, par cette dernière, de la gestion des eaux pluviales, étant précisé qu'il s'agit pour les communautés urbaines d'une seule compétence « eau et assainissement » qui est transférée de manière globale et non de deux compétences distinctes comme pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

C'est d'ailleurs sur cette analyse que reposent les deux circulaires de la direction générale des collectivités locales des 13 juillet 2016² et 18 septembre 2017³ qui indiquent que « *le transfert, à titre obligatoire, de la compétence « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération entraînera également celui de la gestion des eaux pluviales urbaines à compter du 1^{er} janvier 2020. Avant cette date, la prise de compétence « assainissement » en tant que compétence optionnelle implique également le transfert de la gestion des eaux pluviales, que les réseaux soient unitaires, ou séparatifs* ».

Ainsi, les communautés de communes qui existaient déjà à la date de publication de la loi NOTRe et n'exerçaient pas la compétence « assainissement » sont tenues, depuis le 1^{er} janvier 2018, d'assumer les deux volets « traditionnels » de la compétence « assainissement » (collectif et non collectif) ainsi que la « gestion des eaux pluviales » en tant que compétence optionnelle.

Toutefois, cette interprétation n'allait pas de soi, comme l'a indiqué notre collègue députée Émilie Chalas, rapporteure de la présente proposition de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, puisque : « *la définition légale du service public administratif de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, intervenue postérieurement à cette décision [du Conseil d'État*

¹ CE, 6 avril 1979, communauté urbaine de Lyon, n° 05464 ; CE, 26 février 1988, communauté urbaine de Bordeaux, n° 59452 ; CE, 11 juillet 1988, communauté urbaine de Bordeaux, n° 65376 ; CE, 4 décembre 2013, communauté urbaine Marseille Provence Métropole, n° 349614.

² Note d'information du 13 juillet 2016 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. NOR : ARCB1619996N.

³ Note d'information du 18 septembre 2017 relative à l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les établissements publics de coopération intercommunale. NOR : INTB1718472N.

du 4 décembre 2013] ne prévoit pas cette inclusion au sein de la compétence de l'assainissement¹. »

Les mesures transitoires prévues à l'article 68 de la loi NOTRe

La compétence « assainissement » étant auparavant sécable, l'article 68 de la loi NOTRe a prévu des **mesures transitoires pour les communautés de communes** qui ne l'exerçaient pas dans sa globalité avant sa publication.

Deux cas sont à distinguer :

1. Les communautés de communes existant à la date de publication de cette loi mais n'exerçant qu'une partie de la compétence « assainissement » (c'est-à-dire soit l'assainissement collectif, soit l'assainissement non collectif) ont pu, jusqu'au 1^{er} janvier 2018², la comptabiliser comme l'une des trois compétences optionnelles devant être exercées par une communauté de communes, alors même qu'elles n'exerçaient pas la totalité de cette compétence.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les communautés de communes qui n'ont pas pris la totalité de la compétence « assainissement » (c'est-à-dire l'assainissement collectif, l'assainissement non collectif et, selon la direction générale des collectivités locales, la gestion des eaux pluviales urbaines) ne sont plus autorisées à la comptabiliser comme une compétence optionnelle ce qui emporte deux conséquences :

- soit cette non comptabilisation a pour conséquence de faire passer le nombre de compétences optionnelles exercées par la communauté de communes sous le seuil minimal de trois prévu par la loi : dans ce cas, le préfet, en application du deuxième alinéa du I de l'article 68 de la loi NOTRe, doit procéder dans les six mois (donc au plus tard au 1^{er} juillet 2018) à la modification des statuts de la communauté de communes afin qu'elle exerce l'ensemble des neuf compétences optionnelles mentionnées à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales ;

- soit cette non comptabilisation est sans conséquence sur le nombre minimal de trois compétences optionnelles devant être exercées par la communauté de communes : celle-ci peut alors continuer à l'exercer partiellement, en tant que compétence facultative (par définition, une compétence exercée à titre facultatif par un EPCI à fiscalité propre, quelle que soit sa catégorie juridique, n'est encadrée par aucun texte, ce qui autorise sa sécabilité, ainsi que l'a rappelé la direction générale des collectivités locales à votre rapporteur).

2. En revanche, les communautés de communes issues d'une création ou d'une fusion intervenue après la date de publication de la loi NOTRe doivent, dès leur création, exercer la totalité de la compétence « assainissement » si elles souhaitent la comptabiliser comme une compétence optionnelle. Dans ce cas, les dispositions du deuxième alinéa du I de l'article 68 de la loi NOTRe ne s'appliquent pas.

¹ Rapport n° 581 (XVe législature) de Mme Émilie CHALAS, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 janvier 2018. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r0581.asp>

² I de l'article 68 de la loi NOTRe.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SUR LA PROPOSITION DE LOI : OFFRIR D'AVANTAGE DE SOUPLESSE AUX COMMUNES ET À LEURS GROUPEMENTS EN CONSERVANT LE CARACTÈRE OPTIONNEL DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » POUR LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET D'AGGLOMÉRATION

A. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT LE 23 FÉVRIER 2017 : LE MAINTIEN DE L'« EAU » ET DE L'« ASSAINISSEMENT » DANS LES COMPÉTENCES OPTIONNELLES DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

1. Le texte adopté par le Sénat

Face aux inquiétudes suscitées par ce double transfert obligatoire que la mission de contrôle et de suivi des dernières lois de réformes territoriales, créée par votre commission en novembre 2015, a pu constater au cours de ses nombreux déplacements, le président Bruno Retailleau et plusieurs de nos collègues ont déposé une proposition de loi *pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes*¹.

Sur le rapport de notre collègue Mathieu Darnaud, cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité par le Sénat, le 23 février 2017, moyennant **cinq amendements** :

- deux amendements identiques de nos collègues Alain Joyandet et Jean-Marc Gabouty élargissant aux communautés d'agglomération le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles ;

- un amendement de notre collègue Jean-François Longeot relevant de 3 000 à 5 000 habitants le plancher à partir duquel s'applique l'obligation d'équilibrer les budgets annexes dédiés aux compétences « eau » et « assainissement » par les seules redevances des usagers ;

- un amendement de notre collègue Sophie Joissains visant à permettre le maintien de la répartition actuelle des compétences en matière d'« eau » et d'« assainissement » au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ;

- un amendement de notre collègue Françoise Gatel tendant à distinguer la gestion des eaux pluviales de la compétence « assainissement » exercée par les communautés de communes.

¹ Le dossier législatif de cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp16-291.html>

2. Le renvoi en commission décidé par l'Assemblée nationale

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, le 12 octobre 2017, et malgré le soutien du rapporteur de la commission des lois, notre collègue député Fabrice Brun, cette proposition de loi a fait l'objet d'un renvoi en commission. Pourtant, comme au Sénat, les débats à l'Assemblée nationale ont mis en exergue les difficultés spécifiques rencontrées dans certains territoires, en particulier de montagne ou en zone rurale, ou dont le périmètre de l'intercommunalité ne permet pas d'envisager une gestion efficace à la suite du transfert de ces compétences à l'horizon 2020.

Votre rapporteur ne partage pas la position de notre collègue députée Émilie Chalas, rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, selon laquelle la proposition de loi sénatoriale « *ne permettait pas d'apporter des réponses aux difficultés rencontrées par certains élus locaux tout en garantissant un meilleur service aux usagers.* » Il estime qu'au contraire, elle permettait d'assurer une gestion de proximité efficace et réactive, à des coûts financiers limités, dans un souci permanent de qualité de la ressource en eau de la part des élus locaux et de leurs services.

B. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 30 JANVIER 2018 : UN ASSOULISSEMENT EN TROMPE L'ŒIL

Dans ce contexte et dans le cadre des travaux de la Conférence nationale des territoires, un groupe de travail composé de huit députés et de huit sénateurs a été constitué auprès de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, pour présenter des propositions consensuelles en vue de répondre à ces difficultés. On ne peut que regretter, à cet égard, l'opacité qui a entouré les travaux et les conclusions de ce groupe de travail qui n'ont fait l'objet d'aucune publicité.

Ces travaux ont néanmoins conduit au dépôt par M. Richard Ferrand et plusieurs de ses collègues, le 21 décembre 2017, et à l'adoption par l'Assemblée nationale, le 30 janvier 2018, de la proposition de loi *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.*

La philosophie sur laquelle repose cette proposition de loi est différente de celle que le Sénat a adoptée à l'unanimité le 23 février 2017. En effet, alors que la proposition de loi sénatoriale maintenait l'« eau » et l'« assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération, en laissant aux élus locaux le soin de décider l'opportunité d'un tel transfert, au nom du principe de subsidiarité, la présente proposition de loi conserve le principe du transfert de ces deux compétences mais en aménage le calendrier pour les seules communautés de communes.

1. Une possibilité de report du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » pour les communautés de communes

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à permettre à des communes membres d'une communauté de communes n'exerçant pas les compétences « eau » et « assainissement », à la date de publication de la loi, à titre optionnel ou à titre facultatif, de différer leur transfert à la condition que ces communes représentent au moins 25 % des communes membres et 20 % de la population de l'intercommunalité. Dans ce cas, le transfert obligatoire interviendrait au plus tard le 1^{er} janvier 2026, au lieu du 1^{er} janvier 2020.

Ce dispositif s'inspire de celui prévu à l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* – dite loi ALUR – qui permet à des communes de s'opposer au transfert de la compétence « élaboration du plan local d'urbanisme » à l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres.

Toutefois, le dispositif proposé par l'article 1^{er} permet aux communes membres d'obtenir un simple report du transfert, et non d'y faire obstacle, afin de laisser un délai supplémentaire aux élus locaux pour l'organiser et le réussir.

2. L'inclusion de la gestion des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sein de la compétence « assainissement » pour l'ensemble des intercommunalités

L'article 2 tend à prévoir, outre des coordinations, l'inclusion de la gestion des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sein de la compétence « assainissement », pour toutes les catégories juridiques d'intercommunalité.

3. Un assouplissement du mécanisme de représentation-substitution

L'article 3, enfin, vise à assouplir les règles de représentation-substitution des communes au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement », et à permettre aux syndicats regroupant deux EPCI à fiscalité propre de bénéficier de ce dispositif. Cet assouplissement bienvenu permet de préserver de nombreux syndicats existants et d'assurer la continuité des services rendus aux usagers.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission, sur la proposition de son rapporteur, a confirmé la position que le Sénat a adoptée à l'unanimité le 23 février 2017. Elle a ainsi pérennisé le caractère optionnel des compétences « eau » et « assainissement » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, supprimant ainsi le dispositif de minorité de blocage proposé par la présente proposition de loi ainsi que la date butoir du 1^{er} janvier 2026 à laquelle devrait s'effectuer le transfert en cas d'utilisation de cette minorité (**amendements identiques COM-38 du rapporteur, COM-3 de Pierre-Yves Collombat, COM-14 de Marie-Pierre Monier et COM-33 de Daniel Grémillet**).

Votre commission a également prévu, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la sécabilité de la gestion des eaux pluviales de l'assainissement, afin d'apporter une souplesse permettant de mieux prendre en compte les spécificités des situations locales, reprenant le dispositif adopté par le Sénat à l'initiative de notre collègue Françoise Gatel. A également été supprimé, par voie de conséquence, le rattachement de la gestion des eaux de ruissellement à l'assainissement pour ces deux catégories d'EPCI (**amendement COM-39 du rapporteur**).

Elle a en revanche adopté l'article 3 sans modification, cette disposition permettant le maintien de nombreuses structures syndicales compétentes en matière d'eau et d'assainissement.

Par voie de conséquence, votre commission a adopté **les amendements identiques COM-37 de son rapporteur, COM-29 de Maryse Carrère et COM-32 d'Alain Marc** tendant à modifier l'intitulé de la proposition de loi pour y mentionner explicitement les communautés d'agglomération.

