

10 Loi 3DS : présentation des dispositions pour un assouplissement des modalités d'exercice des compétences relatives aux grand et petit cycles de l'eau



Solenne DAUCÉ,
avocat associé



et Julie CAZOU,
avocat à la Cour

La loi 3DS a été adoptée dans une volonté de décentralisation, de meilleure adaptation aux spécificités locales et de simplification du droit. Le texte final, long, technique et adopté dans sa dernière version de manière sans doute précipitée compte tenu des échéances électorales à venir, semble néanmoins ne pas parvenir à atteindre véritablement ces objectifs. Pour autant, il comporte plusieurs mesures devant être soulignées relatives aux interventions des structures décentralisées en matière tant de grand que de petit cycle de l'eau, c'est-à-dire concernant notamment les compétences exercées en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ou d'eau et d'assainissement.

Si certaines de ces mesures constituent indéniablement des innovations juridiques (possibilité pour un syndicat mixte de revêtir simultanément les casquettes d'EPAGE et d'EPTB ou encore possibilité à titre expérimental pour les EPTB d'instituer et recouvrir des contributions fiscalisées), dont certaines pourront faciliter l'exercice des services publics dont il est question, les mécanismes introduits par la loi 3DS n'emportent pas de révolution en la matière et s'inscrivent dans la lignée des dispositifs existants, instaurés notamment par la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 (notamment pour l'extension des possibilités de délégation des compétences eau et assainissement et la mise en œuvre du droit de préemption exercé en vue de préserver la ressource en eau).

1 - La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS, a été publiée au Journal officiel le 22 février 2022 et poursuivait comme objectifs « de construire une nouvelle étape de la décentralisation » et de « mieux prendre en compte la diversité des territoires »¹. Ce texte s'inscrit ainsi dans la lignée des nombreuses lois intervenues ces dernières années en matière de décentralisation, dont les lois RCT², MAPTAM³, NOTRe⁴, ou encore la toute récente loi engagement et proximité du 27 décembre 2019⁵.

2 - Le texte final, adopté à vitesse accélérée peu avant l'échéance des élections présidentielles et législatives, est constitué d'un total de 271 articles traitant de thématiques très diverses, allant de la transition écologique au logement ou aux transports, à la réforme institutionnelle de la métropole Aix-Marseille-Provence ou encore aux modalités de réunions en visioconférences de certaines collectivités et groupements.

3 - Au sein de ce fourre-tout législatif, plusieurs dispositifs intéressent plus particulièrement le grand et le petit cycle de l'eau, notions sur lesquelles il convient brièvement de revenir :

- le grand cycle de l'eau renvoie au processus naturel d'évaporation, précipitation, ruissellement et infiltration. En termes juridiques, les interventions des organismes décentralisés en la matière sont essentiellement fondées sur l'article L. 211-7 du Code de l'environnement et concernent très largement les cours et plans d'eau ;

- le petit cycle de l'eau, parfois appelé cycle domestique, vise « l'ensemble des opérations situées entre le prélèvement de l'eau dans le milieu naturel et son rejet après épuration, soit la production, la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées »⁶, et comprend ainsi les interventions en matière d'eau potable (CGCT, art. L. 2224-7) et d'assainissement (CGCT, art. L. 2224-8), qui constituent des services publics industriels et commerciaux, et auxquelles peut s'ajouter la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines (CGCT, art. L. 2226-1), qui constitue un service public administratif se situant en réalité à la croisée des chemins entre grand et petit cycle de l'eau.

4 - Les dispositions de la loi 3DS définissent en effet de nouvelles modalités institutionnelles d'exercice de ces compétences, ainsi que de nouveaux outils d'intervention et financiers.

1. Exposé des motifs

2. L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales : JO 17 déc. 2010.

3. L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : JO 28 janv. 2014.

4. L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République : JO 8 août 2015.

5. L. n° 2019-1461, 27 déc. 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite : JO 28 déc. 2019.

6. P. Demaye-Simoni, *Méli-mélo dans le bloc communal : la gouvernance de l'eau et de l'assainissement à l'épreuve de la standardisation* : JCP A 2020, 2240.

1. De nouvelles modalités institutionnelles plus souples d'exercice des compétences

5 - La loi 3DS introduit des assouplissements aux modalités institutionnelles d'exercice des compétences liées au petit et au grand cycle de l'eau ; elle ajuste également la gouvernance des Agences de l'eau et des Comités de bassin .

