

Les services publics d'eau et d'assainissement

Sommaire

INTRODUCTION	4
L'eau potable	5
UNE COMPETENCE COMMUNALE	5
<i>Etat du droit antérieur à la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006</i>	5
<i>Modifications introduites par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006</i>	5
<i>Le transfert de la compétence à un établissement public de coopération</i>	6
LE CAPTAGE DES EAUX	7
<i>Prélèvement de l'eau</i>	8
<i>Utilisation de l'eau prélevée en vue de la distribution publique d'eau potable</i>	8
<i>Détermination des périmètres de protection</i>	9
LA DISTRIBUTION ET LE CONTROLE DE LA QUALITE DE L'EAU POTABLE	10
<i>Les règles applicables à la distribution d'eau potable</i>	10
<i>Les normes de qualité de l'eau</i>	11
<i>Le contrôle de la qualité de l'eau potable</i>	13
L'assainissement	15
UNE COMPETENCE COMMUNALE	15
<i>L'assainissement collectif</i>	16
<i>L'assainissement non collectif</i>	17
<i>Le transfert de la compétence à un établissement public de coopération</i>	17
LES REGLES APPLICABLES EN MATIERE D'ASSAINISSEMENT COLLECTIF	19
<i>Le raccordement</i>	19
<i>Le pouvoir de police du maire</i>	21
<i>La collecte et le traitement des eaux usées</i>	22
LES REGLES APPLICABLES EN MATIERE D'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF	23
<i>Les prescriptions techniques</i>	23
<i>Le contrôle des installations</i>	24
<i>L'entretien, les travaux de réalisation ou de réhabilitation</i>	26
Les éléments communs aux services publics d'eau et d'assainissement	27

LES CONSEQUENCES DU CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL DES SERVICES PUBLICS D’EAU ET D’ASSAINISSEMENT	27
<i>Le financement à partir d’une redevance pour service rendu.....</i>	<i>27</i>
<i>L’établissement d’un budget annexe.....</i>	<i>28</i>
<i>Des possibilités de subventions à partir du budget général limitées.....</i>	<i>29</i>
LA GESTION DES SERVICES PUBLICS D’EAU ET D’ASSAINISSEMENT	30
<i>La gestion directe</i>	<i>31</i>
<i>La gestion indirecte</i>	<i>32</i>
<i>Les règles communes.....</i>	<i>34</i>
LES AIDES AU FINANCEMENT DE L’INVESTISSEMENT DES SERVICES PUBLICS D’EAU ET D’ASSAINISSEMENT	35
<i>Les aides des agences de l’eau</i>	<i>35</i>
<i>Les aides de l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques (ONEMA)</i>	<i>36</i>
<i>Les aides des départements</i>	<i>37</i>

INTRODUCTION

L'influence de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement est croissante en France, 85 % du droit de l'environnement français étant désormais d'origine communautaire. Dans le domaine de la politique de l'eau plus particulièrement, la mise en place des directives relatives aux eaux résiduaires urbaines, aux nitrates, aux eaux destinées à la consommation humaine et la directive-cadre sur l'eau (DCE) constitue un enjeu majeur, tant d'un point de vue juridique que financier. Les services publics d'eau et d'assainissement sont concernés au premier chef par ces textes dont l'objectif commun est la préservation de l'environnement.

Dans ce contexte très européen, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques adoptée en fin d'année 2006 a notamment pour ambition d'aider les collectivités territoriales à parvenir aux objectifs qui leur sont fixés. Les principales orientations de ce texte sont en effet :

- d'une part, de donner les outils à l'administration, aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'eau en général pour reconquérir la qualité des eaux et atteindre en 2015 les objectifs de bon état écologique fixés par la directive-cadre européenne (DCE du 22 décembre 2000, transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004) et retrouver une meilleure adéquation entre ressources et besoins en eau dans une perspective de développement durable ;
- et, d'autre part, de donner aux collectivités territoriales les moyens d'adapter les services publics d'eau potable et d'assainissement aux nouveaux enjeux en terme de transparence vis-à-vis des usagers, de solidarité en faveur des plus démunis et d'efficacité environnementale.

Cette loi modifie ainsi en plusieurs points le mode de fonctionnement des services publics d'eau et d'assainissement et rend donc nécessaire la réactualisation des deux guides pratiques de l' élu jusqu'à présent distincts consacrés, l'un à la distribution de l'eau potable, et l'autre à l'assainissement. Les nombreux points communs entre ces deux services publics justifient l'élaboration d'un guide commun sur l'eau et l'assainissement.

L'eau potable

Une compétence communale

Le service public d'eau potable a pour objet de fournir à tout usager une eau courante présentant des qualités la rendant propre à la consommation humaine. Il se distingue de la distribution d'eau brute destinée à des besoins agricoles (irrigations, arrosage) ou industriels. Il se différencie également de la production et de la vente d'une eau naturelle embouteillée ou de la gestion des eaux thermales.

Bien qu'étant l'un des plus anciens services publics pris en charge par la commune, le service public d'eau potable ne constituait pas, jusqu'à très récemment, une compétence obligatoire. C'est désormais le cas depuis l'adoption de la loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques.

Etat du droit antérieur à la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006

La jurisprudence administrative considérait de longue date que la distribution d'eau potable constituait un service de proximité relevant par nature du niveau communal (CE, 27 avril 1877, Ville de Poitiers et Ville de Blois). Cependant, aucun texte de loi n'attribuait cette compétence à la commune.

En conséquence, d'autres collectivités territoriales, voire d'autres personnes publiques ou privées (cas des associations syndicales) ont pu exercer cette compétence, dès lors qu'il y a eu carence de l'initiative communale (exemple d'un département : CE, 13 mars 1985, Ville de Cayenne).

Modifications introduites par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006

L'article L. 2224-7-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) créé par l'article 54 de la loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques introduit le principe d'une compétence des communes en matière d'eau potable. Celle-ci se décline en une mission obligatoire de distribution, tandis que la production, le transport et le stockage de l'eau potable constituent des missions facultatives.

La loi veille, afin de ne pas bouleverser l'existant, à préserver les compétences mises en œuvre jusque-là par d'autres personnes publiques. Ainsi, les compétences en matière d'eau potable assurées par des départements, des associations syndicales autorisées ou constituées d'office, à la date de publication de la loi, ne pourront à l'avenir être exercées par les communes sans l'accord des personnes publiques concernées.

En dehors du maintien de ces quelques situations atypiques, la compétence obligatoire de la commune en matière de distribution d'eau potable est donc affirmée. S'agissant d'un service public, une obligation de desserte en eau pèse sur la commune : le raccordement au réseau de distribution d'eau potable ne peut être refusé que dans des circonstances particulières, telles que le raccordement d'une construction non autorisée (article [L. 111-6 du Code de l'urbanisme](#)) ou le raccordement d'un hameau éloigné de l'agglomération principale (CE, 30 mai 1962, Parmentier), le refus devant être motivé en fonction de la situation donnée. C'est dans ce cadre que la commune arrête son schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau.

Le transfert de la compétence à un établissement public de coopération

Compte tenu de sa nature de service de réseau, le service public d'eau potable constitue un domaine privilégié de coopération, soit sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), soit à travers des syndicats mixtes. Dès lors qu'une commune confie à l'un de ces établissements publics de coopération l'exercice d'une ou plusieurs missions relevant de la compétence « eau potable », l'établissement public se substitue à la commune dans ses droits et obligations pour l'exercice de ladite compétence.

L'étendue du transfert de compétence varie en fonction de la nature de l'établissement public qui en bénéficie :

- Le cas des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (articles L. 5215-20, L. 5215-20-1 et L. 5216-5 du CGCT)

Pour ces deux types d'EPCI, la loi mentionne la compétence « eau » de manière globale. Dès lors, les communautés urbaines (à titre obligatoire) et les

communautés d'agglomération (lorsque cette compétence a été choisie à titre optionnel) sont intégralement substituées aux communes dans ce domaine. Elles sont donc dans ce cas obligatoirement compétentes pour exercer en lieu et place des communes les missions énumérées précédemment. L'intensité du transfert ne peut pas être modulée, la loi n'ayant pas prévu pour ces EPCI que la compétence « eau » soit sécable.