* * *

*

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 des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à introduire la faculté pour les communes membres d'une communauté de communes de différer, du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2026 au plus tard, le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement ».

Ne seraient concernées par ce dispositif que les communes membres des communautés de communes qui n'exerceraient pas, à la date de publication de la présente loi, ces deux compétences ou l'une d'entre elles, soit à titre optionnel (c'est-à-dire les communautés de communes qui exerceraient la totalité de la compétence comptabilisée comme une compétence optionnelle), soit à titre facultatif. En effet, jusqu'au 1^{er} janvier 2020, la compétence « assainissement » peut continuer à être exercée partiellement, en tant que compétence facultative, par les communautés de communes, à condition que ces dernières exercent le nombre minimal de compétences optionnelles prévues par la loi (soit trois, conformément au II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales).

Pour mémoire, la proposition de loi dans sa rédaction initiale prévoyait que le dispositif devait s'appliquer au transfert des deux compétences. La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de précision de sa rapporteure, dont l'un prévoit notamment l'application du dispositif à l'une des deux compétences, permettant ainsi aux communes membres d'une communauté de communes de transférer l'une mais de retarder le transfert de l'autre, apportant ainsi une souplesse à ce dispositif.

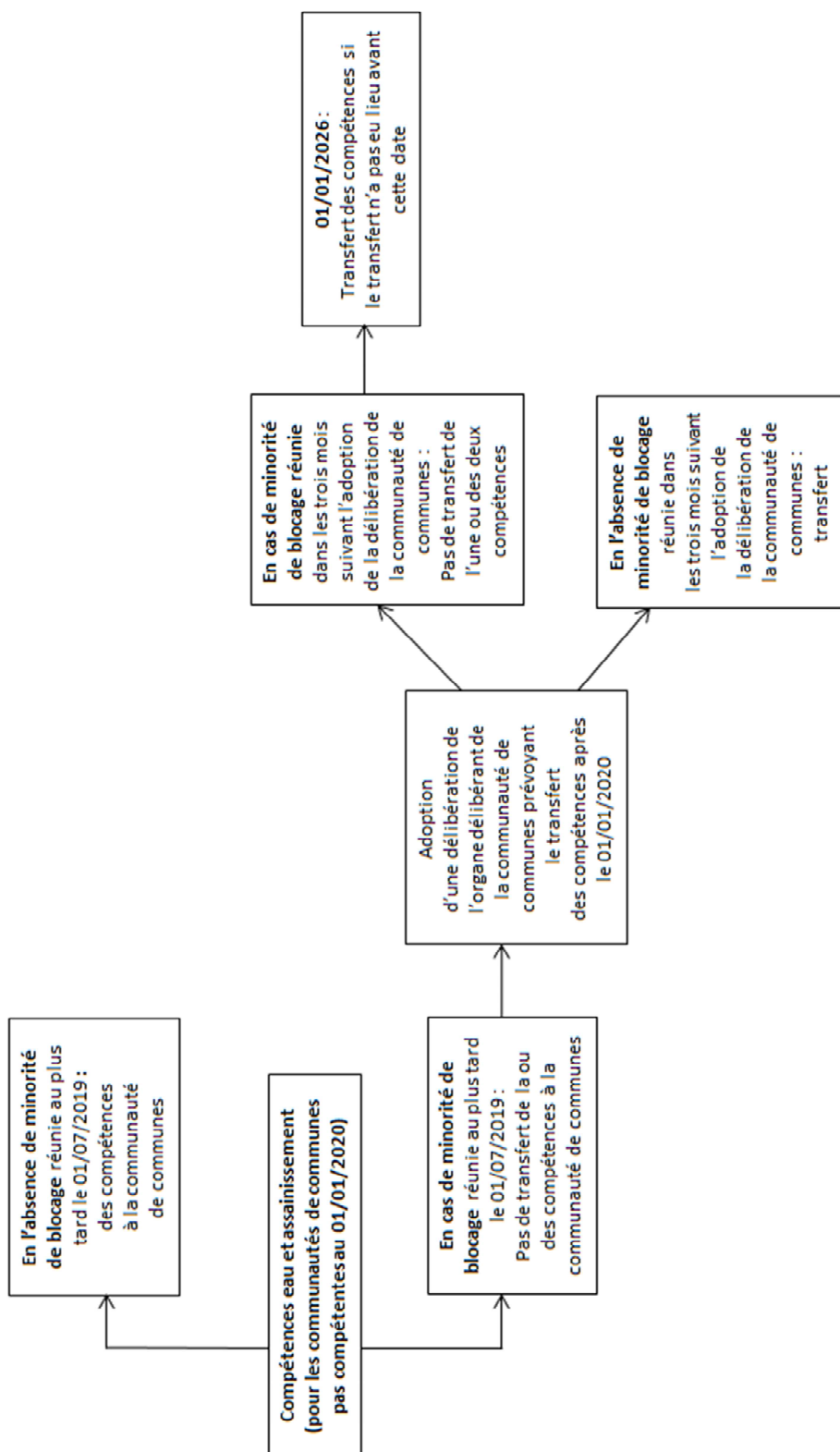
La décision de différer le transfert devrait être prise par une **minorité de blocage** d'au moins un quart des communes membres de l'intercommunalité représentant au moins un cinquième de la population intercommunale.

Elle devrait intervenir avant le 1^{er} juillet 2019. Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, cette date du 1^{er} juillet 2019 a été retenue afin de laisser un délai d'au moins six mois pour assurer dans de bonnes conditions le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes dans lesquelles la minorité de blocage n'aurait pas été recueillie.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit cependant la faculté, pour l'organe délibérant de la communauté de communes qui n'exercerait aucune ou seulement l'une de ces deux compétences, de se prononcer par un vote pour leur transfert après le 1^{er} janvier 2020. Les communes membres pourraient s'y opposer selon les mêmes modalités définies précédemment, dans les trois mois suivant l'adoption de la délibération de la communauté de communes. Dans le cas où la minorité de blocage ne serait pas réunie, le transfert serait effectif à compter du troisième mois suivant l'adoption de la délibération de la communauté de communes. Dans le cas contraire, ce refus serait sans incidence sur le transfert obligatoire qui interviendrait, dans tous les cas, le 1^{er} janvier 2026.

Minorité de blocage pour le transfert aux communautés de communes des compétences « eau » et « assainissement »

(article 1^{er} de la proposition de loi issue des travaux de l'Assemblée nationale)



Source : commission des lois du Sénat

La minorité de blocage ainsi définie à l'article 1^{er} de la proposition de loi s'inspire de celle prévue à l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (dite loi ALUR) qui permet à une minorité d'au moins 25 % des communes représentant 20 % de la population intercommunale de s'opposer au transfert obligatoire de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération dont elles sont membres.

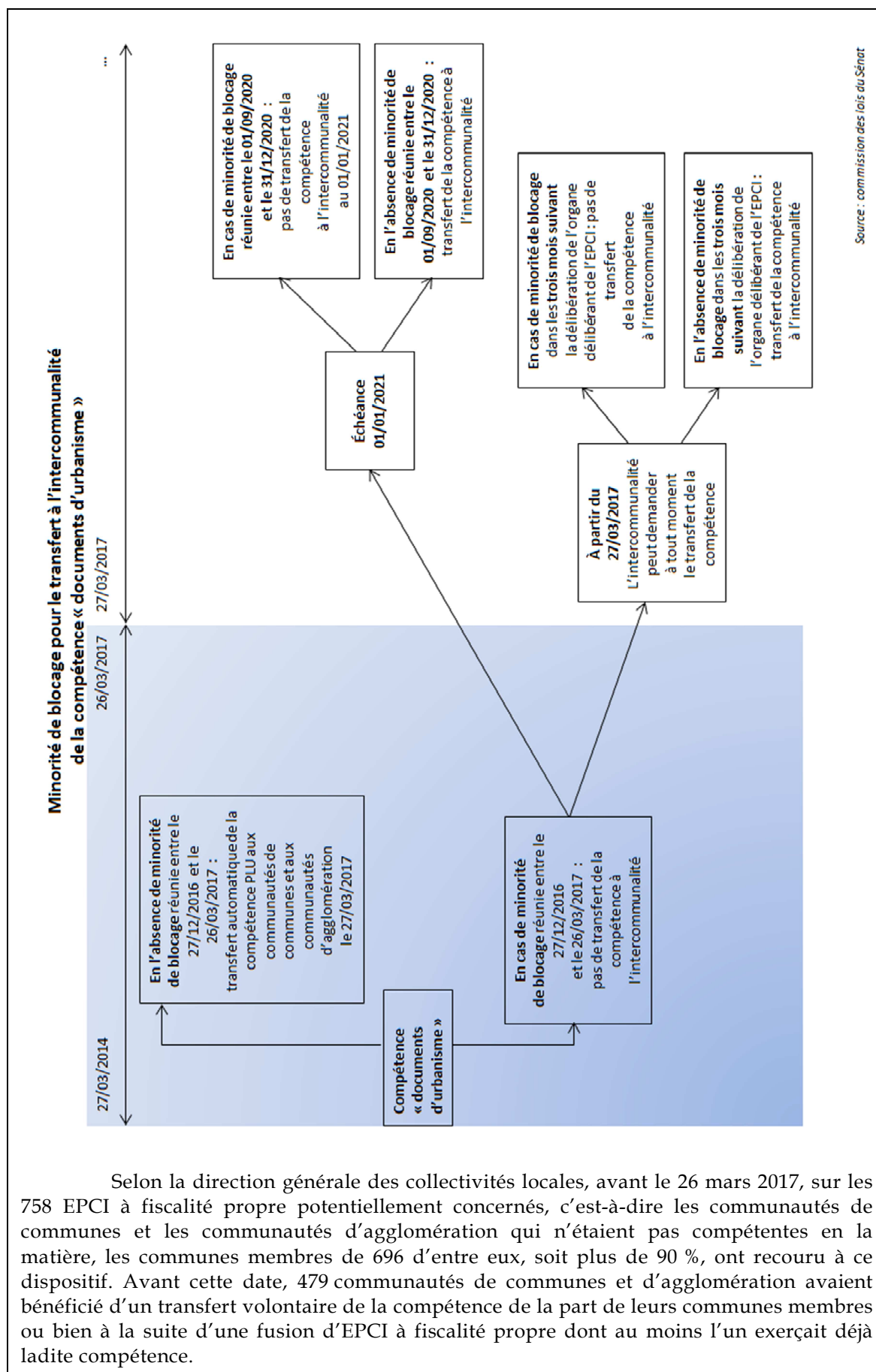
La minorité de blocage instituée par l'article 136 de la loi ALUR

Dans le cadre du transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU), de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte intercommunale aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération existantes au 27 mars 2017, date de publication de la loi ALUR, le législateur a institué, à l'initiative du Sénat, une minorité de blocage permettant à au moins 25 % des communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération représentant au moins 20 % de la population de l'intercommunalité, de s'opposer à ce transfert.

La loi ALUR prévoit le transfert obligatoire de cette compétence aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du « *lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi* », soit le 27 mars 2017, sauf recours à la minorité de blocage dans les trois mois précédant cette date, soit entre le 27 décembre 2016 et le 26 mars 2017. En revanche, cette minorité de blocage ne s'applique pas aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération créées après le 26 mars 2017 qui, dès leur création, deviennent compétentes de plein droit en matière de PLU, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte intercommunale.

En cas de recours à la minorité de blocage avant le 26 mars 2017, l'article 136 de la loi ALUR précitée prévoit un transfert automatique de la compétence le premier jour de l'année suivant l'élection du président de l'EPCI à fiscalité propre, consécutive au renouvellement général des conseils municipaux, soit au 1^{er} janvier 2021. Là encore, les communes membres ont la faculté de s'y opposer si elles réunissent une minorité de blocage dans les trois mois précédents, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2020. Si la minorité de blocage n'est pas réunie, l'intercommunalité devient compétente à compter du 1^{er} janvier 2021.