A. - Hésitations et questionnements sur le transfert des compétences du petit cycle de l'eau

6 - Pour mémoire, la loi NOTRe⁷ a prévu le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020, échéance repoussée au 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes par la loi n° 2018-702 du 3 août 2018⁸. Cette même loi a également rendu obligatoire le transfert de la compétence en matière de gestion des eaux pluviales urbaines aux communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020, celui-ci demeurant facultatif pour les communautés de communes.

7 - Dans un premier temps, dans le cadre de l'examen de la loi 3DS, le Sénat a proposé de revenir sur le caractère obligatoire du transfert de ces compétences pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Le rapport publié en première lecture par la commission des lois du Sénat⁹ relève en effet que le transfert de ces compétences à ces structures se heurterait à plusieurs difficultés opérationnelles tirées :

- de l'éventuelle inadéquation du périmètre administratif intercommunal, celui-ci n'étant pas nécessairement adapté à celui des services d'eau ou d'assainissement ;
- des « réalités topographiques » de ces territoires, qui ne permettent pas nécessairement une mutualisation de l'exercice des compétences et alors que des surcoûts seraient générés par l'éloignement de la gestion ;
- de la circonstance que les personnels et élus communaux sont ceux disposant des connaissances techniques liées à l'exercice de ces compétences.

8 - Après que les sénateurs ont ainsi voté la suppression du transfert obligatoire des compétences eau et assainissement pour les communautés précitées, ainsi que de la compétence gestion des eaux pluviales urbaines pour les communautés d'agglomération, l'Assemblée nationale est revenue sur ce point aux motifs que « les réseaux d'eau et d'assainissement ont besoin d'être gérés à une échelle large, afin de mener à bien les investissements nécessaires à la réduction du taux de fuite sur ces réseaux »¹⁰.

9 - La commission mixte paritaire, et donc la version finale du texte, a opté pour une « troisième voie », avec l'insertion de nouvelles hypothèses de délégation de ces compétences, une fois le transfert opéré à l'échelon intercommunal.

- Tout d'abord, et par dérogation au principe selon lequel la communauté de communes est substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, au syndicat dont le périmètre est inclus dans le sien, l'article 30, II de la loi 3DS prévoit que ces syndicats compétents en matière d'eau, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines ou dans l'une de ces matières seront maintenus au 1^{er} janvier 2026 « par la voie de la délégation, sauf si la communauté de communes délibère contre ce maintien ». Autrement dit, ces syndicats ne disparaîtront pas et

continueront d'exercer leurs compétences par la voie de la délégation. Et si le principe ainsi posé est donc celui de la délégation au syndicat, les communautés de communes pourront s'y opposer afin d'exercer la compétence.

On souligne ainsi que les compétences sont donc bien transférées aux communautés de communes, ce qui a notamment des incidences en matière de responsabilité, malgré leur exercice par délégation par les syndicats.

Par ailleurs, une ambiguïté sur la rédaction de cet article doit être soulignée. En effet, si celui-ci ne mentionne expressément que les communautés de communes ainsi que l'échéance du 1^{er} janvier 2026 qui leur est applicable, il est indiqué qu'il est adopté « par dérogation au deuxième alinéa du I de l'article L. 5214-21 et à l'article L. 5216-6 du code général des collectivités territoriales » et donc notamment par dérogation aux dispositions applicables aux communautés d'agglomération, ce qui ne peut qu'interroger sur sa portée ; pour autant, le transfert obligatoire aux communautés d'agglomération ayant d'ores et déjà été réalisé, on saisit mal la manière dont cet article pourrait être utilisé et mis en œuvre s'agissant de ces structures.

- Ensuite, l'article 31 étend la possibilité reconnue aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et établissements publics territoriaux (CGCT, art. L. 5211-61) de transférer certaines compétences à un syndicat intervenant sur tout ou partie de son territoire ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire, en étendant la liste des compétences transférables dans ces conditions à la « gestion des eaux pluviales urbaines » et même à la « défense extérieure contre l'incendie », en raison notamment des liens étroits qu'entretiennent ces compétences avec les interventions en matière d'assainissement et d'eau potable qui peuvent déjà être transférées sur ce fondement. Le rapport de l'Assemblée nationale indique ainsi qu'il s'agit de « mettre en cohérence les périmètres d'exercice de ces compétences »¹¹.