Pour les communautés d'agglomération, un transfert limité à une ou plusieurs missions relevant de la compétence « eau » (distribution, production, transport et stockage de l'eau potable), est possible dans le cas où, ayant déjà transféré le nombre suffisant de compétences optionnelles prévues par la loi, elles se dotent de ces missions à titre facultatif. Il convient néanmoins de souligner que si ce classement en compétence facultative permet une prise partielle de compétences, il n'exonère pas les communautés d'agglomération pour ces compétences des règles de retrait au sein des syndicats compétents sur leur territoire.

- Le cas des communautés de communes, des syndicats de communes et des syndicats mixtes (articles L. 5214-16, L. 5212-1, L. 5711-1 et L. 5721-2 du CGCT)

Pour ces EPCI, la compétence « eau » n'est pas spécifiquement désignée par la loi. Cette compétence est qualifiée de compétence supplémentaire exercée à titre facultatif. Par conséquent, lorsque les communes décident de la transférer, elles peuvent le faire soit de manière globale, soit en ne transférant qu'une ou plusieurs missions rattachées à ladite compétence.

Ces EPCI doivent définir au niveau des statuts de manière précise le contenu de la compétence qu'ils exercent sans faire référence à la notion d'intérêt communautaire. En effet, la loi ne prévoit la notion d'intérêt communautaire ni pour les compétences supplémentaires, ni pour la compétence « eau » (même en tant que compétence obligatoire des communautés urbaines et optionnelle des communautés d'agglomération).

Le captage des eaux

Un service public d'eau potable nécessite, avant tout autre chose, l'accès à la ressource en eau. Cet accès est encadré par le biais de différentes procédures.

Prélèvement de l'eau

Le prélèvement d'eau dans le milieu naturel, hors usage domestique, est tout d'abord soumis à un régime de formalités préalables prévu par l'article 10 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et les décrets d'application n° 93-742 et n° 93-743 du 29 mars 1993. Une nomenclature détermine ainsi, par la fixation de seuils, le régime d'autorisation ou de déclaration auquel est soumis le prélèvement, compte tenu notamment de l'existence de zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques.

Le nouvel article [L. 2224-9 du Code général des collectivités territoriales](#) introduit par la loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques impose par ailleurs la déclaration auprès du maire de tout prélèvement, puits ou forage réalisé à des fins d'usage domestique de l'eau.

Utilisation de l'eau prélevée en vue de la distribution publique d'eau potable

L'utilisation de l'eau prélevée en vue de la distribution publique d'eau potable est autorisée par le préfet de département, sur la base d'un dossier dont le contenu est précisé à l'article R. 1321-6 du Code de la santé publique. Un hydrogéologue doit notamment y indiquer dans un rapport les disponibilités de la ressource en eau ainsi que les mesures de protection à envisager.

L'arrêté préfectoral d'autorisation détermine, en considération de ces éléments, les dispositions qui s'imposent pour garantir de façon pérenne la qualité des eaux appelées à être distribuées aux usagers du service.

Le préfet peut prendre, à son initiative ou à la demande du titulaire de l'autorisation, un arrêté modificatif de l'arrêté d'autorisation, s'il estime que le maintien de certaines dispositions n'est plus justifié ou que des prescriptions complémentaires s'imposent afin d'assurer la sécurité sanitaire de l'eau distribuée. Avant de prendre son arrêté, le préfet peut prescrire au titulaire de l'autorisation, par une décision motivée, la fourniture ou la mise à jour des éléments contenus dans le dossier de la demande d'autorisation et la production de bilans de fonctionnement supplémentaires. Ces mesures sont à la charge du titulaire de l'autorisation.

A titre exceptionnel, une autorisation temporaire d'utilisation d'eau en vue de la consommation humaine peut être accordée par le préfet lorsque :

-une restriction dans l'utilisation ou une interruption de la distribution est imminente ou effective, du fait de perturbations majeures liées à des circonstances climatiques exceptionnelles ou à une pollution accidentelle de la ressource ;

-l'utilisation de l'eau ne constitue pas un danger pour la santé des personnes.

L'arrêté préfectoral d'autorisation temporaire fixe notamment les modalités de suivi de la qualité des eaux, la date de fin de l'autorisation et le délai maximal de mise en place des moyens de sécurisation de l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine. Il peut restreindre l'utilisation de l'eau pour des usages spécifiques, dont le titulaire de l'autorisation informe la population concernée. L'autorisation ne peut pas excéder six mois et est renouvelable une fois.

Détermination des périmètres de protection

En vue d'assurer la protection de la qualité des eaux, l'acte portant déclaration d'utilité publique des travaux de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines mentionné à l'article L. 215-13 du Code de l'environnement détermine autour du point de prélèvement des périmètres de protection (article L. 1321-2 du Code de la santé publique), proposés par un expert indépendant, l'hydrogéologue agréé en matière d'hygiène publique.

Trois périmètres doivent être distingués :

-le périmètre de protection immédiate, qui vise à éviter toute pollution directe de l'eau prélevée et toute dégradation des ouvrages. Ce périmètre, normalement clôturé, est entretenu de manière régulière et toute activité y est interdite. L'emprise fait l'objet d'une acquisition en pleine propriété ; la loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques a toutefois permis de déroger à l'obligation d'acquérir les terrains par l'établissement d'une convention de gestion entre la ou les collectivités publiques propriétaires et l'établissement public de coopération intercommunale ou la collectivité publique responsable du captage ;

-le périmètre de protection rapprochée, qui vise à éviter la migration souterraine de substances polluantes, compte tenu de la nature des sols. Selon leur impact à cet égard, les activités, installations ou dépôts sur le périmètre de protection rapprochée sont soit interdites, soit réglementées ou donnent lieu à une

surveillance régulière ;

-le périmètre de protection éloignée, qui présente un caractère facultatif, complète le périmètre de protection rapprochée en ce qui concerne les pollutions permanentes ou diffuses. Il est créé si certaines activités sont susceptibles d'être à l'origine de pollutions importantes et lorsque des prescriptions particulières paraissent de nature à réduire significativement les risques sanitaires. Il correspond à la zone d'alimentation du point de captage d'eau, voire à l'ensemble du bassin versant. Certaines activités ou installations peuvent y être réglementées en fonction des risques qu'ils peuvent présenter.

Afin de faciliter l'instauration des périmètres de protection et d'en garantir l'efficacité, la loi relative à la santé publique du 9 août 2004 a donné la possibilité de ne créer qu'un périmètre de protection immédiate pour les captages d'eau qui bénéficient d'une bonne protection naturelle. Ces dispositions législatives ont également facilité la maîtrise foncière des zones concernées par les périmètres de protection en permettant aux collectivités locales de préempter les terrains concernés par la protection des ressources en eau (article L. 211-1 du Code de l'expropriation). De plus, les collectivités locales propriétaires des terres peuvent désormais prescrire au preneur des modes d'utilisation du sol afin de préserver la qualité des ressources en eau.

La distribution et le contrôle de la qualité de l'eau potable

Les règles applicables à la distribution d'eau potable

Aucune obligation générale de raccordement des immeubles au réseau public d'eau potable n'incombe aux propriétaires, sauf dispositions particulières du Code de l'urbanisme (article R. 111-9 du Code de l'urbanisme pour les lotissements et ensembles d'habitations) ou des documents locaux d'urbanisme.

Dans le cadre d'opérations d'urbanisme rendant nécessaires des extensions du réseau, le raccordement peut être subordonné au versement d'une participation financière du lotisseur ou de l'aménageur dans les conditions prévues au Code de l'urbanisme (L. 332-6-1 et L. 311-4).

Le branchement sur le réseau d'adduction d'eau potable est à la charge du

propriétaire ou, le cas échéant, du lotisseur ou de l'aménageur (article L. 332-15 du Code de l'urbanisme).

L'article L. 421-5 du Code de l'urbanisme commande de refuser un permis de construire lorsque le projet nécessite la réalisation de travaux sur les réseaux publics et que l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou quel concessionnaire de service public les travaux pourront être exécutés.

L'implantation du réseau de distribution d'eau potable s'effectue généralement sur l'emprise du domaine public routier qu'il soit communal, intercommunal, départemental ou national. Les canalisations implantées sous ce domaine public y sont incorporées, même lorsqu'elles ont été réalisées par un concessionnaire privé (CE, 2 décembre 1970, Société des eaux de Marseille).