Enfin, après le 26 mars 2017, l'organe délibérant de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération peut décider, à tout moment, le transfert de la compétence, qui devient effectif dans les trois mois suivant l'adoption de la délibération le prévoyant, sauf si la même minorité de blocage est réunie au cours de ce délai, auquel cas le transfert de la compétence n'a pas lieu.



D'après les éléments de la direction générale des collectivités locales d'octobre 2017, sur 1 017 communautés de communes existantes :

- 197 exercent aujourd'hui la compétence « eau », soit environ 20 % ;
- 710 assument la compétence « assainissement », soit environ 70 %.

	Nombre total	Nombre d'EPCI compétents en matière d'eau	Nombre d'EPCI compétents en matière d'assainissement
Communautés de communes	1 017	197	710

Source : commission des lois du Sénat à partir de données de la direction générale des collectivités locales.

Ainsi, le dispositif proposé par le présent article concernerait les seules communautés de communes n'exerçant pas encore l'une ou l'autre, voire les deux compétences, soit 80 % de celles qui n'exercent pas encore la compétence « eau » et 30 % de celles qui n'assument pas la compétence « l'assainissement ».

Votre commission s'étonne que le présent dispositif ne s'appliquerait pas également aux communautés d'agglomération. En effet, la révision de la carte intercommunale a conduit à l'élargissement des périmètres intercommunaux, et donc à la création de communautés d'agglomération « rurales » : en d'autres termes, certaines communautés d'agglomération correspondent en réalité à des communautés de communes, en raison de la forte proportion en leur sein de petites communes isolées.

Selon les éléments recueillis auprès de la direction générale des collectivités locales, sur les 219 communautés d'agglomération actuelles, 113 sont aujourd'hui compétentes en matière d'eau, soit un peu plus de 50 %, et 174 en matière d'assainissement, soit près de 80 %.

Catégorie juridique	Nombre total	Nombre d'EPCI compétents en matière d'eau	Nombre d'EPCI compétents en matière d'assainissement
Communautés d'agglomération	219	113	174

Source : commission des lois du Sénat à partir des données de la direction générale des collectivités locales.

Si les communes ont massivement transféré l'assainissement à la communauté d'agglomération dont elles sont membres, il n'en est pas de même pour la compétence « eau », ce qui reflète les difficultés rencontrées sur le terrain.

Votre commission considère que les réalités diverses des communautés de communes et de la plupart des communautés d'agglomération ne justifient pas dans tous les cas l'unification des compétences « eau » et « assainissement ». C'est pourquoi elle plaide pour laisser une certaine souplesse en la matière aux communes et à leurs intercommunalités, au vu des réalités locales.

C'est pourquoi elle a adopté les **amendements identiques COM-38 de son rapporteur, COM-3 de Pierre-Yves Collombat, COM-14 de Marie-Pierre Monier et COM-33 de Daniel Grémillet** qui réintroduisent l'article 1^{er} de la proposition de loi précitée *pour le maintien des compétences "eau" et "assainissement" dans les compétences optionnelles des communautés de communes*, dans la présente proposition de loi, ce qui tend à :

- d'une part, pérenniser le caractère optionnel des compétences « eau » et « assainissement » des communautés de communes et des communautés d'agglomération, avec l'abrogation du IV de l'article 64 et du II de l'article 66 de la loi précitée n° 2015-991 du 7 août 2015 ;

- d'autre part, supprimer, par voie de conséquence, le dispositif de minorité de blocage proposé par le présent article permettant de différer le transfert de ces deux compétences au plus tard le 1^{er} janvier 2026.

Par ces amendements, votre commission a confirmé la position adoptée par le Sénat, le 23 février 2017, lors de l'examen de la proposition de loi *pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes*, la seule à même de répondre aux difficultés rencontrées par les territoires. Cette position vise à prendre en considération les difficultés rencontrées dans certains territoires tout en permettant aux intercommunalités qui le souhaiteraient de poursuivre le processus de transfert de l'une ou des deux compétences.

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

Article 2

(art. L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2
du code général des collectivités territoriales)

**Sécabilité de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines »
et suppression de l'inclusion des « eaux de ruissellement urbaines »
au sein de la compétence « assainissement »
pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération**

L'article 2 de la proposition de loi prévoit, sous couvert de coordination et de sécurisation du droit en vigueur, l'**inclusion de la gestion**

des eaux pluviales urbaines et des eaux de ruissellement urbaines dans la compétence « assainissement », pour l'ensemble des catégories juridiques d'EPCI à fiscalité propre.

La proposition de loi, dans sa rédaction initiale, prévoyait uniquement que le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, au 1^{er} janvier 2020, devait s'opérer sans préjudice de la minorité de blocage prévue à l'article 1^{er}.

Sur proposition de sa rapporteure, la commission des lois puis l'Assemblée nationale ont précisé, par l'adoption de deux amendements, le périmètre de la compétence « assainissement » en indiquant qu'il comprenait la « gestion des eaux pluviales » et celle « des eaux de ruissellement » des zones urbaines et des zones à urbaniser, en s'inspirant ainsi d'une décision du Conseil d'État du 4 décembre 2013 (*voir infra*) sur laquelle se fondent également les administrations d'État, en particulier la direction générale des collectivités locales. Cette « précision », selon les mots de la rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, a été apportée aux articles L. 5214-16 pour les communautés de communes, L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération, L. 5215-20 pour les communautés urbaines et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales pour les métropoles, ainsi qu'aux articles 64 et 66 de la loi n° 2015-791 précitée *portant nouvelle organisation territoriale de la République* pour les dispositions transitoires applicables aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

1. Un rattachement discutable de la gestion des eaux pluviales urbaines à l'assainissement

Le rattachement de la « gestion des eaux pluviales urbaines » à l'« assainissement » ne va pas de soi, et soulève des **difficultés tant juridiques que techniques**.

Tout d'abord, la décision du Conseil d'État du 4 décembre 2013, *Communauté urbaine « Marseille Provence Métropole »*¹, sur laquelle se fonde l'analyse de la direction générale des collectivités locales, est **antérieure à la loi NOTRe**, et ne permet donc pas d'apporter un éclairage suffisant et pertinent sur la portée de ses articles 64 et 66.

Ensuite, le cas d'espèce à l'origine de cette décision s'applique à un **contexte particulier** : la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole était dotée d'un réseau unifié de collecte des eaux usées et des eaux pluviales. Par ailleurs, les communautés urbaines exercent de plein droit l'intégralité des compétences « eau », « assainissement », « voirie » et « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » (Gemapi), et le caractère urbanisé des communautés urbaines (et des

¹ CE, 4 décembre 2013, *Communauté urbaine « Marseille Provence Métropole »*, n° 349614.

métropoles) renforce le lien entre l'assainissement et la gestion des eaux pluviales. La jurisprudence du Conseil d'État doit donc s'entendre dans ce contexte particulier.

En outre, **rien n'indique** que le Conseil d'État, dans sa décision, ait **rattaché la compétence « gestion des eaux pluviales » à l'« assainissement » plus qu'à la compétence « eau »** puisqu'il l'attribue à la compétence « eau et assainissement » dans sa globalité, en application du a) du 5° du I de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur.

Par ailleurs, le service public de gestion des eaux pluviales urbaines est définie aux articles L. 2226-1 et L. 2226-2 du code général des collectivités territoriales et est distinct de celui de l'assainissement. Et les articles L. 2224-7 et L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales relatifs au service public de l'assainissement ne font référence qu'aux eaux usées et non aux eaux pluviales.

Enfin, la nature et le régime juridique de ces deux services publics sont différents :

- la gestion des eaux pluviales urbaines correspond à un service public administratif, dont le financement repose sur le budget général de la collectivité compétente, aucune recette spécifique ne lui étant attribuée ;
- le service public de l'assainissement est un service public industriel et commercial et est financé, à ce titre, par un budget annexe équilibré par les redevances acquittées par les usagers.

Pour résoudre cette difficulté réelle, la direction générale des collectivités locales a précisé, dans sa circulaire précitée du 18 septembre 2017, que les modalités de financement du service public de gestion des eaux pluviales urbaines n'étaient pas remises en cause par son rattachement à la compétence « assainissement » et qu'il reviendrait à l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière d'assainissement de fixer forfaitairement la proportion des charges de fonctionnement et d'investissement qui fera l'objet d'une participation du budget général versé au budget annexe du service public d'assainissement au titre de la gestion des eaux pluviales.

Il existe néanmoins une incertitude juridique sur la notion d'« aires urbaines » que la réponse de l'ancienne secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales, Mme Estelle Grelier, à une question orale posée par notre ancien collègue Maurice Vincent ne semble pas complètement dissiper. La ministre indiquait en effet que *« lorsque la loi mentionne la gestion des eaux pluviales urbaines, il faut entendre la gestion des eaux pluviales dans les zones urbanisées et à urbaniser, qui peuvent à leur tour se définir comme les zones couvertes par un document d'urbanisme. Il en résulte que la gestion des eaux pluviales doit être assurée par les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'assainissement, y compris lorsqu'ils sont situés en zone rurale, pour la partie de leur territoire classée dans une zone*

constructible par un document d'urbanisme ». En d'autres termes, le rattachement de la « gestion des eaux pluviales » à l'assainissement ne serait opérationnel que dans les zones faisant l'objet d'un document d'urbanisme, et ne s'appliquerait donc pas aux zones agricoles, aux zones naturelles et aux territoires relevant d'un règlement national d'urbanisme (RNU). Telle est également l'interprétation de notre collègue députée Émilie Chalas, rapporteure de l'Assemblée nationale. Ceci soulève des difficultés évidentes de partage, au sein d'une même intercommunalité, des espaces dans lesquels les eaux pluviales seraient rattachées à l'assainissement des autres territoires.

Enfin, le rattachement de la gestion des eaux pluviales urbaines à l'assainissement soulève également des **difficultés techniques**. Si, dans certains territoires, il existe une cohérence entre les réseaux d'assainissement et les réseaux d'eaux pluviales, dans d'autres, la gestion des eaux pluviales peut être plus efficacement assurée en lien avec d'autres compétences, comme la gestion de la voirie qui peut d'ailleurs relever d'autres échelons territoriaux, comme les départements, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), la gestion des espaces verts ou encore l'urbanisme. Selon des données de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de 2008, les réseaux séparatifs représenteraient environ les deux tiers des réseaux, le tiers restant étant des réseaux unitaires qui tendraient à se réduire.

2. Le rattachement non justifié de la « gestion des eaux de ruissellement » à l'« assainissement »

Les difficultés soulevées précédemment s'appliquent également au rattachement de la « gestion des eaux de ruissellement » à la compétence « assainissement ».

Sous couvert de précision et de coordination avec la jurisprudence du Conseil d'État, la proposition de loi dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale va au-delà en rattachant, sans le justifier, la gestion des eaux de ruissellement à la compétence « assainissement ». Or il n'en est rien puisque le Conseil d'État n'a pas abordé la question du rattachement des eaux de ruissellement à l'assainissement et s'est prononcé uniquement sur celle des eaux pluviales.