10 - Ces mécanismes permettent donc d'instaurer une certaine souplesse dans les modalités d'exercice des compétences du petit cycle de l'eau et semblent vouloir constituer une forme de compromis entre les positions adoptées par le Sénat et l'Assemblée nationale. Cette logique s'inscrit dans la même lignée que la loi engagement et proximité, qui avait déjà modifié les articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour permettre aux communautés de communes et d'agglomération de déléguer tout ou partie des compétences eau, assainissement, et gestion des eaux pluviales à l'une de leurs communes membres ou à un syndicat inclus en totalité dans son périmètre.

B. - Extension des formes institutionnelles adoptées par les grands syndicats d'eau

11 - La loi 3DS a également défini de nouvelles modalités institutionnelles d'exercice des compétences liées au grand cycle de l'eau en instituant une structure singulière de syndicats mixtes, concernant ceux dont le territoire dépasse l'échelle d'un bassin versant.

12 - En effet, en vertu de l'article 33 de la loi 3DS, un syndicat mixte qui remplit les conditions pour être un établissement public territorial de bassin (EPTB) sur une partie de son territoire et celles pour être un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) sur une autre partie de son territoire, peut revêtir la forme de ces deux structures à la fois. Auparavant, l'article L. 213-12, VII bis du Code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi engagement et proximité, prévoyait que le syndicat mixte dans cette situation était scindé en deux : il devenait, par transformation, EPTB sur une partie de son territoire et EPAGE sur l'autre mais ne pouvait détenir les deux natures juridiques en même temps. L'objectif du législateur avec la loi 3DS est à cet égard

7. Loi NOTRe n° 2015-991, 7 août 2015, art. 64 et 66 : JO 8 août 2015.

8. L. n° 2018-702, 3 août 2018, art. 1^{er}, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes : JO 5 août 2018.

9. Rapp. n° 723, 2020-2021, de M. Darnaud et Fr. Gatel, déposé le 30 juin 2021.

10. Rapp. n° 4721, tome I de É. Jacquier-Laforge, B. Questel et M. Sage, fait au nom de la commission des lois, déposé le 25 nov. 2021 : Synthèse, commentaires d'articles (titres I^{er} à V).

11. Rapp. n° 4721, t. I, préc.

« d'instituer une troisième voie d'accès à ces statuts [d'EPTB et d'EPAGE] par le biais d'une modification statutaire »¹², aux côtés des procédures de création et transformation, plus lourdes et complexes à mener.

13 - L'article 33 de la loi 3DS permet ainsi aux syndicats mixtes concernés de procéder par modification statutaire pour endosser la double casquette EPTB/EPAGE et précise que le « *syndicat mixte conserve l'intégralité de ses biens et obligations* » et qu'il « *continue, le cas échéant, à exercer les autres compétences dont il est chargé à la date de la modification de ses statuts* ».

14 - Le même texte reconnaît en outre la possibilité, pour un syndicat mixte intégrant la qualité d'EPAGE sur une partie de son territoire, par la modification statutaire susmentionnée, d'adhérer à un établissement public territorial de bassin (EPTB), sur le fondement de l'article L. 211-7, I quater du Code de l'environnement qui, depuis sa création par la loi dite Fesneau¹³, a ouvert la possibilité (ou confirmé car le principe d'interdiction qu'il évoque n'est pas mentionné dans le CGCT) aux EPAGE qui auraient la qualité de syndicat mixte ouvert d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert. Par ailleurs, la possibilité de se voir déléguer ou transférer tout ou partie de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) est étendue aux syndicats mixtes qui remplissent les conditions pour être un EPTB et/ou un EPAGE, définies à l'article L. 213-12, paragraphes I et II du Code de l'environnement.

C. - Modification de la gouvernance des agences de l'eau et des comités de bassin

15 - L'article 153 de la loi 3DS a également modifié la gouvernance des Agences de l'eau, établissements publics de l'État en charge notamment de la mise en œuvre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il est désormais prévu à l'article L. 213-8-1 du Code de l'environnement que le préfet coordonnateur de bassin est de droit le président du conseil d'administration des agences de l'eau ; auparavant, la présidence de ces conseils d'administration était déterminée par décret et, dans la pratique, « *partagée de manière égale entre les préfets coordonnateurs de bassin et les ingénieurs généraux du ministère de l'environnement* »¹⁴. L'objectif est donc, aux termes des travaux parlementaires, de renforcer le rôle du préfet coordonnateur de bassin au sein des agences de l'eau.