Ces canalisations sont implantées en vue du fonctionnement d'un service public, et ne constituent pas de ce fait des dépendances de la voirie. Dans le cas d'un déplacement de ces canalisations rendu nécessaire dans l'intérêt du domaine occupé, et en vertu du principe de la prééminence du domaine occupé dont l'intérêt et la protection l'emportent sur les droits de l'occupant, il revient donc à la collectivité propriétaire de l'ouvrage de supporter les frais du déplacement des installations de ces équipements (CE, 6 février 1981, ministre de l'Équipement contre C^{ie} française de raffinage - et CE, 23 février 2000, Société de distribution de chaleur de Saint-Denis).

En application de l'article L. 152-1 du Code rural, des servitudes peuvent être établies par arrêté préfectoral après enquête publique au profit du service de distribution d'eau potable qui entreprend des travaux d'établissement de canalisations d'eau potable, afin de lui permettre d'établir à demeure des canalisations souterraines dans les terrains privés non bâtis, excepté les cours et jardins attenants aux habitations. Les articles R. 152-2 à R. 152-15 du même code déterminent les conditions de mise en œuvre de ces servitudes.

Les normes de qualité de l'eau

L'article L. 1321-1 du Code de la santé publique prévoit que « toute personne qui offre au public de l'eau en vue de l'alimentation humaine [...] sous quelque forme que ce soit [...] est tenue de s'assurer que cette eau est propre à la consommation ».

Si la qualité du gisement permet parfois une distribution de l'eau prélevée en l'état, le respect des normes de qualité peut nécessiter un traitement préalable par divers procédés (charbon actif, chlore...).

Les normes de qualité de l'eau résultent essentiellement de la directive communautaire 98/83/CE du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, qui s'applique à l'ensemble des eaux destinées à la consommation humaine, à l'exception des eaux minérales naturelles et des eaux médicinales. Ainsi, l'eau potable, aux robinets des consommateurs, doit respecter au minimum les exigences de qualité fixées par la directive précitée.

Cette directive a été transposée en droit français par le décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001, codifié depuis dans le Code de la santé publique aux articles R. 1321-1 et suivants.

Deux types d'exigence de qualité sont distingués :

- les *limites de qualité*, qui portent sur des paramètres qui, lorsqu'ils sont présents dans l'eau, sont susceptibles de générer des effets immédiats ou à plus long terme pour la santé (ex : nitrates, pesticides, paramètres microbiologiques...). Elles sont définies par arrêté du ministre chargé de la santé ;

-les *références de qualité*, qui concernent des substances, sans incidence directe sur la santé, aux teneurs habituellement observées dans l'eau mais qui peuvent mettre en évidence une présence importante d'un paramètre au niveau de la ressource et/ou un dysfonctionnement des stations de traitement. Elles peuvent aussi être à l'origine d'inconfort ou de désagrément pour le consommateur (ex. : couleur, température, fer...).

Des valeurs limites sont fixées pour plus de 50 paramètres. Pour les petits captages (débits de prélèvements inférieurs à 100 m³/jour), une liste plus réduite d'analyses de paramètres est toutefois demandée (arrêté du 24 mars 1998).

L'instauration et le respect des prescriptions des périmètres de protection autour de l'ensemble des points de captage d'eau souterraine et superficielle constituent l'un des moyens efficaces de prévention des risques pour la santé humaine et contribuent à la qualité de l'eau.

Le contrôle de la qualité de l'eau potable

Toute personne publique ou privée responsable d'une production ou d'une distribution d'eau potable est tenue de se soumettre au contrôle réglementaire et de surveiller la qualité de l'eau (article L. 1321-4 du Code de la santé publique).

Le *contrôle réglementaire* est exercé par le préfet et comprend notamment (article R. 1321- 15 du Code de la santé publique) :

- l'inspection des installations ;
- le contrôle des mesures de sécurité sanitaire mises en œuvre ;
- la réalisation d'un programme d'analyses de la qualité de l'eau, dont le contenu est fixé par arrêté du ministre chargé de la santé.

Le préfet peut modifier le programme d'analyses, s'il estime que les caractéristiques locales le justifient.

Ce programme comprend des analyses de routine ou des analyses complémentaires réalisées aux trois points principaux d'un réseau de distribution : au niveau de la ressource en eau, au point de mise en distribution et au robinet du consommateur. L'analyse des échantillons est assurée par des laboratoires agréés, qui sont tenus d'appliquer une méthode de référence garantissant l'homogénéité des résultats. La charge financière des prélèvements et analyses incombe à l'exploitant du service.

Parallèlement, la personne responsable d'une production ou d'une distribution d'eau est également soumise à une obligation de *surveillance permanente* de la qualité de l'eau qu'elle délivre aux consommateurs. A ce titre, elle est tenue d'effectuer un examen régulier de ses installations et de réaliser un programme de tests en fonction des dangers identifiés sur le système de production et de distribution d'eau.

Les résultats de la surveillance permanente, ainsi que toute information en relation avec la qualité de l'eau, sont tenus à la disposition du préfet.

Les usagers disposent d'une information transparente et actualisée sur la qualité de l'eau potable : le maire affiche en mairie, sous deux jours ouvrés, les résultats des analyses du contrôle sanitaire des eaux que lui transmet le préfet ou une synthèse commentée de ces résultats permettant leur bonne compréhension (article D. 1321-104 du Code de la santé publique). Les

abonnés au service d'eau potable reçoivent également annuellement avec leur facture d'eau une synthèse de la qualité de l'eau qui leur a été délivrée l'année précédente. Cette synthèse comporte notamment des recommandations d'ordre sanitaire, en particulier vis-à-vis du plomb, des nitrates et du fluor. Dans les communes de plus de 3500 habitants, cette synthèse est publiée par le maire au recueil des actes administratifs.

En cas de constat par la personne responsable d'une production ou d'une distribution d'eau du non-respect des exigences de qualité à un point de conformité, cette personne a une obligation d'alerte : elle doit en informer immédiatement le maire et le préfet, effectuer une enquête afin d'en déterminer la cause et communiquer immédiatement au maire et au préfet les résultats de cette enquête. Elle doit prendre le plus rapidement possible les mesures correctives nécessaires afin de rétablir la qualité de l'eau.

Le préfet peut demander une restriction ou une suspension de la distribution d'eau potable s'il estime qu'il existe un risque pour la santé des personnes. Les usagers sont obligatoirement informés des mesures prises en cas de non-conformité des eaux distribuées.

Lorsque certaines limites de qualité ne sont pas respectées, la personne responsable d'une distribution d'eau peut solliciter une dérogation temporaire. Deux conditions doivent impérativement être satisfaites dans ce cas : l'utilisation de l'eau ne doit pas présenter de danger potentiel pour l'utilisateur et il ne doit pas exister d'autres moyens raisonnables pour maintenir la distribution. Cette dérogation est limitée dans le temps et accompagnée de mesures spécifiques visant à préserver la santé de l'utilisateur et à rétablir dans les plus brefs délais une situation conforme.

Il peut se produire que l'exploitant se retourne contre la commune ou l'EPCI compétent au motif qu'une négligence de sa part a contribué à la qualité déficiente de l'eau distribuée (CE, 13 février 1948, Compagnie générale des eaux c/Calluire).

L'assainissement

Chaque jour, des eaux usées chargées de déchets – en moyenne 100 à 200 litres par personne – sont rejetées. Par mesure d'hygiène et pour préserver l'environnement, ces eaux polluées, d'origine domestique ou industrielle, ne peuvent être directement rejetées dans le milieu naturel.

Pour assainir et épurer ces eaux, il existe deux solutions :

- l'assainissement collectif (raccordement à un réseau d'égouts) ;
- l'assainissement non collectif (dispositifs autonomes pour les immeubles non raccordés aux égouts).

Une compétence communale

L'article [L. 2224-8 du Code général des collectivités territoriales](#) issu de la loi n° 1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques précise que les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées. Elles délimitent après enquête publique les zones d'assainissement collectif, les zones relevant de l'assainissement non collectif, les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et les zones où des installations ou traitements sont nécessaires en matière d'eau pluviale (article [L. 2224-10 du Code général des collectivités territoriales](#)).