Il convient en effet de distinguer eaux pluviales et eaux de ruissellement. Au cours de l'examen 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*, notre collègue Mathieu Darnaud a relevé que : « **Les inondations par ruissellement se produis[ai]ent lorsque, à la suite d'un événement pluvieux plus ou moins exceptionnel, les facteurs qui concour[ai]ent habituellement à l'évacuation des eaux (évaporation, infiltration dans le sol, écoulement naturel vers un cours d'eau ou vers la mer, évacuation par les réseaux d'assainissement des eaux usées ou par des réseaux séparés) ne suffis[ai]ent plus. Outre l'intensité de la pluie, la topographie, l'état du sol (sécheresse ou gel, artificialisation, pratiques**

agricoles réduisant les capacités de rétention et d'infiltration des eaux...), l'insuffisance des réseaux d'évacuation ou encore l'urbanisation des chemins naturels d'évacuation des eaux peuvent aggraver le phénomène. »

Face à ce constat, notre collègue a souligné la nécessité de donner aux communes et aux EPCI à fiscalité propre les moyens de mieux maîtriser le ruissellement des eaux et ses effets, afin de concourir à la prévention des inondations *via* des investissements divers destinés à mieux réguler les écoulements¹. Votre commission s'était d'ailleurs interrogée sur l'opportunité d'élargir le périmètre de la compétence « Gemapi » à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, ainsi qu'à la lutte contre l'érosion des sols. Estimant difficile d'élargir une compétence quelques semaines avant son transfert obligatoire aux EPCI à fiscalité propre mais considérant que cette question mériterait d'être abordée ultérieurement, elle avait finalement opté pour un élargissement des possibilités d'affectation de la taxe « Gemapi » au financement des opérations et équipements de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols, réalisés en application du 4° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement². Cet article n'a cependant pas été retenu dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire.

L'article 7 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 précitée prévoit finalement la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations, abordant notamment la question de l'amélioration « *du financement des opérations et équipements concourant à la prévention des inondations par la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement* ». Selon les informations recueillies par votre rapporteur, ce rapport, qui aurait dû être remis fin février 2018, serait encore en cours de rédaction, ne permettant pas d'éclairer le Parlement sur cette question.

Il en ressort qu'en raison de ses conséquences, la gestion des eaux de ruissellement pourrait plutôt relever de la compétence « Gemapi » que de l'assainissement, constat partagé par plusieurs personnes entendues par votre rapporteur.

3. La position de votre commission

Comme pour l'article 1^{er}, les réalités diverses des communautés de communes et de la plupart des communautés d'agglomération ne justifient pas dans tous les cas l'unification des compétences « assainissement » et « gestion des eaux pluviales urbaines ». Il convient de laisser la plus grande souplesse aux élus locaux pour définir au mieux l'organisation qui leur paraît la plus pertinente, au vu des réalités locales.

¹ Travaux de terrassement, creusement de noues et de fossés, modification du revêtement de la voirie, plantations et végétalisation des surfaces, développement des réseaux d'évacuation et de traitement, etc.

² Article 9 de la proposition de loi n° 164 (2017-2018) dont est issue la loi n° 2017-1838 précitée.

C'est pourquoi, sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté l'**amendement COM-39**, qui reprend l'article 4 de la proposition de loi *pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes* précitée, selon lequel le transfert de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » serait laissé à la libre appréciation des communes membres des intercommunalités, afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire.

Ainsi, sans remettre en cause le rattachement, bien que discutable, de cette compétence à l'assainissement, cette faculté favoriserait une sécabilité limitée laissée à la libre appréciation des élus locaux. Il ne s'appliquerait en revanche qu'aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, non aux communautés urbaines et aux métropoles pour lesquelles la question ne se pose pas.

Par voie de conséquence, ce même amendement prévoit également de supprimer l'inclusion de la gestion des eaux de ruissellement au sein de l'assainissement pour ces mêmes catégories juridiques d'intercommunalités, dont la justification est encore moins évidente. Votre commission invite en outre le Gouvernement à remettre le rapport prévu à l'article 7 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 précitée afin d'éclairer le Parlement sur cette question et trouver les solutions les plus adaptées. Il convient de rappeler que seront prochainement organisées les Assises de l'Eau, réunissant les principaux acteurs de la filière de l'eau, qui devraient aborder plusieurs problématiques dont celles liées au financement de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement. Les conclusions de ces Assises permettront au législateur de disposer d'éléments complémentaires sur ces questions.

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

Article 3

(art. L. 5214-21 et L. 5216-7

du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement des règles de représentation-substitution des communes par les communautés de communes et d'agglomération au sein de syndicats compétents en matière d'« eau » et d'« assainissement »

L'article 3 de la proposition de loi tend à assouplir les règles de représentation-substitution des communes par les communautés de communes ou d'agglomération dont elles sont membres au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement ».

Aujourd'hui, lorsqu'un syndicat intercommunal exerçant la compétence « eau » ou « assainissement » regroupe des communes appartenant à au moins trois EPCI à fiscalité propre différents à la date de

transfert de cette compétence, l'intercommunalité se substitue, au sein du syndicat, aux communes qui la composent¹. Ce mécanisme ne modifie pas les attributions du syndicat de communes, qui devient alors un syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales, non plus que le périmètre dans lequel ce syndicat exerce ses compétences.

Si elle ne souhaite pas se maintenir au sein d'un syndicat mixte compétent en matière d'« eau » ou d'« assainissement », la communauté de communes ou la communauté d'agglomération peut être autorisée par le représentant de l'État dans le département, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) à se retirer dudit syndicat, au 1^{er} janvier de l'année suivant la date du transfert de la compétence.

En revanche, lorsqu'un syndicat exerçant la compétence « eau » ou « assainissement » regroupe des communes appartenant à un ou deux EPCI à fiscalité propre dont l'un ou les deux se voient attribuer la compétence « eau » ou « assainissement », le transfert de l'une ou de l'autre de ces compétences à cet ou ces EPCI à fiscalité propre emporte automatiquement le retrait des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre dudit syndicat, pour la ou les compétences correspondantes.

Enfin, lorsqu'un EPCI à fiscalité propre a un périmètre identique à celui d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte, il est substitué de plein droit à ce syndicat pour la totalité des compétences exercées. Il en est de même si le périmètre d'un syndicat est inclus dans celui de l'EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, le droit en vigueur se résume de la façon suivante :

**Mécanisme de représentation-substitution au sein des syndicats
compétents en matière d'« eau » et d'« assainissement »**

Syndicat comportant des communes appartenant à au moins trois EPCI à fiscalité propre	Substitution de l'EPCI à fiscalité propre bénéficiant du transfert de la compétence « eau » ou « assainissement » à ses communes membres au sein du syndicat intercommunal ou mixte.
Syndicat comportant des communes appartenant à un ou deux EPCI à fiscalité propre	Retrait des communes membres du syndicat intercommunal ou mixte lorsqu'il y a transfert d'une compétence à l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, pour la compétence correspondante. Dans ce cas, le mécanisme de représentation-substitution ne s'applique pas.

Source : commission des lois du Sénat

¹ Deuxième alinéa du II de l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales pour les communautés de communes ; IV de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales pour les communautés d'agglomération.

L'objectif de cette disposition visait initialement à réduire le nombre de syndicats intercommunaux compétents en matière d'« eau » et d'« assainissement ».

Le texte initial de la proposition de loi tendait à supprimer ces dispositions spécifiques à l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » propres aux communautés de communes, en application de l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales, au bénéfice de l'application du droit commun de la représentation-substitution. Ainsi, les communautés de communes se substitueraient à leurs communes membres au sein d'un syndicat intercommunal ou mixte, sans condition de nombre minimum d'EPCI à fiscalité propre y participant, mettant ainsi fin à la distinction entre « au moins trois » et « au plus deux » EPCI au sein de tels syndicats.

Sur proposition de sa rapporteure, la commission des lois de l'Assemblée nationale a étendu ce dispositif à l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales, applicable aux communautés d'agglomération. Par cet élargissement, il s'agit de préserver les syndicats existants et d'assurer la continuité des services qu'ils rendent à leurs usagers, ce dont se félicite votre commission.

Votre commission a adopté l'article 3 **sans modification**.

Intitulé de la proposition de loi

Par cohérence avec l'adoption des amendements COM-38, COM-3, COM-14 et COM-33 maintenant, à l'article 1^{er}, les compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération, votre commission a adopté les **amendements identiques COM-37 de son rapporteur, COM-29 de Maryse Carrère et COM-32 d'Alain Marc** modifiant l'intitulé de la proposition de loi pour y mentionner explicitement les communautés d'agglomération.

* *

*

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

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 11 AVRIL 2018

M. Arnaud de Belenet. – Nous siégeons sans discontinuer depuis trois heures et quart : il est 12 h 15 et je dois quitter cette réunion, où mon groupe ne sera plus représenté, ainsi que d'autres groupes. Pourrions-nous reprendre nos travaux vers 18 heures ?

M. Philippe Bas, président. – J'aimerais pouvoir vous donner satisfaction, mais quelle que soit la solution retenue, elle présentera des inconvénients. Nous sommes à un horaire où il est convenable et habituel de siéger. Beaucoup de collègues m'ont signalé leurs difficultés à revenir ce soir. Essayons donc d'aller jusqu'au bout de ce texte, qui porte sur un sujet que nous avons examiné en détail en février 2017.

M. François Bonhomme, rapporteur. – En effet, le sujet n'est pas nouveau. Cette proposition de loi du député Richard Ferrand et de plusieurs de ses collègues, adoptée le 30 janvier dernier par l'Assemblée nationale, est relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite loi NOTRe – a prévu le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, au 1^{er} janvier 2020. Ce transfert suscite des inquiétudes légitimes chez les élus locaux, comme nos collègues et anciens collègues Mathieu Darnaud, Pierre-Yves Collombat, Michel Mercier et René Vandierendonck l'avaient relevé dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi des dernières lois de réforme territoriale, mise en place par notre commission des lois en novembre 2015.

Pour tenter de répondre à ces inquiétudes, le Sénat a adopté, à l'unanimité, la proposition de loi de nos collègues Bruno Retailleau et Philippe Bas, qui prévoyait le maintien de ces deux compétences dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération. C'était le 23 février 2017. Lors de son examen par l'Assemblée nationale, le 12 octobre 2017, et malgré le soutien du rapporteur de la commission des lois, Fabrice Brun, et de l'ensemble des groupes politiques, à l'exception du groupe majoritaire, cette proposition de loi a fait l'objet d'un renvoi en commission. Pourtant, comme au Sénat, les débats à l'Assemblée nationale ont mis en exergue les difficultés spécifiques rencontrées dans certains territoires, en particulier de montagne ou en zone rurale, où le périmètre de l'intercommunalité ne permet pas toujours d'envisager une gestion efficace à la suite du transfert de ces compétences à l'horizon 2020.

Dans ce contexte et dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, un groupe de travail de huit députés et de huit sénateurs a été constitué auprès de Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, pour présenter des propositions consensuelles en vue de répondre à ces difficultés. Ces travaux ont conduit au dépôt puis à l'adoption de la proposition de loi de l'Assemblée nationale que nous sommes appelés à examiner.

La philosophie sur laquelle repose cette proposition de loi est différente de celle du texte adopté par le Sénat à l'unanimité le 23 février 2017. En effet, alors que la proposition de loi sénatoriale maintenait « l'eau » et « l'assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération, en laissant aux élus locaux le soin de décider l'opportunité d'un tel transfert, au nom du principe de subsidiarité, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale conserve le principe du transfert de ces deux compétences, mais en aménage le calendrier pour les seules communautés de communes.

La proposition de loi est composée de trois articles.

L'article 1^{er} permet à des communes membres d'une communauté de communes n'exerçant pas les compétences « eau » et « assainissement », à la date de publication de la loi, à titre optionnel ou à titre facultatif, de différer leur transfert à la condition que ces communes représentent au moins 25 % des communes membres et 20 % de la population de l'intercommunalité. Dans ce cas, le transfert obligatoire interviendrait au plus tard le 1^{er} janvier 2026, au lieu du 1^{er} janvier 2020.