16 - Il doit par ailleurs être noté que les préfets de département devront présenter au comité de bassin, pour chacun des départements concernés et une fois tous les trois ans, les priorités de l'État et les projets significatifs de l'État et des collectivités territoriales dans les domaines de compétence de l'agence. L'objectif poursuivi est, selon les motifs de l'amendement ayant introduit cette obligation, de « *préserver le rôle des comités de bassin* » et d'*éviter que ceux-ci soient privés de leur fonction d'instance stratégique* »¹⁵.

17 - Enfin, l'article L. 213-8 du Code de l'environnement est modifié par l'article 154 de la loi 3DS s'agissant de la composition des comités de bassin, en prévoyant que les présidents des conseils économiques et sociaux environnementaux régionaux concernés y seront également représentés, dans le but de « *renforcer l'expression de la société civile dans cette gouvernance* »¹⁶.

2. Des outils opérationnels complétés et renforcés

18 - Dans le domaine de l'eau, la loi 3DS a également renforcé les prérogatives d'intervention des autorités compétentes en

matière de gestion et de préservation de la ressource en eau potable et celles de l'autorité compétente en matière de gestion des eaux pluviales urbaines.

A. - Pérennisation et extension du dispositif de préemption pour la protection de la ressource en eau

19 - En intégrant dans le Code de l'urbanisme les articles L. 218-1 et suivants, la loi engagement et proximité a permis à l'autorité compétente pour contribuer à la préservation de la ressource en eau – c'est-à-dire la commune, l'EPCI ou le syndicat mixte qui assure tout ou partie du prélèvement (CGCT, art. L. 2221-7 et R. 2224-5-2) – d'exercer un droit de préemption des surfaces agricoles situées dans l'aire d'alimentation de captages d'eau destinée à la consommation humaine, au sein des périmètres définis par arrêté préfectoral et en vue d'en préserver la qualité.

20 - Le projet de loi 3DS était venu proposer des ajustements à ce dispositif de 2019 mais, dans la première version du texte lui ayant été soumise pour avis, le Conseil d'État avait particulièrement critiqué l'absence de caractère pérenne de la protection des terrains préemptés. Cette critique ressort notamment d'un avis sur le projet de loi 3DS, au sein duquel il a énoncé que, « *dans le cas où un terrain est donné à bail, l'absence de possibilité d'imposer le respect de clauses environnementales n'assure pas que la préemption a effectivement servi à son objet, qui est la protection des environs des captages d'eau ; l'absence de constitution d'obligations réelles attachées aux parcelles n'assure pas que le bien continuera à être utilisé conformément à l'usage justifiant la préemption en cas de cession ultérieure* »¹⁷.

21 - L'article 191 de la loi 3DS a intégré les considérations ainsi présentées par le Conseil d'État en modifiant l'article L. 218-13 du Code de l'urbanisme, qui n'imposait auparavant que l'adoption d'un cahier des charges et prévoit désormais que :

- lorsqu'un bien est acquis en application du droit de préemption puis est mis à bail, des clauses environnementales définies à l'article L. 411-27 du Code rural et de la pêche maritime doivent y être insérées ; ces clauses sont insérées au sein des baux nouveaux ou, lorsque ceux-ci sont déjà en cours, au plus tard lors de leur renouvellement ;

- lorsqu'un bien est acquis en application du droit de préemption puis est cédé à un tiers, qu'il s'agisse d'une personne publique ou privée, des obligations réelles environnementales (ORE) doivent être conclues pour grever le bien. Les ORE sont définies à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement et permettent au propriétaire d'un bien de faire naître à sa charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs, des obligations réelles dont la finalité est le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques. À cet égard, la loi 3DS a explicitement précisé que la durée des ORE ne pouvait excéder 99 ans. Une telle durée avait déjà été retenue par la doctrine administrative¹⁸ mais sans que son affirmation ne soit assise sur un autre fondement que l'interdiction générale des obligations perpétuelles découlant de l'article 1210 du Code civil ; cette précision sur la durée des ORE est donc bienvenue.