L'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme précise que les plans locaux d'urbanisme peuvent « délimiter les zones visées à l'article L. 2224-10 du CGCT concernant l'assainissement et les eaux pluviales » et l'article R. 123-9 prévoit que le règlement du plan local d'urbanisme peut définir « les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement, ainsi que dans les zones relevant de l'assainissement non collectif délimitées en application de l'article L. 2224-10 du CGCT, les conditions de réalisation d'un assainissement individuel

Le zonage identifie la vocation des différentes zones du territoire de la commune en matière d'assainissement au vu de deux critères principaux : l'aptitude des sols et le coût de chaque option. Il n'est donc pas un document de programmation de travaux, ne crée pas de droits acquis pour les tiers, ne fige pas la situation en matière d'assainissement et n'a pas d'effet sur

l'exercice par la commune de ses compétences. Il est susceptible d'évoluer pour tenir compte de situations nouvelles.

L'assainissement collectif

La compétence des communes en matière d'assainissement collectif recouvre obligatoirement la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, l'élimination des boues produites, ainsi que le contrôle des raccordements aux réseaux publics de collecte.

A titre facultatif, la commune peut également, à la demande des propriétaires, assurer les travaux de mise en conformité des ouvrages nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement, depuis le bas des colonnes descendantes des constructions jusqu'à la partie publique du branchement, ainsi que les travaux de suppression ou d'obturation des fosses et autres installations à l'occasion du raccordement de l'immeuble.

A la différence du reste du territoire national où ce sont les communes qui exercent la compétence en matière d'assainissement collectif, des dispositions spécifiques s'appliquent dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. L'article 45 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne confiait déjà cette compétence aux départements précités. Dans un souci de clarification, la loi n° 1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a précisé au sein du Code général des collectivités territoriales, dans ses articles L. 3451-1 à L. 3451-3, les spécificités franciliennes en la matière.

Ainsi, les départements de Paris et de la petite couronne, et l'institution interdépartementale qu'ils ont créée entre eux, assurent en matière d'assainissement collectif l'épuration des eaux usées ainsi que l'élimination des boues produites. Ils assurent, lorsque les communes n'y pourvoient pas, la collecte et le transport de ces eaux usées. Ils peuvent assurer, dans les mêmes circonstances, la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales. Ils ont également la possibilité d'assurer tout ou partie de la compétence d'assainissement collectif et de la gestion des eaux pluviales des communes situées sur le territoire des départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines.

L'assainissement non collectif

En matière d'assainissement non collectif, la seule mission obligatoire des communes consiste à assurer le contrôle des installations. La loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques a précisé le contenu de cette mission : le contrôle est effectué, soit par le biais d'une vérification de la conception et de l'exécution, pour les installations réalisées ou réhabilitées depuis moins de huit ans, soit par un diagnostic de bon fonctionnement et d'entretien pour les autres installations. Ce contrôle permet d'établir, si nécessaire, une liste des travaux à effectuer par le propriétaire.

Les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle. Elles l'effectuent au plus tard le 31 décembre 2012, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder huit ans.

Les communes peuvent également exercer des missions facultatives dans le domaine de l'assainissement non collectif. Elles peuvent ainsi, à la demande du propriétaire, assurer l'entretien et les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif. Elles peuvent en outre assurer le traitement des matières de vidange issues de ces mêmes installations.

Le transfert de la compétence à un établissement public de coopération

Comme pour l'eau potable, le service public d'assainissement constitue un domaine privilégié de coopération, soit sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), soit à travers des syndicats mixtes. Dès lors qu'une commune confie à l'un de ces établissements publics de coopération l'exercice d'une ou plusieurs missions relevant de la compétence « assainissement », l'établissement public se substitue à la commune dans ses droits et obligations pour l'exercice de ladite compétence.

L'étendue du transfert de compétence varie en fonction de la nature de l'établissement public qui en bénéficie :

- Le cas des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (articles L. 5215-20, L. 5215-20-1 et L. 5216-5 du CGCT)

Pour ces deux types d'EPCI, la loi mentionne la compétence « assainissement » de manière globale. Dès lors, les communautés urbaines (à

titre obligatoire) et les communautés d'agglomération (lorsque cette compétence a été choisie à titre optionnel) sont intégralement substituées aux communes dans ce domaine. Elles sont donc dans ce cas obligatoirement compétentes pour exercer en lieu et place des communes les missions énumérées précédemment en matière d'assainissement collectif et non collectif. L'intensité du transfert ne peut pas être modulée, la loi n'ayant pas prévu pour ces EPCI que la compétence « assainissement » soit sécable.

Pour les communautés d'agglomération, un transfert limité à une ou plusieurs missions relevant de la compétence « assainissement », telles que présentées ci-dessus, est possible dans le cas où, ayant déjà transféré le nombre suffisant de compétences optionnelles prévues par la loi, elles se dotent de ces missions à titre facultatif. Il convient néanmoins de souligner que si ce classement en compétence facultative permet une prise partielle de compétences, il n'exonère pas les communautés d'agglomération pour ces compétences des règles de retrait au sein des syndicats compétents sur leur territoire.

Il convient de noter que, en raison de l'existence de réseaux unitaires conçus pour recueillir à la fois les eaux usées et les eaux de pluie, entraînant une gestion commune de l'assainissement des eaux usées et des eaux pluviales pour des motifs techniques, la gestion des eaux pluviales relève également de la compétence assainissement dès lors que celle-ci doit être transférée de manière globale.

- Le cas des communautés de communes (articles L. 5214-16 et L. 5214-23-1 du CGCT)

Pour les communautés de communes, la loi n° 1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques permet de choisir, à titre optionnel, « tout ou partie de l'assainissement ». Cette formulation permet un transfert limité à une ou plusieurs missions relevant de la compétence « assainissement ».

La même loi a toutefois institué une incitation financière à l'exercice de la compétence « assainissement » par les communautés de communes en la faisant figurer dans la liste des compétences optionnelles ouvrant droit à la DGF bonifiée. Pour bénéficier de cette DGF bonifiée, la communauté de communes devra exercer l'intégralité de la compétence « assainissement », c'est-à-dire à la fois l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif.

- Le cas des syndicats de communes et des syndicats mixtes (articles L. 5212-

1, L. 5711-1 et L. 5721-2 du CGCT)

Pour ces EPCI, la compétence « assainissement » n'est pas spécifiquement désignée par la loi. Cette compétence est qualifiée de compétence supplémentaire exercée à titre facultatif. Par conséquent, lorsque les communes décident de la transférer, elles peuvent le faire soit de manière globale, soit en ne transférant qu'une ou plusieurs missions rattachées à ladite compétence. Pour ce qui concerne la gestion des eaux pluviales, seuls des réseaux séparatifs permettent toutefois un transfert indépendant des missions de l'assainissement collectif.

Ces EPCI doivent définir au niveau des statuts de manière précise le contenu de la compétence qu'ils exercent sans faire référence à la notion d'intérêt communautaire. En effet, la loi ne prévoit la notion d'intérêt communautaire ni pour les compétences supplémentaires, ni pour la compétence « assainissement » (même en tant que compétence obligatoire des communautés urbaines et optionnelle des communautés d'agglomération).

Les règles applicables en matière d'assainissement collectif

Le raccordement

L'article L. 1331-1 du Code de la santé publique impose le raccordement des immeubles aux réseaux publics de collecte disposés pour recevoir les eaux usées domestiques et établis sous la voie publique : ce raccordement doit être effectué dans un délai de deux ans à compter de la mise en service du réseau.

Une prolongation du délai peut être accordée aux propriétaires d'immeubles ayant fait l'objet d'un permis de construire datant de moins de dix ans, lorsque ces immeubles sont pourvus d'une installation réglementaire d'assainissement non collectif autorisée par le permis de construire et en bon état de fonctionnement (arrêté du 19 juillet 1960 modifié relatif au raccordement des immeubles aux égouts).

Plusieurs catégories d'immeubles sont exonérées de cette obligation de raccordement : les immeubles difficilement raccordables, dès lors qu'ils sont dotés d'une installation d'assainissement non collectif conforme, les immeubles faisant l'objet d'une interdiction définitive d'habiter, les immeubles

déclarés insalubres, ceux frappés d'un arrêté de péril ou dont la démolition doit être entreprise. La non-raccordabilité d'un immeuble est appréciée par la commune, en fonction des contraintes techniques et financières induites par le raccordement.