Ce dispositif s'inspire de celui prévu à l'article 136 de la loi ALUR qui permet à des communes de s'opposer au transfert de la compétence « élaboration du plan local d'urbanisme » à l'intercommunalité à fiscalité propre dont elles sont membres. Contrairement à celui-ci, le dispositif proposé par l'article 1^{er} permet aux communes membres d'obtenir un simple report du transfert, et non d'y faire obstacle, afin de laisser un délai supplémentaire aux élus locaux pour l'organiser. En revanche, ce dispositif ne s'appliquerait pas aux communes membres des communautés d'agglomération, au motif que 70 % d'entre elles ont déjà bénéficié du transfert de ces deux compétences et que les 30 % restantes demanderaient le maintien du *statu quo*, selon Mme Chalas, rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, que j'ai rencontrée.

L'article 2 prévoit, outre des coordinations, l'inclusion de la gestion des eaux pluviales et celle des eaux de ruissellement des zones urbaines au sein de la compétence « assainissement », pour toutes les catégories d'intercommunalités.

L'inclusion des eaux pluviales dans la compétence « assainissement » se prévaut d'une jurisprudence du Conseil d'État relative aux compétences des communautés urbaines. Toutefois, ce rattachement ne

va pas de soi pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, et soulève des difficultés, tant juridiques que techniques.

Tout d'abord, la décision du Conseil d'État du 4 décembre 2013 sur laquelle se fonde l'analyse du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée nationale est antérieure à la loi NOTRe, et n'apporte pas un éclairage suffisant et pertinent sur la portée de ses dispositions.

Ensuite, le cas d'espèce à l'origine de cette décision s'applique à un contexte particulier : la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole était dotée d'un réseau unifié de collecte des eaux usées et des eaux pluviales. En outre, rien n'indique que le Conseil d'État, dans sa décision, ait rattaché la compétence « gestion des eaux pluviales » à l'« assainissement » plus qu'à la compétence « eau » puisqu'il l'attribue à l'« eau et assainissement » dans sa globalité.

Par ailleurs, le service public de gestion des eaux pluviales urbaines est distinct de celui de l'assainissement. Et les articles du code général des collectivités territoriales relatifs au service public de l'assainissement ne font référence qu'aux eaux usées et non aux eaux pluviales.

Enfin, la nature et le régime juridique de ces deux services publics sont différents : la gestion des eaux pluviales urbaines correspond à un service public administratif (SPA), dont le financement repose sur le budget général de la collectivité compétente, aucune recette spécifique ne lui étant attribuée ; le service public de l'assainissement est un service public industriel et commercial (SPIC), financé, à ce titre, par un budget annexe, équilibré par les redevances acquittées par les usagers.

Enfin, le rattachement de la gestion des eaux pluviales dans les zones urbaines à l'« assainissement » soulève également des difficultés techniques. Si, dans certains territoires, il existe une cohérence entre les réseaux d'assainissement et les réseaux d'eaux pluviales, dans d'autres, la gestion des eaux pluviales peut être plus efficacement assurée en lien avec d'autres compétences, comme la gestion de la voirie, laquelle peut relever d'autres échelons territoriaux, tels les départements, mais aussi la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations – la Gemapi –, la gestion des espaces verts ou encore l'urbanisme. Selon des données de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de 2008, les réseaux séparatifs représenteraient environ les deux tiers des réseaux, le tiers restant étant des réseaux unitaires qui tendent à se réduire.

Le rattachement de la gestion des eaux de ruissellement à l'« assainissement », apparaît tout aussi injustifié. Les difficultés soulevées précédemment s'appliquent également. Sous couvert de précision et de coordination avec la jurisprudence du Conseil d'État, la proposition de loi dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée va au-delà, en rattachant, sans le justifier, la gestion des eaux de ruissellement à la compétence « assainissement ». Or il n'en est rien puisque le Conseil d'État n'a pas

abordé la question du rattachement des eaux de ruissellement à l'assainissement et s'est prononcé uniquement sur celle des eaux pluviales. Lors de l'examen de la loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités locales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, notre rapporteur, Mathieu Darnaud, s'était interrogé sur le rattachement de la gestion des eaux de ruissellement à la Gemapi. Notre commission, à son initiative, avait finalement opté pour le financement d'actions y concourant par la taxe Gemapi, mais la commission mixte paritaire n'a hélas pas retenu cette disposition.

Enfin, l'article 3 vise à assouplir les règles de représentation-substitution des communes au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement », et à permettre aux syndicats regroupant deux intercommunalités à fiscalité propre de bénéficier de ce dispositif. Cet assouplissement bienvenu permet de préserver de nombreux syndicats existants et d'assurer la continuité des services rendus aux usagers. Cette disposition est très attendue par les élus locaux.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons effectivement adopté une proposition de loi à l'unanimité, puis l'Assemblée nationale a décidé d'un renvoi en commission pour ne pas avoir à en délibérer. À l'approche du Congrès des maires, en lien avec la ministre Jacqueline Gourault, une nouvelle proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale. Nous avons subi un double affront : premièrement, le texte du Sénat n'a pas été discuté ; deuxièmement, une proposition de loi d'origine gouvernementale a été adoptée d'abord par l'Assemblée nationale, alors que les projets de loi relatifs aux collectivités territoriales sont déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat.

Je suis prêt à passer sur ce contexte général. Encore faudrait-il que le texte adopté par l'Assemblée nationale fût compatible avec nos propres attentes, qui ne sont que le reflet de celles des élus locaux de notre pays, dont la plupart ne refusent pas par principe le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes mais, avec des arguments tout à fait pertinents, veulent que ce transfert ne soit qu'optionnel. En outre, nous avons voté ce que les technocrates appellent la « sécabilité », c'est-à-dire la possibilité pour les communes de transférer l'« assainissement », tout en conservant la gestion des eaux pluviales. Enfin, nous avons élargi ces dispositions aux « fausses » communautés d'agglomération qui découlent de la loi NOTRe et qui sont en réalité composées de communes rurales – j'en connais une dont la ville principale compte 9 000 habitants ! Le texte que nous examinons ne permet pas à ces communautés d'agglomération rurales de bénéficier d'un assouplissement pour le transfert de ces compétences.

J'ai pris l'attache de la ministre pour évoquer ce sujet, j'ai essayé de la convaincre, elle m'a opposé sur la plupart de mes questions une fin de non-recevoir.

Dans ces conditions, la proposition de notre rapporteur, consistant à réintroduire la proposition de loi sénatoriale adoptée en février 2017, à l'unanimité, dans le présent texte, est la meilleure solution. Si nous nous contentons de modifier le texte adopté par l'Assemblée nationale, nous ne parviendrons de toute façon à aucun accord.

M. Mathieu Darnaud. – J'ajouterai un troisième affront. Nous avons, dans un esprit consensuel et qui se voulait constructif, accepté la démarche proposée par la ministre, laquelle souhaitait que des sénateurs et des députés se retrouvent pour converger, en essayant d'épouser au maximum les problématiques posées dans le texte adopté à l'unanimité par le Sénat. Le Gouvernement devait déposer un texte censé se rapprocher du nôtre à l'issue de ces deux mois d'échanges... Quelle ne fut pas notre surprise de voir, non pas un projet de loi déposé par le Gouvernement, mais une proposition de loi des députés MM. Ferrand et Fesneau d'origine gouvernementale et je m'associe pleinement à vos propos, Monsieur le Président !

Sur le fond, notre volonté était de répondre à une problématique largement partagée, non issue d'un petit comité, parce qu'elle découle des lois de réforme territoriale. Nous avons visité, et Pierre-Yves Collombat pourra le confirmer, la plupart des territoires de France. La première préoccupation des maires, des élus municipaux et intercommunaux était cette question du transfert des compétences « eau » et « assainissement ». C'est pourquoi nous avons adopté à l'unanimité la proposition de loi de MM. Retailleau et Bas qui tentait de répondre aux inquiétudes des élus locaux. C'était d'ailleurs le dernier de la précédente législature.

Dans mon département, dont la préfecture, Privas, compte 8 300 habitants, nous avons une communauté d'agglomération, avec une petite problématique péri-urbaine, mais surtout une problématique essentiellement rurale. Le contournement dont nous avons fait l'objet n'est pas très vertueux. Nous avons examiné parallèlement le texte sur la compétence Gemapi, à laquelle Pierre-Yves Collombat a souhaité rattacher la gestion des eaux de ruissellement. Le Gouvernement et la rapporteure de l'Assemblée nationale nous avaient promis la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement dans les deux mois, soit en février 2018, en vue de l'examen du futur texte présenté par le Gouvernement sur l'« eau » et l'« assainissement », que nous sommes en train d'examiner. Or ce rapport n'est toujours pas déposé et l'examen est bien avancé.

Il eût été normal que le texte voté à l'unanimité au Sénat y revînt, vous avez bien fait de le rappeler. Passons sur la perte de temps : ici même, dans cette salle Clemenceau, le 17 juillet dernier, le président de la République, lors de la Conférence nationale des territoires, déclarait, en

réponse à l'interpellation du président du Sénat, et en présence de François de Rugy, que ce texte serait inscrit à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale. Plutôt que d'adopter un renvoi en commission, il eût été beaucoup plus rapide de reprendre le texte du Sénat, quitte à l'amender au regard des conclusions de notre groupe de travail. Oui, nous sommes face à un double, voire un triple affront, par rapport aux usages parlementaires notamment. La proposition de notre rapporteur a vocation à être plébiscitée.

M. Philippe Bas, président. – Puis-je considérer que votre intervention vaut pour l'examen des amendements ? Et je vous demande, mes chers collègues, d'être aussi synthétiques que possible, sur ce sujet bien connu de nous tous, afin d'adopter la proposition de loi modifiée avant de nous séparer, car nous ne savons pas à quelle heure la séance de cet après-midi va se terminer ni combien de nous pourront être présents à l'issue.

Mme Laurence Harribey. – Je suis d'autant plus sensible à votre conseil que je ne pourrai pas me libérer en fin de journée ! Sur la forme, nous pouvons être tous d'accord sur ce qui vient d'être dit. Sur le fond, il s'agissait de rationaliser l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » pour rendre un meilleur service aux usagers ; de disposer des infrastructures nécessaires pour la qualité de l'eau, sachant que chaque exemple peut être confronté à un contre-exemple localement, enfin, de prendre en compte la totalité du cycle de l'eau.

La méthode du groupe de travail n'était pas inintéressante. Sa conclusion était que le niveau intercommunal était pertinent mais devait donner lieu à des assouplissements nécessaires. Le texte y répond partiellement, avec : un délai supplémentaire, de huit ans à compter de cette année, pour préparer le transfert de ces compétences ; le refus de ces transferts par la minorité de blocage, qui a donné des résultats pour les plans locaux d'urbanisme ; l'assouplissement du dispositif de représentation-substitution pour les syndicats mixtes qui rassembleraient deux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il y a aussi des améliorations insuffisantes, d'où nos amendements portant sur deux problèmes soulignés par notre collègue : l'extension du dispositif de la minorité de blocage aux communautés d'agglomération, puisqu'elles sont beaucoup plus nombreuses que nous l'imaginions lors du débat sur la loi NOTRe et beaucoup d'entre elles relèvent d'une problématique essentiellement rurale ; la « sécabilité » entre « assainissement » et « gestion des eaux pluviales », qui n'est pas si technocratique sur le terrain...