22 - En outre, la loi 3DS a modifié l'article L. 218-3 du Code de l'urbanisme et étendu aux syndicats mixtes la possibilité d'être titulaires de ce droit de préemption. Elle a également prévu, au sein de ce même article du Code de l'urbanisme, la possibilité de le déléguer aux régions dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, lorsque celles-ci se voient confier tout ou partie de la compétence eau potable. La délégation ainsi accordée à la région peut porter sur tout ou partie du territoire inclus au sein du

12. Rapp. n° 4721, t. I, préc.

13. L. n° 2017-1838, 30 déc. 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 : JO 31 déc. 2017.

14. Rapp. n° 4721, préc., t. II.

15. Amendement n° COM-1086.

16. Amendement n° 3187.

17. CE, 6 mai 2021, n° 402412, avis sur un projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique.

18. Guide méthodologique sur l'obligation réelle environnementale (ORE) : fiches de synthèse.

périmètre de préemption et il est également précisé au sein de l'article en cause que les terrains préemptés intégreront le patrimoine du délégataire, autrement dit de la régie.

B. - Précision des prérogatives de contrôle de la gestion des eaux pluviales urbaines

23 - La loi 3DS a en outre étendu les prérogatives du service chargé de la gestion des eaux pluviales urbaines, définies notamment à l'article L. 2226-1 du CGCT.

24 - L'article 197 de la loi définit ainsi la portée du contrôle devant être opéré en matière de gestion des eaux pluviales urbaines et dispose que le service en ayant la charge devra assurer :

- d'une part, le contrôle du raccordement des immeubles au réseau public de collecte des eaux pluviales urbaines,
- d'autre part, le contrôle du respect des prescriptions fixées :
 - par la commune pour la réalisation des raccordements des immeubles au réseau public de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ;
 - par le zonage réalisé par la commune ou l'EPCI compétent et délimitant les zones au sein desquelles des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ainsi que celles où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement (CGCT, art. L. 2224-10, 3° et 4°) ;
 - par les règlements en vigueur.

25 - Il est également indiqué que le conseil municipal devra déléguer pour fixer les modalités d'exécution de ce contrôle, étant précisé que la loi 3DS, modifiant l'article L. 1331-11 du Code de la santé publique, habilite les agents du service de gestion des eaux pluviales urbaines à accéder aux propriétés privées pour procéder au contrôle.

26 - L'amendement ayant introduit ce dispositif, adopté en commission des lois du Sénat, précise que l'objectif poursuivi est « d'accompagner la politique de gestion intégrée des eaux pluviales fixée par la collectivité compétente en matière de gestion des eaux pluviales sur son territoire, afin de préserver la qualité des milieux et réduire le risque d'inondation »¹⁹.

3. De nouveaux outils financiers

27 - Dans le domaine de l'eau, les dispositions de la loi 3DS définissent également de nouveaux outils financiers visant à permettre la contribution aux services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC) d'eau et d'assainissement et à organiser la tarification et l'investissement relatifs à ces compétences. En outre, une innovation en matière de fiscalité des EPTB doit encore être soulignée.

A. - De nouvelles possibilités de contribution aux services d'eau et d'assainissement ?

28 - Il doit tout d'abord être rappelé que la possibilité de verser des subventions à un organisme chargé d'un SPIC pour la structure auquel cet organisme est rattaché est strictement encadrée par l'article L. 2224-2 du CGCT, lequel pose un principe d'interdiction pour la structure de rattachement de financer par son budget propre des dépenses des services publics industriels et commerciaux. Des exceptions existent néanmoins, notamment pour permettre des contributions exceptionnelles pour certains services publics ainsi que dans les hypothèses où, à grands traits, des contraintes parti-

culières s'imposent au regard des exigences du service public en cause ou encore lorsque le défaut d'intervention de la collectivité conduirait à une hausse excessive des tarifs alors que des investissements importants sont requis.

29 - L'article 30 de la loi 3DS a défini, au sein de cet article L. 2224-2, deux nouvelles hypothèses dans lesquelles la commune ou l'EPCI de rattachement peut verser des contributions à sa régie industrielle et commerciale lorsque celle-ci intervient dans le domaine de la distribution d'eau et de l'assainissement des eaux usées :

- lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- pendant la période d'harmonisation des tarifications de l'eau et de l'assainissement après la prise de compétence par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