Lors de la construction d'un nouveau réseau public de collecte, la commune peut exécuter d'office la partie du branchement située sous la voie publique (article L. 1331-2 du Code de la santé publique). Pour les immeubles édifiés postérieurement à la mise en service du réseau, la commune peut se charger, à la demande des propriétaires, de l'exécution de cette partie du branchement. La commune est autorisée à se faire rembourser par les propriétaires intéressés tout ou partie des dépenses entraînées par ces travaux, diminuées des subventions éventuellement obtenues et majorées de 10 % pour frais généraux.

Dans tous les cas, la partie du branchement située sous la voie publique est propriété de la commune qui doit en assurer l'entretien.

Les ouvrages nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement sont à la charge exclusive des propriétaires. Les agents du service d'assainissement ont accès aux propriétés privées pour permettre à la commune de contrôler la qualité d'exécution de ces installations. La commune peut également, après mise en demeure, procéder d'office et aux frais de l'intéressé, aux travaux indispensables.

En application de l'article L. 1331-7 du Code de la santé publique, les propriétaires des immeubles édifiés postérieurement à la mise en service du réseau public de collecte peuvent être astreints par la commune, pour tenir compte de l'économie par eux réalisée en évitant une installation d'assainissement non collectif réglementaire, à verser une participation s'élevant au maximum à 80 % du coût de fourniture et de pose d'une telle installation (participation pour raccordement à l'éégout ou PRE).

Tant que le propriétaire ne s'est pas conformé à ses obligations (raccordement, mise hors service des fosses après raccordement, installation d'assainissement non collectif conforme, versement de la PRE le cas échéant), il est astreint au paiement d'une somme au moins équivalente à la redevance qu'il aurait payée au service public d'assainissement si son immeuble avait été raccordé au réseau ou équipé d'une installation d'assainissement non collectif réglementaire. Cette somme pourra être majorée dans une proportion fixée par

le conseil municipal, dans la limite de 100 % (article L. 1331-8 du Code de la santé publique).

S'agissant de la réalisation du réseau public de collecte en lui-même, les constructeurs ou les lotisseurs peuvent être appelés à apporter une contribution financière à sa réalisation dans les conditions prévues au Code de l'urbanisme (L. 332-6-1 et L. 311-4), de la même manière que pour l'eau potable, dès lors que les équipements publics sont rendus nécessaires par la réalisation de l'opération.

Le pouvoir de police du maire

Le pouvoir de police générale du maire est fondé sur l'article [L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales](#). Le maire intervient en matière d'assainissement afin d'assurer la salubrité publique et pour prévenir ou faire cesser une pollution. En cas de danger grave et imminent, l'article [L. 2212-4](#) du même code donne au maire le pouvoir de prescrire les mesures nécessaires pour faire cesser les atteintes à la salubrité publique par tous moyens (évacuation, interdiction à l'occupation...).

Le droit d'entrée dans les propriétés privées donne aux agents du service d'assainissement la possibilité de constater l'état des installations nécessaires pour amener les eaux usées à la partie publique du branchement. Cette mission est distincte de celle de police administrative du maire. En pratique, ces deux missions peuvent toutefois être assurées, quand ils sont habilités à le faire, par les mêmes agents.

Le pouvoir de police du maire en matière d'assainissement peut, dans des conditions fixées à l'article L. 5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales, être transféré au président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les arrêtés de police sont alors pris conjointement par le président de l'établissement public et le ou les maires concernés.

Les autorisations de déversements d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public de collecte font partie des attributions qui peuvent être transférées dans ce cadre. L'article L. 1331-10 du Code de la santé publique précise les conditions de mise en œuvre de ce transfert. Il prévoit notamment un avis délivré par la personne publique en charge du transport et de l'épuration des eaux usées ainsi que du traitement des boues en aval.

La collecte et le traitement des eaux usées

Les objectifs généraux en matière d'assainissement collectif ont été précisés par la directive européenne 91/271 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (dite ERU), dont la préoccupation majeure est la réduction de la pollution d'origine domestique, et pour partie industrielle, au point de rejet des eaux usées.

Les dispositions de cette directive ont été transposées en droit français dans la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et ses décrets d'application. Les communes dont le territoire est compris en totalité ou en partie dans le périmètre d'une « agglomération d'assainissement » ont à respecter, en fonction de la taille de l'agglomération et de la sensibilité de l'écosystème récepteur, un certain nombre de prescriptions relatives à la collecte et au traitement des eaux usées.

L'article R. 2224-6 du Code général des collectivités territoriales définit « l'agglomération d'assainissement » comme étant une zone dans laquelle la population et les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux usées pour les acheminer vers une station d'épuration ou un point de rejet final. Les prescriptions techniques applicables à ces agglomérations d'assainissement sont par ailleurs détaillées aux articles R. 2224-10 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

Les communes doivent en outre mettre en place une surveillance des systèmes de collecte des eaux usées et des stations d'épuration en vue d'en maintenir et d'en vérifier l'efficacité. La surveillance porte également sur le milieu récepteur du rejet. Les résultats de cette surveillance sont communiqués par les communes à l'agence de l'eau et au préfet territorialement compétents.

En cas de méconnaissance de ces dispositions, l'article L. 216-1 du Code de l'environnement permet à l'autorité administrative de mettre en demeure l'exploitant d'y satisfaire, puis d'obliger ce dernier à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des travaux à réaliser. A défaut de réalisation des travaux avant l'échéance fixée par l'autorité administrative, la somme consignée est définitivement acquise à l'Etat. L'autorité administrative peut également faire procéder d'office, en lieu et place de l'exploitant et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites.

Les règles applicables en matière d'assainissement non collectif

L'article L. 1331-1-1 du Code de la santé publique impose que les immeubles non raccordés au réseau public de collecte des eaux usées soient équipés d'une installation d'assainissement non collectif dont le propriétaire fait régulièrement assurer l'entretien et la vidange par une personne agréée par le représentant de l'Etat dans le département, afin d'en garantir le bon fonctionnement. Cette obligation ne s'applique ni aux immeubles abandonnés, ni aux immeubles qui, en application de la réglementation, doivent être démolis ou doivent cesser d'être utilisés, ni aux immeubles qui sont raccordés à une installation d'épuration industrielle ou agricole, sous réserve d'une convention entre la commune et le propriétaire définissant les conditions, notamment financières, de raccordement de ces effluents privés.

Les modalités d'entretien et de contrôle des systèmes d'assainissement non collectif sont définies par deux arrêtés du 6 mai 1996, dont le réexamen est actuellement en cours afin de les adapter aux nouvelles dispositions relatives à l'assainissement non collectif issues de la loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques.

Les prescriptions techniques

L'arrêté du 6 mai 1996 modifié fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif apporte une définition de ces derniers : un système d'assainissement non collectif désigne ainsi tout système d'assainissement effectuant la collecte, le prétraitement, l'épuration, l'infiltration ou le rejet des eaux usées domestiques des immeubles non raccordés au réseau public d'assainissement. Aucun critère technique, notamment relatif au mode de traitement, n'est donc retenu pour cette définition.

Les installations doivent être conçues, implantées et exploitées de manière à ne pas présenter de risques de contamination ou de pollution des eaux. Leurs caractéristiques techniques doivent être adaptées aux caractéristiques de l'immeuble et du lieu où elles sont implantées.

Les eaux usées domestiques ne peuvent rejoindre le milieu naturel qu'après avoir subi un traitement permettant de satisfaire la réglementation en vigueur.

Le rejet vers les eaux superficielles ne peut être effectué qu'à titre exceptionnel dans le cas où les conditions d'infiltration ou les caractéristiques des effluents ne permettent pas d'assurer leur dispersion dans le sol, faisant ainsi de la filière d'épuration par le sol la filière de référence. Sont interdits les rejets d'effluents dans un puisard, un puits perdu, un puits désaffecté, une cavité naturelle ou artificielle.

Les dispositifs ne peuvent être implantés à moins de 35 mètres d'un captage d'eau utilisée pour la consommation humaine.