Donnons du sens au pragmatisme et répondons aux enjeux des territoires : nous pouvons faire évoluer ce texte de manière satisfaisante. S'il devait y avoir un retour au texte de 2017 que nous avons voté, nous en tirerions ensuite les conséquences.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je veux simplement revenir sur la commission mixte paritaire de la loi NOTRe. Nos amis députés ont dit : « il

faut que l'unification des compétences des communautés de communes soit faite en 2018 ». Nous avons sauté au plafond, en répondant : « chers amis, vous ne connaissez pas la réalité ! » Pour arriver à cette compétence unique, il faut d'abord établir un diagnostic, regarder l'état des réseaux, puis mener de grandes discussions, parce qu'il y a Suez, Véolia, avec les concessions, les affermagés... Nous avons donc proposé la date de 2020, tout en prévenant que nous serions obligés de légiférer à nouveau. Par conséquent, les choses étant ce qu'elles sont, nous avons en effet voté la proposition de loi de M. Retailleau, de manière unanime, parce que le recours à une compétence optionnelle était la moins mauvaise solution, face à cette échéance impossible de 2020. Je partage tout ce que vous avez exposé, Monsieur le président, notamment sur la procédure.

Je suis allé voir Jacqueline Gourault, lui rappelant qu'elle avait voté ce texte avec nous. Cette date de 2026 nous donne huit ans supplémentaires pour préparer les transferts, le temps de faire du travail sérieux, avec les garanties qui ont été exposées. La solution nous paraît acceptable et nous la défendons si elle est adoptée par le Sénat. Elle tient la route...

Mme Catherine Di Folco. – Non.

M. Jean-Pierre Sueur. – ... pour aller vers une cohérence nécessaire. Sinon, nous soutiendrons la position du Sénat, si elle consiste à revenir à celle de 2017. Sur les amendements qui vont dans ce sens, nous nous abstiendrons et, pour le vote final, nous voterons pour.

M. Philippe Bas, président. – C'est très clair.

Mme Françoise Gatel. – Je soutiens votre brillante plaidoirie, Monsieur le Président, et celle de Mathieu Darnaud. Nous sommes face à une nouvelle métastase de la loi NOTRe.

Le sujet a été très mal engagé, et la situation s'est aggravée. Quelle que soit la justesse du choix que nous avons fait, reconnaissons que le monde a changé. Certains, du « nouveau monde » – pardonnez-leur, ils ne savent pas ce qu'ils font ! – nous mettent dans des difficultés énormes.

Le groupe UC considère majoritairement qu'il est inacceptable d'avoir fait d'un sujet technique une sorte d'OVNI, en tout cas un objet politique détérioré et inefficace. Je serais ravie que nous puissions croire qu'il sera suffisant de revoter le texte de février 2017. Mais je m'interroge sur l'atterrissage final. J'en ai discuté avec des élus locaux et notamment des représentants de l'Association des Maires de France, en sachant que les élus n'ont pas une position unique, ce qui ajoute à la difficulté. Sans renoncer à l'efficacité qui nous est chère, nous pourrions être favorables au texte qui invente une minorité de blocage – curieuse façon de construire un esprit communautaire, certes, preuve que l'on ne sait plus à quel saint se vouer ! Restent la question de la gestion des eaux pluviales, et celle de l'élargissement du dispositif proposé aux communautés d'agglomération. Au pire, il faut préférer le moins pire... Nous voterons contre l'amendement

du rapporteur, je plaide coupable, car son travail est excellent et j'en suis désolée. Nous verrons comment les choses avanceront dans l'hémicycle.

M. Alain Marc. - Il est désolant de constater que des gens qui fustigeaient « l'ancien monde » se comportent ainsi ! Nous avons un texte excellent, très pragmatique, technique. Il était inutile d'inventer quelque chose pour montrer une prééminence. À tout pêcheur miséricorde ! Ce sujet sera au cœur des campagnes électorales pour les élections municipales, en mars 2020 s'il n'y a pas de report. J'aurai quelques amendements pragmatiques, mais je voterai la proposition de notre rapporteur. Notre excellent texte aurait pu être voté conforme par l'Assemblée nationale et ainsi directement appliqué...

M. Loïc Hervé. - Je fais mien le propos de Françoise Gatel au nom du groupe UC et je voterai en conséquence. J'entends la litanie des regrets. Je fais partie des quarante-neuf sénateurs qui n'ont pas voté la loi NOTRe et je m'en honore aujourd'hui, comme Sophie Joissains. Nous en payons encore aujourd'hui les conséquences. Je regrette néanmoins les conditions de notre débat de ce matin. Nous sommes très sollicités par les élus locaux sur ce sujet et, après quatre heures de débat, nos rangs sont clairsemés. Nous avons un devoir d'exemplarité et de pédagogie. Oui, je le regrette, même si nos collègues qui ont dû partir ont de bonnes raisons, il est fâcheux de délibérer dans ces conditions, car nous voulons faire un travail législatif de grande qualité. Nous, centristes, sommes présents, mais l'ensemble de nos collègues devraient participer à notre discussion sur ces questions si importantes. Les comptes rendus de notre commission sont publics et lus par les élus locaux. Je tenais à ce que mes propos y figurent.

M. Philippe Bas, président. - Oui, je déplore que la saturation de l'agenda parlementaire n'ait pas permis d'étaler sur plusieurs séances l'examen de l'ensemble de ces textes et l'audition de Mme Hazan ; je regrette aussi que tous nos collègues n'aient pas pu rester jusqu'à la fin de cette matinée de travail, tout en remerciant les présents.

Mme Nathalie Delattre. - N'oublions pas de remercier le rapporteur pour la qualité de son travail. Nous avons tous en mémoire la manière dont le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération a été intégré à la loi NOTRe, ainsi que les affronts que vous avez rappelés, Monsieur le Président. Nous avons tous été sollicités par les maires, très inquiets de l'échéance de 2020 ; celle de 2026 semble plus acceptable, mais soulève toujours des questions. Nous y reviendrons lors de l'examen des amendements. Néanmoins, au nom du groupe RDSE, et après Françoise Gatel et Loïc Hervé, je m'interroge sur la stratégie que nous devons adopter. En rétablissant la proposition de loi adoptée en 2017 à l'unanimité, ne faisons-nous pas le choix pour autant d'une commission mixte paritaire non conclusive, donc d'un retour au texte voté en première lecture par les députés, qui nous

priverait de modifications « pratico-pratiques » que nous pourrions apporter ?

Nous proposons plusieurs améliorations : pour élargir le bénéfice de l'article 1^{er} aux communautés d'agglomération ; en faveur de la sécabilité de l'« assainissement » et de la suppression du rattachement de la gestion des eaux de ruissellement à celui-ci. Lors de l'adoption de la loi du 30 décembre 2017, le Gouvernement s'était engagé à remettre un rapport sur cette dernière question, rappelons-le ! Donc, le groupe RDSE votera contre l'amendement du rapporteur et nous verrons ensuite ce que nous ferons en séance publique s'il est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les positions évoluent... Je n'ai pas voté la loi NOTRE. Je suis donc assez cohérent : je suis entièrement d'accord avec les positions de notre rapporteur. Si on ne le fait pas, et c'est pourquoi j'ai voté contre la loi du 30 décembre 2017 sur la Gemapi, nous n'aurons aucun financement de la protection contre les eaux de ruissellement, problème fondamental qui concerne au moins la moitié du pays.

Il ne s'agit pas de discourir, comme l'avait fait Jacqueline Gourault, sur la protection de l'environnement, mais de savoir si l'on veut protéger nos concitoyens ou pas...

Cette proposition de loi est un rideau de fumée, un report. Le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, difficile à comprendre, signifie qu'à tout moment, d'ici 2026, les présidents des intercommunalités peuvent surseoir à la prorogation du transfert. C'est un monument ! C'est tellement mal rédigé... Ce n'est pas un problème de temps de réflexion mais de volonté politique. L'actuelle majorité de l'Assemblée nationale, donc le Premier ministre et le Président de la République, ne veulent pas bouger, ce sont des gens forts, responsables, « nouveaux » ! Ils ne bougeront que s'ils ne peuvent pas faire autrement.

Quant à la division des élus locaux, elle existe, entre un bon nombre d'intercommunalités, l'Assemblée des Communautés de France (ADCF) ayant évolué, dans le bon sens. Si la plupart des élus locaux étaient là, ils voteraient en faveur de la proposition du rapporteur.

Mme Sophie Joissains. – Je voterai avec le rapporteur. J'entends les arguments pertinents et pragmatiques des membres de mon groupe, mais j'ai vécu l'offense, personnellement, il y a quelques jours, sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles, et il me semble que ce n'est pas en réduisant sa créativité et son travail que le Sénat pourra se faire entendre.

Je déposerai un amendement en séance sur le périmètre métropolitain, sur le cas particulier de la métropole Aix Marseille Provence, qui fait six fois la surface de la métropole de Lyon et a retransféré aux communes par convention de gestion les compétences transférées. Cet amendement avait été adopté en février 2017 à l'unanimité.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président. – Vos positions ont exprimé, je suppose, également votre sentiment sur les quatre amendements identiques qui, à l'article 1^{er}, font de la gestion de l'eau et de l'assainissement une compétence optionnelle pour les communautés de communes et d'agglomération, auparavant soumise par le texte à un transfert obligatoire.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement COM-38 propose effectivement de maintenir les compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Il supprime en conséquence le dispositif de la minorité de blocage, permettant aux communes de différer le transfert de ces compétences au 1^{er} janvier 2026. Les amendements COM-3, COM-14 et COM-33 lui sont identiques.

Les amendements identiques COM-38, COM-3, COM-14 et COM-33 sont adoptés.

Les amendements COM-4, COM-36, COM-13, COM-31, COM-25, COM-15, COM-34 rectifié, COM-10, COM-27, COM-26, COM-6, COM-7, COM-11, COM-1 et COM-5 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

Les amendements COM-8, COM-16, COM-17 et COM-18 deviennent sans objet.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les amendements COM-19, COM-24, COM-2 et COM-23 traitent des régies uniques mises en place pour les services de l'eau et de l'assainissement. Ils sécurisent leur existence ou les budgets uniques, qui ont pu être mis en place par les communes. Souhaitant disposer d'un délai supplémentaire pour analyser ces dispositions, je propose à leurs auteurs de les redéposer en séance publique. Je suis donc, à ce stade, défavorable à leur adoption.

Les amendements COM-19, COM-24, COM-2 et COM-23 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-35 devient sans objet.

Article 2

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement COM-39 propose de supprimer le rattachement de la « gestion des eaux de ruissellement » à l'« assainissement », en attendant la remise du rapport que le Gouvernement doit nous remettre sur cette question en application de l'article 7 de la loi du 30 décembre 2017. Cet amendement propose également la sécabilité de l'« assainissement » et de la « gestion des eaux pluviales » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

L'amendement COM-39 est adopté.

Les amendements COM-28, COM-9, COM-12 et COM-30 rectifié deviennent sans objet.

Intitulé de la proposition de loi

M. François Bonhomme, rapporteur. – Par cohérence avec les amendements adoptés à l'article 1^{er}, mon amendement COM-37, identique aux amendements COM-29 et COM-32, modifie l'intitulé de la proposition de loi pour y mentionner explicitement les communautés d'agglomération.

Les amendements identiques COM-37, COM-29 et COM-32 sont adoptés.