30 - La pertinence de l'introduction de ces dispositions, introduites par les travaux de la commission mixte paritaire, interroge. S'agissant de la première, la possibilité d'un financement en raison d'investissements importants existait déjà ; tout au plus relèverait-on que la prise en compte du nombre d'utilisateurs – critère au demeurant assez flou – disparaît puisque la possibilité de subventionner existe, pour les services d'eau et assainissement « *quelle que soit la population* » des EPCI à fiscalité propre existants (paraissant omettre au passage de tenir compte du fait que ces compétences peuvent être prises en charge par des syndicats et non par les EPCI à fiscalité propre). S'agissant de la seconde, relative à la tarification à la suite du transfert à l'intercommunalité des compétences eau et assainissement, il est à noter que la notion de « *période d'harmonisation des tarifications* » n'est pas définie par les textes, en particulier dans sa durée, ce qui laisse un doute quant à la période possible de recours à cette dérogation (laquelle fait également exclusivement référence aux EPCI à fiscalité propre et non aux syndicats).

B. - Organisation de la tarification et de l'investissement afférents aux compétences eau et assainissement

31 - Afin de préparer le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, la loi 3DS a défini en son article 30, III, qui ne s'intègre pas dans le CGCT (rendant le dispositif moins lisible), un mécanisme de coopération entre ces intercommunalités et leurs communes membres, portant plus précisément sur la tarification de ces services publics et les investissements à réaliser.

32 - Ainsi, l'obligation d'organiser un débat est imposée aux communautés de communes qui ne se seraient pas vu transférer à titre obligatoire les compétences eau et assainissement avant le 1^{er} janvier 2026. Ce débat doit nécessairement avoir lieu dans l'année qui précède le transfert obligatoire mais il sera ensuite possible pour les communautés de communes de l'organiser, à titre facultatif, une fois par an à l'occasion de la présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement des eaux usées.

33 - Ce débat doit porter sur « *la tarification des services publics d'eau et d'assainissement des eaux usées et sur les investissements liés aux compétences transférées à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* » et peut aboutir à la conclusion d'une convention qui sera adoptée par délibérations concordantes des organes délibérants de l'EPCI et des communes. Cette convention peut être modifiée lors de chaque débat organisé selon les modalités susvisées, lequel peut également mener à la conclusion d'une toute nouvelle convention. La convention en question aurait pour objet de fixer :

- les conditions tarifaires des services, celles-ci devant tenir compte de certains éléments tels que notamment le mode de gestion du service, les caractéristiques des réseaux ou les coûts ;

19. Amendement n° COM-624 rect.

- les orientations et les objectifs de la politique d'investissement sur les infrastructures ;

- les modalités des délégations de compétences aux communes qui en feraient la demande à compter du 1^{er} janvier 2026.

34 - À partir du 1^{er} janvier 2026, les communautés de communes qui détenaient déjà les compétences eau et assainissement avant cette date pourront également mettre en œuvre ces dispositions sur le débat et le conventionnement.

35 - Il existe toutefois des incertitudes sur la mise en œuvre de ce mécanisme, liées à l'imprécision du texte qui n'indique aucunement selon quelles modalités le débat devra s'organiser. Un certain nombre de questions demeure ainsi sans réponse : formellement, le débat se tient-il en réunissant l'ensemble des conseils municipaux et le conseil communautaire lors d'une séance commune ? Dans l'affirmative, quelles en sont les règles d'organisation et peut-il y avoir des exigences quant à la communication d'informations préalablement à la tenue de ce débat ? Des membres de la société civile ou des représentants des usagers pourraient-ils également participer ou être consultés ? Le texte n'apporte pas de réponse et, bien que l'adoption d'un décret définissant la mise en œuvre de ce mécanisme ne soit pas expressément prévue par le texte, des précisions seraient les bienvenues.

36 - Et la mise en œuvre de ces mécanismes de débat et conventionnement entre un EPCI et ses communes membres apparaît se heurter aux principes de spécialité et d'exclusivité régissant leurs relations. En effet, en principe, les communes ayant transféré les compétences eau et assainissement aux communautés de communes sont totalement dessaisies de ces compétences et ne devraient ainsi pas pouvoir conclure de convention avec leur EPCI en la matière pour « préciser les conditions tarifaires ».