Les systèmes mis en œuvre pour les maisons d'habitation individuelles doivent permettre le traitement commun des eaux vannes et des eaux ménagères, sauf dans le cas de réhabilitation d'installations existantes, ce qui consacre la préférence de la fosse toutes eaux par rapport à la fosse septique. La filière classique est ainsi composée d'un pré-traitement (fosse toutes eaux, micro-station d'épuration biologique) et d'un dispositif de traitement et d'infiltration dans le sol. Le préfet peut toutefois autoriser une dérogation pour permettre une simple adaptation dans certains secteurs de la filière décrite, en fonction du contexte local.

Le maire, ainsi que le préfet, peut prendre des arrêtés complémentaires lorsque des dispositions particulières s'imposent pour assurer la protection de la santé publique dans la commune ou le département.

Le contrôle des installations

L'article L. 421-3, alinéa 1^{er}, du Code de l'urbanisme donne un fondement législatif à la prise en compte du respect des règles relatives à l'assainissement dans le cadre de la délivrance des permis de construire : « le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant [...] leur assainissement [...] et si le demandeur s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application du chapitre I^{er} du titre 1^{er} du livre I^{er} du Code de la construction et de l'habitation ».

Une demande de permis de construire peut être refusée si la construction, située dans une zone à assainissement collectif, n'est pas reliée au réseau.

L'article R. 421-2, dernier alinéa, du même code précise le contenu du dossier de demande de permis de construire concernant l'assainissement non collectif :

« à défaut d'équipements publics, le plan de masse indique les équipements privés prévus, notamment pour [...] l'assainissement ». Il s'agit de vérifier que le type de filière choisi est conforme à la réglementation en vigueur, et ce indépendamment du contrôle effectué par le service public d'assainissement non collectif.

Selon une jurisprudence constante, la liste des pièces à fournir à l'appui d'une demande de permis de construire figurant à l'article R. 421-2 du Code de l'urbanisme est limitative (CE, 12 décembre 1984, CSA immobilière et commerciale « La Gauloise »). En conséquence, l'exigence de pièces complémentaires est de nature à entacher d'irrégularité la décision.

En application du nouveau régime des autorisations d'urbanisme, entrant en vigueur le 1^{er} octobre 2007, aucune pièce qui n'est pas expressément recensée par le Code de l'urbanisme ne pourra être réclamée.

L'instruction de la demande de permis de construire ne doit pas être confondue avec le contrôle technique de l'installation d'assainissement non collectif. Il est cependant souhaitable que la commune instaure une procédure de contrôle technique coordonnée et simultanée avec l'instruction des demandes de permis de construire, pouvant donner lieu à une visite sur le chantier, avant récolement éventuel des ouvrages neufs, pour évaluer la qualité de leur réalisation.

La commune exerce sa mission de contrôle en établissant, soit une vérification de la conception et de l'exécution des ouvrages réalisés ou réhabilités depuis moins de huit ans, soit un diagnostic de bon fonctionnement et d'entretien des autres installations. Elle délivre au propriétaire de l'installation d'assainissement non collectif un document attestant de l'effectivité de ce contrôle. En cas de non-conformité de son installation à la réglementation en vigueur, le propriétaire fait procéder aux travaux lui incombant, dans un délai de 4 ans (article L. 1331-1-1 du Code de la santé publique introduit par la loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques).

L'article L. 1331-11 du Code de la santé publique confère quant à lui aux agents du service d'assainissement un accès aux propriétés privées, notamment pour procéder au contrôle des installations d'assainissement non collectif. Cet accès doit être précédé d'un avis de visite notifié aux intéressés dans un délai raisonnable. En cas d'obstacle mis à la réalisation de cette mission, l'occupant est astreint au paiement de la somme définie à l'article L. 1331-8 du même

code.

L'entretien, les travaux de réalisation ou de réhabilitation

L'entretien de l'installation d'assainissement non collectif incombe à son propriétaire. Les frais s'y rapportant constituent une charge que peut réclamer un bailleur à son locataire (cf. liste des charges récupérables annexée au décret n° 87-713 du 30 août 1987 pris en application de l'article 18 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986).

Selon l'arrêté du 6 mai 1996 modifié fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif, l'entretien consiste à s'assurer du bon état des installations, du bon écoulement des effluents jusqu'au dispositif d'épuration et de s'assurer de l'accumulation normale des résidus à l'intérieur de la fosse toutes eaux. La vidange de cette fosse doit avoir lieu selon une périodicité qui varie, notamment en fonction de la nature de l'installation.

L'élimination des matières de vidange doit se faire conformément à la réglementation en vigueur. Les personnes qui réalisent les vidanges et prennent en charge le transport et l'élimination des matières extraites sont agréées selon des modalités fixées par arrêté interministériel (article L. 1331-1-1 du Code de la santé publique).

Lorsque la réalisation ou la réhabilitation d'une installation d'assainissement non collectif est nécessaire, le propriétaire peut demander à la commune d'effectuer les travaux correspondants. La commune n'est toutefois pas tenue de souscrire à cette demande, s'agissant pour elle d'une mission facultative. Si toutefois la commune prend en charge ces travaux, l'article L. 2224-12-2 du Code général des collectivités territoriales précise qu'elle se fait intégralement rembourser par le propriétaire des frais de toute nature entraînés par ces travaux, y compris les frais de gestion, diminués des subventions éventuellement obtenues. Les remboursements dus par le propriétaire peuvent toutefois être échelonnés.

Les éléments communs aux services publics d'eau et d'assainissement

Les conséquences du caractère industriel et commercial des services publics d'eau et d'assainissement

La loi précise que les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial (article L. 2224-11 du Code général des collectivités territoriales). Cette qualification emporte des conséquences financières telles que le financement à partir d'une redevance pour service rendu, l'établissement d'un budget annexe, ainsi qu'une limitation stricte des possibilités de subventionnement.

Le financement à partir d'une redevance pour service rendu

Les services publics d'eau et d'assainissement sont soumis au principe d'équilibre budgétaire propre aux services publics industriels et commerciaux, tel qu'il résulte de l'article L. 2224-1 du Code général des collectivités territoriales. Il appartient à l'utilisateur d'assurer à titre principal le financement du service, quel que soit son mode d'exploitation, par le biais de la redevance. Celle-ci a le caractère d'un prix pour service rendu et doit constituer la contrepartie réelle des prestations fournies à chaque catégorie d'utilisateurs.

La facturation s'effectue normalement sur la base d'une détermination précise des volumes d'eau consommés par l'abonné (article L. 2224-12-4 du Code général des collectivités territoriales). Elle peut toutefois comprendre un montant calculé indépendamment de ces volumes en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis. Ce montant ne peut excéder un plafond dont les modalités de calcul sont définies par arrêté interministériel, après avis du Comité national de l'eau et du Conseil national de la consommation.

Un mode de tarification forfaitaire est légalement envisageable, uniquement à titre exceptionnel et sur dérogation préfectorale, si la ressource en eau est naturellement abondante et si le nombre d'utilisateurs raccordés au réseau est suffisamment faible.

Le recouvrement des redevances pour consommation d'eau et des redevances d'assainissement collectif et non collectif peut être confié à un même organisme qui en fait apparaître le détail sur une même facture. En cas de recouvrement séparé de ces redevances, l'exploitant du réseau public de distribution d'eau est tenu de communiquer aux services d'assainissement les éléments nécessaires au calcul des redevances dues par leurs usagers.

La fixation du tarif est par nature une compétence propre de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement compétent dont elle ne peut se départir au profit de l'exploitant (CAA Lyon 20 mai 1999, SA COMALAIT industrie). A compter du 1^{er} janvier 2010, ce tarif peut être uniforme au mètre cube ou progressif ; toutefois, un tarif dégressif peut être établi si plus de 70 % de prélèvement d'eau ne fait pas l'objet de règles de répartition des eaux en application de l'article L. 211-2 du Code de l'environnement.

Le respect du principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce que des catégories d'usagers placés dans des situations différentes fassent l'objet de tarifs différents, sous réserve que la distinction soit fondée sur une différence de situation ou des motifs d'intérêt général (décision du Conseil Constitutionnel du 27 décembre 1973 – taxation d'office et arrêt CE du 10 mai 1974, Denoyez et Chorques).