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}			
Faculté pour les communes de différer le transfert des compétences « eau » et « assainissement » à la communauté de communes ou d'agglomération à laquelle elles appartiennent			
M. BONHOMME, rapporteur	38	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.	Adopté
M. COLLOMBAT	3	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.	Adopté
Mme MONIER	14	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.	Adopté
M. GREMILLET	33	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.	Adopté
M. COLLOMBAT	4	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.	Satisfait ou sans objet
M. Alain MARC	36	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et suppression de la date butoir du 1 ^{er} janvier 2026 + spécificités pour les communes situées en zone de montagne.	Satisfait ou sans objet
Mme BORIES	13	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et suppression de la date butoir du 1 ^{er} janvier 2026.	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Alain MARC	31	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et suppression de la date butoir du 1 ^{er} janvier 2026.	Satisfait ou sans objet
Mme Maryse CARRÈRE	25	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et suppression de la date butoir du 1 ^{er} janvier 2026.	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	15	Suppression de la date butoir du 1 ^{er} janvier 2026.	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET	34	Suppression de la date butoir du 1 ^{er} janvier 2026 et possibilité pour une commune qui intégrerait une communauté de communes compétente en matière d'eau et d'assainissement après le 1 ^{er} janvier 2020, de s'opposer au transfert de ces compétences.	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	10	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération.	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	27	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération.	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	26	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et possibilité pour les communes membres d'un EPCI d'organiser le transfert par l'adoption d'une délibération entre le 1 ^{er} janvier 2020 et le 1 ^{er} janvier 2021.	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB	6	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération de moins de 100 000 habitants.	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB	7	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération dont la moitié des communes aurait moins de 1 000 habitants.	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	11	Application de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté de communes exerçant partiellement l'une ou les deux compétences « eau » et « assainissement ».	Satisfait ou sans objet
Mme PUISSAT	1	Application de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté de communes exerçant partiellement l'une ou les deux compétences « eau » et « assainissement » sur une partie de son territoire.	Satisfait ou sans objet
M. COLLOMBAT	5	Application de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté de communes exerçant partiellement l'une ou les deux compétences « eau » et « assainissement » sur une partie de son territoire.	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
M. DUPLOMB	8	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres des communautés de communes et des communautés d'agglomération situées en zones de montagne.	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	16	Maintien de l'eau et l'assainissement dans les compétences optionnelles des communautés de communes.	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	17	Maintien de l'eau et de l'assainissement dans les compétences optionnelles des communautés d'agglomération dont les communes membres ont recouru à la minorité de blocage.	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	18	Élaboration d'un schéma intercommunal de mutualisation des services de l'eau et de l'assainissement par les EPCI à fiscalité propre non compétents.	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	19	Mise à jour des règles applicables aux budgets des services publics de l'eau et de l'assainissement.	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	24	Autorisation de créer une régie unique ou un budget unique pour les services publics de l'eau et de l'assainissement, quelle que soit la taille de la commune ou de l'intercommunalité compétente.	Rejeté
M. Daniel LAURENT	2	Autorisation de créer une régie unique ou un budget unique pour les services publics de l'eau et de l'assainissement.	Rejeté
Mme CUKIERMAN	23	Autorisation de créer une régie unique ou un budget unique pour les services publics de l'eau et de l'assainissement.	Rejeté
M. Alain MARC	35	Bénéfice des aides versées par les Agences de l'eau aux communes membres d'EPCI à fiscalité propre ayant recouru à la minorité de blocage pour différer le transfert des compétences « eau » et « assainissement ».	Satisfait ou sans objet
Article 2 Sécabilité de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » et suppression de l'inclusion des « eaux de ruissellement urbaines » au sein de la compétence « assainissement » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération			
M. BONHOMME, rapporteur	39	Maintien de la sécabilité des compétences « assainissement » et « gestion des eaux pluviales » et suppression du rattachement des « eaux de ruissellement » à l'assainissement.	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	28	Rétablissement de la rédaction initiale de l'article.	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB	9	Sécabilité de la gestion des eaux pluviales et de l'assainissement et alignement des régimes applicables entre communautés de communes et d'agglomération.	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme HARRIBEY	12	Suppression du rattachement de la gestion des eaux pluviales à l'assainissement.	Satisfait ou sans objet
M. Alain MARC	30	Alignement du régime des communautés de communes et des communautés d'agglomération en matière d'eau et d'assainissement.	Satisfait ou sans objet
Intitulé de la proposition de loi			
M. BONHOMME, rapporteur	37	Mention des communautés d'agglomération.	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	29	Mention des communautés d'agglomération.	Adopté
M. Alain MARC	32	Mention des communautés d'agglomération.	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

Direction générale des collectivités locales

M. Bruno Delsol, directeur général

M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et institutions locales

M. Laurent Petiau, adjoint au chef du bureau des services publics locaux

M. Sébastien Romani, chargé de mission eau et assainissement

Ministère de la transition écologique et solidaire

Direction de l'eau et de la biodiversité

Mme Karine Brulé, sous directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques

Mme Anaïs Bailly, cheffe du bureau de la politique de l'eau

Assemblée des communautés de France (AdCF)

Mme Virginie Carolo, vice-présidente de l'AdCF, vice-présidente de la communauté Caux Vallée de Seine

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations parlementaires

Mme Amélie Nolar, chargée d'étude « Politiques de l'eau »

Association des maires de France (AMF)

Mme Rachel Paillard, vice-présidente de l'AMF, maire de Bouzy

Mme Alice Couranjou, conseillère technique

Mme Gwenola Stéphan, responsable de la mission développement durable

M. Robin Plassereau, conseiller technique

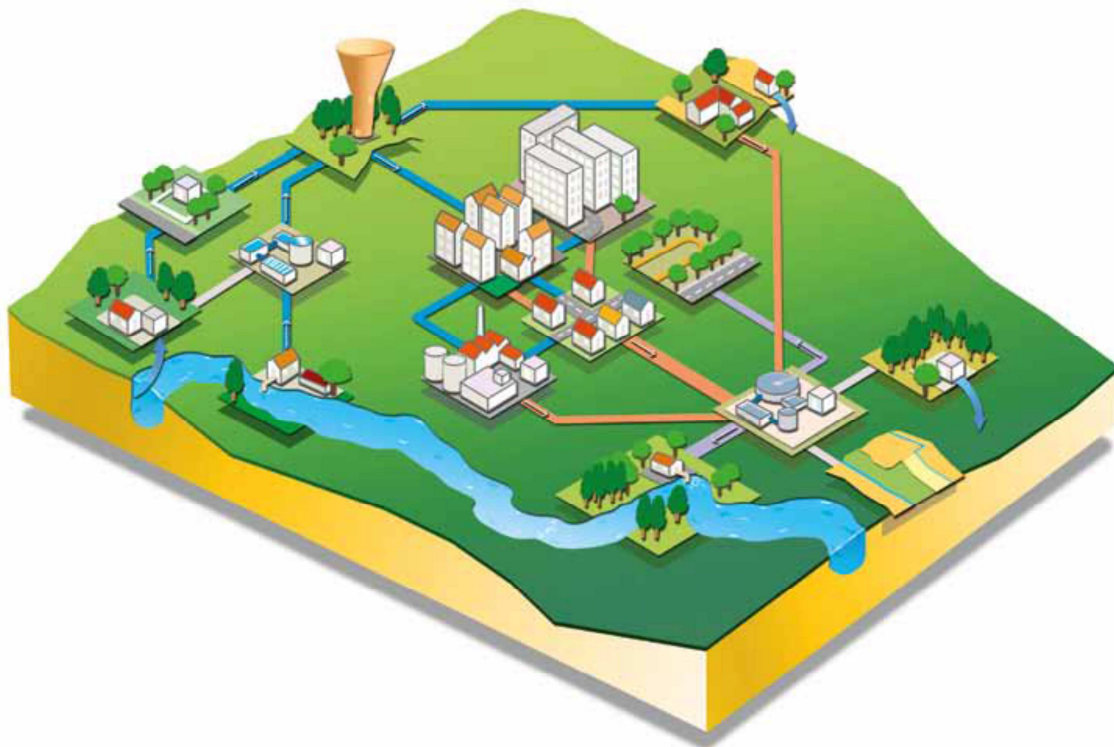
Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Association des maires ruraux de France

M. Vanik Berberian, président

ANNEXE

Le petit cycle de l'eau



- 1 Captage en rivière
- 2 Usine de traitement d'eau potable
- 3 Stockage en château d'eau
- 4 5 Réseau de distribution d'eau potable
- 6 7 8 Réseau de collecte des eaux usées (égouts)
- 9 Station d'épuration
- 10 Rejet en rivière

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture	
<p>Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République</p>	<p>Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes</p>	<p>Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes</p>	<p>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> Amdts COM-29, COM-32, COM-37</p>	
<p>Art. 64. –</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>	
<p>[...]</p>	<p>Les communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas, à titre optionnel ou facultatif, les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement, peuvent s'opposer au transfert obligatoire de ces deux compétences, ou de l'une d'entre elles, à la</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,</p>	<p><u>La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est ainsi modifiée :</u></p>	①
<p>IV. – À compter du 1^{er} janvier 2020, l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>			<p>Amdts COM-14, COM-3, COM-33, COM-38</p>	②
			<p>1° Le IV de l'article 64 est abrogé ;</p>	
			<p>Amdts COM-14, COM-3, COM-33, COM-38</p>	

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

communauté de communes, résultant du IV de l'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, si, avant le 1^{er} juillet 2019, au moins 25 % d'entre elles 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.

1° Le I est complété par des 6° et 7° ainsi rédigés :

« 6°

Assainissement ;

« 7° Eau. » ;

2° Au premier alinéa du II, le mot : « neuf » est remplacé par le mot : « sept » ;

3° Les 6° et 7° du II sont abrogés.

Art. 66. –

[...]

II. – À compter du 1^{er} janvier 2020, le même code est ainsi modifié : 1° L'article L. 5216-5 est ainsi modifié : a) Le I est complété par des 8° et 9° ainsi rédigés : « 8° Eau ; « 9° Assainissement. » ; b) Au premier alinéa du II, le mot : « sept » est remplacé par le mot : « cinq » ; c) Les 2° et 3° du même II sont abrogés ; 2° Aux deux premiers alinéas de l'article L. 5814-1, la référence : « 6° » est remplacée par la référence : « 8° ».

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° Le II de l'article 66 est abrogé.

③

**Amdts COM-14,
COM-3, COM-33, COM-
38**

Dispositions en vigueur**Texte de la proposition de loi**

Si, après le 1^{er} janvier 2020, une communauté de communes n'exerce pas les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, l'organe délibérant de la communauté de communes peut également, à tout moment, se prononcer par un vote sur l'exercice de plein droit 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 premier alinéa.

Article 2**Code général des collectivités territoriales**

Art. L. 5214-16. –

[...]

II. – La communauté de communes doit par ailleurs exercer, au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant d'au moins trois des neuf groupes suivants :

1° Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

~~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 premier alinéa.~~

Article 2

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

(Alinéa supprimé)

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

(Alinéa supprimé)

Article 2

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

**Amdts COM-14,
COM-3, COM-33, COM-38**

①

Dispositions en vigueur

schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

2° Politique du logement et du cadre de vie ;

2° *bis* En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

3° Création, aménagement et entretien de la voirie ;

Lorsque la communauté de communes exerce la compétence " création, aménagement et entretien de la voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, le conseil de la communauté de communes statuant dans les conditions prévues au IV du présent article peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, décider de limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transports collectifs ;

4° Construction,

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Dispositions en vigueur

entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;

5° Action sociale d'intérêt communautaire.

Lorsque la communauté de communes exerce cette compétence, elle peut en confier la responsabilité, pour tout ou partie, à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles ;

6° Assainissement ;

7° Eau ;

8° Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

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

1° Le 6° du II de l'article L. 5214-16 et le 2° du I de l'article L. 5216-5 sont complétés par les mots : « des eaux usées dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 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 » ;

Amdt COM-39

②

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

[...]

Art. L. 5216-5. –

[...]

II. – La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les sept suivantes :

1° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence " création ou aménagement et entretien de voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif ;

2° Assainissement ;

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

3° Eau ;

4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

5° Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;

6° Action sociale d'intérêt communautaire.

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles ;

7° Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Le choix de ces compétences est arrêté par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création.

[...]

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition
de loi**

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

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

Art. L. 5215-20. –

I. – La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

b) Actions de développement économique ;

c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;

d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre I^{er} du livre II et au chapitre I^{er} du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;

e) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

f) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;

2° En matière d'aménagement de l'espace

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>communautaire :</p> <p><i>a)</i> Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières ;</p> <p><i>b)</i> Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de déplacements urbains ;</p> <p>3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :</p> <p><i>a)</i> Programme local de l'habitat ;</p> <p><i>b)</i> Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;</p> <p><i>c)</i> Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;</p> <p>4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat</p>			

Dispositions en vigueur

de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

a) Assainissement et eau ;

b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;

c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;

e) Contribution à la transition énergétique ;

f) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;

g) Concessions de la distribution publique

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

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 ».