C. - Expérimentation de la possibilité pour les EPTB d'instituer des contributions fiscalisées

37 - Enfin, l'article 34 de la loi 3DS instaure une expérimentation, d'une durée de 5 ans et sur des bassins identifiés par décret, visant à permettre aux EPTB compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer de remplacer, en tout ou partie, la contribution budgétaire de leurs communes ou EPCI à fiscalité propre membres par un produit de contributions fiscalisées assises sur le produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la

cotisation foncière des entreprises, en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

38 - Cette décision de recourir aux contributions fiscalisées est prise par délibération de l'EPTB avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante, et est transmise pour consultations aux communes et EPCI membres, qui disposent alors d'un délai de 40 jours pour s'opposer au recouvrement de cette contribution fiscalisée en affectant d'autres ressources au paiement de leur contribution.

39 - L'EPTB doit en outre arrêter chaque année le produit de ces contributions, qui doit être transmis aux services fiscaux avant le 15 avril, ce produit²⁰ ne pouvant être supérieur au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de tout ou partie de la mission de défense contre les inondations et contre la mer. Le produit est ensuite réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente sur le territoire des communes et EPCI à fiscalité propre membres de l'EPTB.

40 - On précisera également que cette expérimentation sera ouverte aux EPTB exerçant leurs missions par délégation, à condition d'obtenir l'accord du délégant.

41 - Ce mécanisme vise à répondre à l'impossibilité en l'état du droit pour les EPTB, qui ne sont pas des structures à fiscalité propre, d'instituer et de percevoir la taxe GEMAPI, alors qu'ils exercent cette compétence en lieu et place de leurs communes et EPCI à fiscalité propre membres. Les EPTB sont ainsi en principe financés par les contributions de leurs membres. Il semble s'inspirer assez largement de celui prévu pour les syndicats de droit commun, l'article L. 5212-20 énonçant que le comité syndical peut décider de remplacer en tout ou partie les contributions de ses membres par le produit de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises, mais qu'il ne peut poursuivre la mise en recouvrement de ces impôts que si le conseil municipal, obligatoirement consulté dans un délai de 40 jours, ne s'y est pas opposé en affectant d'autres ressources au paiement de sa quote-part. À cet égard, il sera intéressant de voir si le décret ne mentionne parmi les EPTB susceptibles de procéder à cette expérimentation que des syndicats de type syndicats mixtes ouverts qui ne bénéficient pas du dispositif de l'article L. 5212-20 précité.■

Essentiel à retenir

- De nombreux aspects de l'exercice des compétences liées au grand et au petit cycle de l'eau ont été modifiés par la loi 3DS, même si ces changements n'emportent pas de modification radicale des mécanismes existants.
- Sur l'aspect institutionnel, des assouplissements ont été apportés afin de permettre aux territoires de définir la gouvernance adaptée à leurs spécificités : les possibilités de délégation des compétences eau et assainissement sont plus nombreuses et les compétences gestion des eaux pluviales urbaines et défense extérieure contre l'incendie peuvent désormais être confiées à des syndicats n'intervenant que sur une partie du territoire communautaire.
- Sur l'aspect opérationnel, le droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinée à la consommation humaine pourra désormais être exercé par des syndicats mixtes ou, par délégation, par des régies, et l'effectivité de ce mécanisme est renforcée par l'insertion de clauses environnementales dans les baux ou par la conclusion d'ORE lors de cessions. Par ailleurs, les prérogatives de contrôle du service chargé de la gestion des eaux pluviales urbaines sont précisées grâce à l'introduction d'une définition de leur contenu par l'instauration d'un droit de visite des agents.
- Sur l'aspect financier, des dispositifs visant à permettre la contribution aux SPIC en matière d'eau et d'assainissement et à organiser la tarification et l'investissement relatifs à ces compétences ont été adoptés. Il a par ailleurs été décidé d'expérimenter la possibilité pour les EPTB d'instituer et recouvrer des contributions fiscalisées, ce qui pourrait être de nature à faciliter leurs interventions.

Mots-Clés : Environnement et développement durable - Questions sectorielles - Eau - Loi 3DS

JurisClasseur : Environnement et développement durable, fasc. 2950 et fasc. 2960

20. Il est à noter que le texte, assez curieusement, ne parle pas sur ce point de « produit des contributions fiscalisées » mais de « produit de la taxe votée », ce qui laisserait sous-entendre que l'EPTB peut alors procéder au vote de la taxe GEMAPI et non pas simplement fiscaliser les contributions ; à la lecture des

travaux parlementaires, on croit pouvoir en déduire qu'il s'agit d'une erreur de plume, le mécanisme mis en œuvre étant plutôt celui d'une fiscalisation des contributions.