La loi autorise ainsi une tarification différenciée dans les communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière. En revanche, une différenciation fondée sur la qualité d'habitant permanent ou de résident temporaire ne constitue pas un motif permettant d'appliquer légalement des tarifs distincts (CE, 28 avril 1993, commune de Coux). De même, la nature industrielle et commerciale du service n'est pas compatible avec une différenciation tarifaire fondée sur des critères de nature sociale.

L'établissement d'un budget annexe

Le principe d'équilibre budgétaire des services publics industriels et commerciaux a également pour conséquence l'individualisation des dépenses et de recettes de chacun de ces services dans un budget spécial annexé au budget de la commune ou du groupement. L'obligation d'établissement d'un budget annexe spécifique admet toutefois quelques adaptations.

Ainsi, dans les communes de moins de 3000 habitants et les établissements

publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants, les opérations relatives au service de distribution d'eau potable et au service d'assainissement peuvent être retracées dans un budget annexe commun (article L. 2224-6 du Code général des collectivités territoriales). Néanmoins, il est nécessaire dans ce cas que les services soient soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la TVA et fassent l'objet d'un mode de gestion identique. Par ailleurs, les recettes et dépenses afférentes à chaque service doivent faire l'objet d'une ventilation dans des états annexes.

En outre, les communes de moins de 500 habitants peuvent intégrer les dépenses et les recettes des services de distribution d'eau et d'assainissement gérés sous la forme de régie simple ou directe dans leur budget général, à condition de produire en annexe du budget primitif et du compte administratif un état sommaire présentant la ventilation des dépenses et des recettes afférentes à chacun des services (article L. 2221-11 du Code général des collectivités territoriales issu de l'article 84 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998).

D'autre part, si le service est exploité en régie par un groupement de collectivités à vocation unique, le budget retraçant les dépenses et les recettes du service unique constitue alors un budget propre et non un budget annexe.

Des possibilités de subventions à partir du budget général limitées

Les services publics d'eau et d'assainissement étant qualifiés de services publics industriels et commerciaux, l'article L. 2224-2 du Code général des collectivités territoriales doit leur être appliqué : il est ainsi interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services.

A titre exceptionnel, des subventions en provenance du budget général peuvent être admises dans deux situations : d'une part, lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement et, d'autre part, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans une augmentation excessive des tarifs. Cette prise en charge doit faire l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante et ne peut pas conduire à un purement du

déficit d'exploitation.

Enfin, l'interdiction de prise en charge par le budget des dépenses d'eau et d'assainissement n'est pas applicable :

- aux communes de moins de 3000 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3000 habitants ;
- aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale uniquement pour les dépenses du service d'assainissement non collectif, lors de la création du service et pendant une durée maximale de quatre exercices.

La gestion des services publics d'eau et d'assainissement

Les communes peuvent exploiter les services publics d'eau et d'assainissement, soit directement, soit dans le cadre d'une délégation de service public. C'est le conseil municipal, le cas échéant après avis de la commission consultative des services publics locaux (article L. 1413-1 du Code général des collectivités territoriales) qui détermine les services dont il se propose d'assurer l'exploitation en régie (article L. 2221-3 du Code général des collectivités territoriales) et qui se prononce, au vu d'un rapport relatif aux prestations devant être assurées par le délégataire, sur le principe de toute délégation de service public local (article L. 1411-4 du Code général des collectivités territoriales).

Le choix du mode de gestion des services publics d'eau et d'assainissement est effectué en fonction de multiples facteurs qui sont propres à la commune (structure traditionnelle de gestion, conditions de reprise du personnel, structures adaptées ou non pour assurer un contrôle de l'exécution du service, en cas de gestion déléguée, capacité à répondre à la technicité plus ou moins importante de la gestion). Une réflexion approfondie est donc indispensable pour analyser la situation de la commune, ses besoins, ses contraintes, ses moyens... Cet examen peut utilement se baser sur des éléments rétrospectifs relatifs au mode de gestion antérieur et sur des comparaisons avec d'autres collectivités ou groupements présentant des caractères suffisamment proches.

Tenant compte des particularités de la commune, le choix du mode de gestion doit être fait à la lumière d'un critère essentiel : le rapport entre le service rendu à l'utilisateur et le prix de ce service. Selon les communes, le meilleur

rapport pourra être obtenu dans le cadre d'une gestion directe ou d'une gestion déléguée.

Présentant des avantages et inconvénients de nature variables, poursuivant des objectifs sensiblement distincts, gestion directe et gestion déléguée ne peuvent être comparées selon des critères objectifs. Certains services déconcentrés de l'Etat, mais également des associations de collectivités territoriales peuvent assister les communes dans les procédures de délégation et les conseiller dans ce domaine.

La gestion directe

La commune peut assurer elle-même l'exploitation du service public d'eau et/ou d'assainissement. Pour ce faire, plusieurs possibilités s'offrent à elle :

- la *régie simple* : la commune assure elle-même la gestion du service avec ses propres moyens. Les opérations comptables et financières sont inscrites à son budget. S'agissant d'un service municipal parmi tant d'autres, il n'a pas de personnalité propre ni d'organes distincts de ceux de la commune en cause. Toutefois, le conseil municipal peut élire en son sein une commission pour contrôler le fonctionnement du service ;

- la *régie à personnalité morale et autonomie financière ou à seule autonomie financière* : le service public d'eau ou d'assainissement constituant un service public industriel et commercial, il convient d'individualiser sa comptabilité afin que la vérification de l'équilibre entre les recettes et les dépenses puisse être faite aisément. Dans le cas de la régie à personnalité morale et autonomie financière, c'est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; le service possède un patrimoine distinct de celui de la collectivité et a son propre budget. Dans le cas de la régie à seule autonomie financière, le service possède des organes de gestion propres mais reste sous l'autorité de la commune.

Il subsiste néanmoins encore des régies « de fait » non individualisées et faisant l'objet d'un simple budget annexe, lorsque la création du service est antérieure à 1926 (article L. 2221-8 du Code général des collectivités territoriales), même s'il est à tous égards préférable de s'inscrire aujourd'hui dans le cadre du droit commun.

La gestion indirecte

La commune peut également confier à une entreprise l'exécution du service tout en conservant la maîtrise de celui-ci, ainsi que la définition de ses caractéristiques essentielles. On distingue quatre types de gestion :

- la *concession* de service public : la commune charge son cocontractant de réaliser des travaux de premier établissement et d'exploiter à ses frais le service pendant une durée déterminée en prélevant directement auprès des usagers du service public des redevances qui lui restent acquises (CE, 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux). La rémunération du concessionnaire est assurée par les usagers : le risque repose sur ces derniers.

La commune contrôle le bon fonctionnement du service, notamment au vu des comptes rendus techniques et financiers annuels. A l'expiration de la convention de délégation, l'ensemble des investissements et des biens du service devient la propriété de la commune ;

- l'*affermage* : les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la commune qui, en règle générale, en a assuré le financement, le fermier étant chargé de la maintenance de ces ouvrages ou, dans certains cas, de leur modernisation ou leur extension (CE, 29 avril 1987, commune d'Elancourt). Le fermier est rémunéré par les usagers, mais il reverse à la commune une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés appelée « surtaxe » Le risque repose sur le fermier. La durée des contrats d'affermage est généralement assez courte (trois à cinq ans environ) ;

- la *régie intéressée* (article R. 2222-5 du CGCT) : la commune passe un contrat avec un « régisseur intéressé » et le rémunère par une rétribution composée d'une redevance fixe et d'un pourcentage sur les résultats d'exploitation (« un intéressement »). La commune est chargée de la direction de ce service mais peut donner une certaine autonomie de gestion au régisseur. Selon le niveau de risque assuré par le délégataire, c'est une délégation de service public ou un marché.

De façon générale, dans le cadre d'une délégation de service public, l'exploitant fournit chaque année à la commune un rapport spécial prévu par l'article L. 1411-3 du CGCT, comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation et une analyse de la qualité du service. Il comprend une annexe présentant les conditions d'exécution du service. Dans le domaine de l'eau potable et de

l'assainissement, les délégations de service public ne peuvent en outre avoir une durée supérieure à vingt ans, sauf accord, sous certaines conditions (exemples : réalisation d'investissements matériels non prévus au contrat, extension du champ géographique...) du trésorier-payeur général (article L. 1411-2 du CGCT).