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 ».

③

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>d'électricité et de gaz ;</p> <p>h) Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ;</p> <p>[...]</p> <p><i>Art. L. 5217-2. – I. –</i> La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :</p> <p>1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :</p> <p>a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>b) Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1, ainsi que soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire ;</p> <p>c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;</p> <p>d) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;</p> <p>e) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement</p>			

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

supérieur, de la recherche et de l'innovation ;

2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document en tenant lieu ou carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;

b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ;

c) Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;

d) Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;

e) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du présent code ;

3° En matière de

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
politique locale de l'habitat :	a) Programme local de l'habitat ;		
	b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;		
	c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;		
	d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1 ^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;		
	4° En matière de politique de la ville :		
	a) Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;		
	b) Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;		
	c) Programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;		
	5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :		
	a) Assainissement et		

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

eau ;

b) Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ;

c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du présent code ;

e) Service public de défense extérieure contre l'incendie ;

[...]

~~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° Assainissement, 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. »

~~« 6° 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 ;~~

II. – *(Supprimé)*

Amdt COM-39

④

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

« 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. »

Article 3

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 5214-21. –

I. – La communauté de communes dont le périmètre est identique à celui d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte est substituée de plein droit à ce syndicat de communes ou à ce syndicat mixte pour la totalité des compétences qu'ils exercent.

La communauté de communes est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

~~« 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. » ; ».~~

Article 3

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

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Article 3

(Non modifié)

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

①

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>son périmètre.</p> <p>Dans les cas prévus aux premier et deuxième alinéas du présent article, la substitution de la communauté de communes au syndicat s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 5211-41.</p> <p>II. – La communauté de communes est également substituée, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1. Ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés.</p> <p>Par dérogation au premier alinéa du présent II, lorsqu'un syndicat exerçant une compétence en matière d'eau ou d'assainissement regroupe des communes appartenant à trois établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au moins à la date du transfert de cette compétence à la communauté de communes, la communauté de communes est substituée, au sein du syndicat, aux communes qui la composent. Cette substitution ne modifie pas les attributions du syndicat de communes, qui devient syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1, ou du syndicat mixte intéressé. Elle ne modifie pas non</p>	<p>Les deuxième et troisième alinéas du II de l'article L. 5214-21 du même code sont abrogés.</p>	<p>1° Les deux derniers alinéas du II de l'article L. 5214-21 sont supprimés ;</p>	<p>1° Les deux derniers alinéas du II de l'article L. 5214-21 sont supprimés ;</p>

Dispositions en vigueur

plus le périmètre dans lequel ce syndicat exerce ses compétences. Toutefois, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, le représentant de l'État peut autoriser la communauté de communes à se retirer du syndicat au 1^{er} janvier de l'année qui suit la date du transfert de la compétence, dans les conditions prévues au dernier alinéa du présent II.

Lorsque le syndicat ne regroupe pas des communes appartenant à trois établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au moins, ce transfert de compétence vaut retrait des communes membres du syndicat pour la compétence précitée. Ce retrait s'effectue dans les conditions fixées à l'article L. 5211-25-1 et au troisième alinéa de l'article L. 5211-19.

III. – Le présent article est également applicable lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale fusionné pour constituer la communauté de communes était membre d'un syndicat mixte.

Art. L. 5216-7. –

[...]

IV. – Par dérogation aux I, II et III du présent article, lorsqu'un syndicat exerçant une compétence en matière d'eau ou d'assainissement regroupe des communes appartenant à trois établissements

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° (*nouveau*) La première phrase du IV de l'article L. 5216-7 est ainsi modifiée :

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

2° La première phrase du IV de l'article L. 5216-7 est ainsi modifiée :

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

③

④

Dispositions en vigueur

publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au moins à la date du transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération, la communauté d'agglomération est substituée, au sein du syndicat, aux communes qui la composent, dans les conditions prévues au second alinéa du I. Toutefois, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, le représentant de l'État peut autoriser la communauté d'agglomération à se retirer du syndicat au 1^{er} janvier de l'année qui suit la date du transfert de la compétence, dans les conditions prévues au premier alinéa du même I.

[...]

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

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

⑤

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 1^{er}

Amendement n° COM-2 présenté par

M. Daniel LAURENT, Mme IMBERT, M. Bernard FOURNIER, Mme BORIES
et MM. CHAIZE, Loïc HERVÉ, PONIATOWSKI et Henri LEROY

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À l'article L.2221-3 du Code général des collectivités territoriales après le premier alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

" Une régie peut assurer l'exploitation de plusieurs services publics mentionnés aux articles L.2221-1 ou L.2221-2."

Objet

Cet amendement vise à sécuriser les régies existantes ou en cours de création exploitant plusieurs services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) ou administratif (SPA) complémentaires, en réaffirmant les règles budgétaires énoncées aux articles L.2224-1 du CGCT et suivantes qui s'appliquent à chaque service.

Des régies exploitant plusieurs SPIC ou SPA ont été créées par les collectivités locales au service des usagers et fonctionnent ainsi parfaitement depuis des décennies.

Toutefois, force est de constater que depuis quelques années, une nouvelle interprétation du cadre légal prévaut par l'administration, et notamment de l'article L.1412-1 du code général des collectivités locales, imposant la création d'une régie pour l'exploitation directe de chaque service public.

La gestion au sein d'une même entité, de plusieurs services publics complémentaires, tels que l'eau, l'assainissement des eaux usées et la gestion des eaux pluviales urbaines (voire avec le traitement conjoint par compostage, incinération ou méthanisation des boues d'épuration et d'autres déchets) ou encore les transports de voyageurs, le stationnement et les services d'autopartage ou de location de vélos, est source d'efficacité en raison des synergies qui existent entre eux: mêmes usagers, facture ou redevance commune, métiers, outils et procédures communs, etc...

L'existence d'un seul compte de trésorerie au sein de la régie permet donc une optimisation des coûts, grâce à la mutualisation entre services des achats, de certains personnels, notamment ceux dits « supports », d'outils informatiques, et autres matériels techniques.

Le recours à des outils comptables et d'ordonnancement permet également de tenir des budgets séparés pour chaque service public, sur le modèle des budgets annexes prévus par l'article L.2221-11 du CGCT, garantissant une parfaite sincérité et autonomie de chacun des budgets.

A contrario, la séparation en deux régies distinctes, avec deux comptes distincts, nécessite de doubler un certain nombre de procédures, d'outils, de personnels, allant à l'encontre, d'une part, des enjeux concrets des territoires, en induisant des coûts supplémentaires qui se répercutent sur l'utilisateur, en nuisant à la lisibilité du service public et, d'autre part, des objectifs de rationalisation et de maîtrise des dépenses publiques affirmés par le Gouvernement notamment dans le cadre de la réforme territoriale.

Tel est l'objet du présent amendement dont l'objet est de conforter l'organisation de certaines régies d'eau et d'assainissement.

Amendement n° COM-19 présenté par
Mmes MONIER et Gisèle JOURDA

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I- Au 8^{ème} alinéa de l'article L.2224-2 du Code général des collectivités territoriales :

Remplacer les mots « et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants » par les mots « et les établissements publics de coopération intercommunale répondants à l'une au moins des conditions indiquées aux a), b), c) et d) du 1° du III de l'article L.5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales »

II- A l'article L.2224-6 du même code :

Remplacer les mots « et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants » par les mots « et les établissements publics de coopération intercommunale répondants à l'une au moins des conditions indiquées aux a), b), c) et d) du 1° du III de l'article L.5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales ».

Objet

Cet amendement met à jour les exceptions aux règles concernant les budgets des services de l'eau et de l'assainissement, afin de tenir compte des nouvelles intercommunalités issues de la loi NOTRe et plus particulièrement des EPCI pour lesquels le seuil de taille (15 000 habitants) a été adapté.

Les EPCI concernés (345) correspondent à des territoires ruraux et de montagne pour lesquels ces exceptions à la prise en charge de dépenses du budget de l'eau par le budget général et à la tenue de deux budgets distincts pour l'eau et l'assainissement, constituent des facilités essentielles pour la gestion efficace des collectivités.

Amendement n° COM-23 présenté par
Mme CUKIERMAN et M. COLLOMBAT

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À l'article L.2221-3 du Code général des collectivités territoriales après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Une régie peut assurer l'exploitation de plusieurs services publics mentionnés aux articles L.2221-1 ou L.2221-2. »

Objet

Cet amendement a pour objectif de sécuriser les régies existantes ou en cours de création exploitant plusieurs services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) ou administratif (SPA) complémentaires, en réaffirmant les règles budgétaires énoncées aux articles L.2224-1 du CGCT et suivants qui s'appliquent à chaque service.

De nombreuses régies exploitant plusieurs SPIC ou SPA ont été créées par les collectivités locales depuis des décennies pour le plus grand bénéfice des usagers. Toutefois, depuis quelques années, il semble que prévaut une nouvelle interprétation du cadre légal par l'administration, et notamment de l'article L.1412-1 du code général des collectivités locales, imposant la création d'une régie pour l'exploitation directe de chaque service public.

Pourtant la gestion, au sein d'une même entité, de plusieurs services publics complémentaires, comme l'eau, l'assainissement des eaux usées et la gestion des eaux pluviales urbaines (voire avec le traitement conjoint par compostage, incinération ou méthanisation des boues d'épuration et d'autres déchets) ou encore les transports de voyageurs, le stationnement et les services d'autopartage ou de location de vélos, est source d'efficacité en raison des synergies naturelles qui existent entre eux : mêmes usagers,

facture ou redevance commune, nombreux métiers, outils et procédures communs, etc.

L'existence d'un seul compte de trésorerie au sein de la régie permet une optimisation des coûts, grâce à la mutualisation entre services des achats, de certains personnels (notamment ceux dits « supports »), d'outils informatiques, de matériels techniques, etc. Le recours à des outils comptables et d'ordonnancement permet toutefois de tenir des budgets séparés pour chaque service public, sur le modèle des budgets annexes prévus par l'article L.2221-11 du CGCT. Cette organisation permet de garantir une parfaite sincérité et autonomie de chacun des budgets.

A contrario, la séparation en deux régies distinctes (donc avec deux comptes distincts) nécessite de doubler un certain nombre de procédures, d'outils, de personnels, etc. Cela va à l'encontre, d'une part, des enjeux concrets des territoires, en induisant des coûts supplémentaires qui se répercutent sur l'utilisateur, et en nuisant à la lisibilité du service public et, d'autre part, des objectifs de rationalisation et de maîtrise des dépenses publiques affirmés par le Gouvernement notamment dans le cadre de la réforme territoriale.

Amendement n° COM-24 présenté par

Mmes Maryse CARRÈRE, Nathalie DELATTRE et COSTES,
MM. GABOUTY et GUÉRINI, Mme LABORDE et M. VALL

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au huitième alinéa de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, le nombre : « 3 000 » est remplacé, deux fois, par le nombre : « 5 000 ».

Objet

Cet amendement reprend l'article 2 de la proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération tel qu'adopté par le Sénat, le 23 février 2017.

L'article 2 relevait le plafond sous lequel les missions "eau" et "assainissement" peuvent être financées par le budget général de la commune, constituant une exception au principe d'équilibre des services publics industriels et commerciaux. Cette exception concerne actuellement les communes de moins de 3 000 habitants ou les EPCI dont aucune commune ne compte plus de 3 000 habitants. L'objet du présent amendement consiste à relever ces plafonds à 5 000 habitants.