- la *gérance* : la commune confie à une entreprise l'exploitation d'un service public, lui remet les équipements ou matériels nécessaires et contrôle l'activité de cette dernière. Mais l'exploitant reverse à la collectivité les redevances perçues auprès des usagers et bénéficie en retour d'une rémunération basée sur un tarif forfaitaire ou unitaire garanti au contrat. Le risque est assumé par la commune. La gérance est un marché public soumis au Code des marchés publics.

Les différents modes d'exécution contractuelle du service public (concession, affermage, régie intéressée, gérance et autres types de gestion déléguée faisant l'objet de contrats nommés ou innomés) doivent respecter des règles de publicité et de transparence renforcées dans les conditions prévues aux articles L. 1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales issus de la loi « Sapin » du 29 janvier 1993 modifiée.

Il convient d'évoquer également les *contrats de partenariats public/privé* institués par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 : ces contrats ont vocation d'offrir au citoyen un meilleur service public au meilleur coût. Il s'agit de contrats administratifs par lesquels la personne publique (une commune, par exemple) confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation. Le contrat est conclu pour une durée déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues.

Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que sous certaines conditions et dans le cadre de la procédure qui leur sont propres. Le dispositif est codifié aux articles L. 1414-1 à L. 1414-16 et D. 1414-1 à D. 1414-4 du Code général des collectivités territoriales. Une mission d'appui a en outre été créée par décret n° 2004-1119 du 17 juin 2004 ; cet organisme expert, rattaché au ministre de l'Economie et des Finances est chargé d'apporter aide et

conseils à toute personne publique qui le demande pour la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat.

Les règles communes

Indépendamment du mode de gestion retenu, certaines règles sont communes aux services publics d'eau et d'assainissement.

Il appartient ainsi à la commune, après avis de la commission consultative des services publics locaux, d'établir, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont elle est responsable, un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires (article L. 2224-12 du Code générale des collectivités territoriales). L'exploitant remet à chaque abonné le règlement de service ou le lui adresse par courrier postal ou électronique. Le paiement de la première facture suivant la diffusion du règlement de service ou de sa mise à jour vaut accusé de réception par l'abonné. Le règlement est tenu à la disposition des usagers. L'exploitant doit rendre compte au maire des modalités et de l'effectivité de la diffusion du règlement de service. Le règlement de service ne peut en effet être opposable à l'utilisateur que s'il est établi qu'il en a eu connaissance (Cour de cassation, 20 décembre 2000, n° 98-21391 Stacoffe).

Le maire doit par ailleurs présenter tous les ans avant le 30 juin au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, destiné notamment à l'information des usagers. Il en fait de même pour le service public d'assainissement (article L. 2224-5 du Code général des collectivités territoriales). Le maire d'une commune qui exerce en propre ses compétences en matière d'eau potable et d'assainissement peut présenter un rapport annuel unique.

Dans chaque commune ayant transféré l'une au moins de ses compétences en matière d'eau potable ou d'assainissement à un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, le maire présente au conseil municipal, au plus tard dans les douze mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné, le ou les rapports annuels qu'il aura reçus du ou des établissements publics de coopération intercommunale ci-dessus mentionnés, complétés, le cas échéant, par un rapport sur la compétence non transférée.

Le rapport du maire comporte non seulement la consistance du service et son

mode de gestion, mais aussi des indicateurs techniques (nombre d'usagers, volumes annuels concernés, indicateurs de qualité de l'eau fournis par les services de l'Etat...) et une série d'indicateurs financiers (prix de l'eau, ventilation du prix au mètre cube, présentation d'une facture type, éléments de cadrage sur les recettes accessoires, dette et investissements), selon des modalités définies aux articles D. 2224-1 à D. 2224-5 et aux annexes V et VI du Code général des collectivités territoriales. Un projet de modification de ces annexes est en cours d'élaboration afin d'intégrer des indicateurs de performance et de permettre au service de rendre compte de son inscription dans une stratégie de développement durable.

Enfin, depuis la loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques, les services publics d'eau et d'assainissement ont en commun de ne pouvoir bénéficier d'aides publiques modulées en fonction de leur mode de gestion (disposition codifiée à l'article L. 2224-11-5 du Code général des collectivités territoriales).

Les aides au financement de l'investissement des services publics d'eau et d'assainissement

Pour la réalisation des ouvrages, les collectivités peuvent bénéficier, en plus de leurs ressources propres ou des emprunts, de diverses aides financières en provenance de l'Etat ou de ses établissements publics.

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales sont marquées depuis les lois de décentralisation par la globalisation des financements. Les services publics d'eau et d'assainissement font pour une part exception à ce principe, à travers des mécanismes de « mutualisation » en faveur des zones rurales et des collectivités engageant des actions conformes aux orientations des programmes des agences de l'eau et, plus généralement, de la politique nationale de l'eau.

Les aides des agences de l'eau

Créées par la loi du 16 décembre 1964, les six agences de l'eau sont des établissements publics administratifs placés sous la double tutelle du ministère de l'Environnement et du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Les ressources des agences proviennent de redevances perçues auprès des utilisateurs proportionnellement aux quantités d'eau prélevées ou consommées, aux pollutions rejetées ou à leur impact sur le milieu naturel. Tous les utilisateurs sont concernés à des degrés divers : collectivités locales, industriels et agriculteurs. Les taux des redevances sont fixés par chaque agence en fonction des priorités propres au bassin après avis conforme du comité de bassin.

Le Parlement définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences et fixe le plafond global de leurs dépenses sur la période considérée. Dans le cadre du programme pluriannuel d'intervention qu'elles établissent sur avis conforme des comités de bassin, les agences de l'eau apportent directement ou indirectement des concours financiers aux personnes publiques ou privées pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins hydrographiques qui contribuent à la gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

La loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques a fixé à 14 milliards d'euros le plafond des dépenses des agences de l'eau dans le cadre du 9^{ème} programme d'intervention de 2007 à 2012. Ces dépenses auront notamment vocation à financer des actions en faveur de l'assainissement collectif ou non collectif, et de la distribution d'eau potable. Au moins 1 milliard d'euros de ces dépenses sera en outre consacré à la solidarité envers les communes rurales, pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Les aides de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

La loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques a créé un Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), qui se substitue à l'actuel Conseil supérieur de la pêche (CSP) avec des missions élargies. Les objectifs de ce nouvel établissement public national à caractère administratif sont à la fois de doter l'Etat d'une compétence technique forte au niveau national (en matière de système d'information sur l'eau, de surveillance des milieux aquatiques, d'expertises et études), de mieux associer les acteurs de l'eau (collectivités territoriales, usagers) et les instances de bassin à la

politique nationale de l'eau, d'apporter un appui à l'ensemble des acteurs de l'eau, et de réformer le CSP.

Les ressources de l'ONEMA sont issues de dotations versées par les agences de l'eau, globalement plafonnées par la loi à 108 M€ par an pour la période 2007-2012. Une grande partie de ce budget sera consacrée à garantir une solidarité financière entre les bassins. Il pourra attribuer dans ce cadre des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

Les aides des départements

Les départements peuvent accorder des subventions d'équipement aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'adduction d'eau, notamment sur la base de leur compétence générique en matière d'équipement rural. Ces financements propres examinés par les conseils généraux permettent dans de nombreux départements de compléter les aides des agences de l'eau.

La loi [n° 2006-1772 du 30 décembre 2006](#) sur l'eau et les milieux aquatiques a d'ailleurs prévu, en son article 82, que la mise en œuvre par les agences de l'eau de la solidarité en faveur des communes rurales donnera lieu à la signature de conventions entre les agences et les départements, lorsque ces derniers participent au financement des travaux visés, afin de définir les critères de répartition des subventions.

Il convient de noter également que la loi a étendu les compétences des services d'assistance technique aux stations d'épuration des départements (SATESE) à l'assainissement non collectif, à la protection de la ressource en eau, à la restauration et à l'entretien des milieux aquatiques. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences, pourront bénéficier de cette assistance technique, dans le cadre d'un dispositif spécifique de solidarité et d'aménagement du territoire (article 73 de la loi) précisé dans un prochain décret d'application.