

ÇA FLOTTE

Loi Notre : l'incertitude demeure sur la gestion des eaux pluviales

À compter du 1^{er} janvier 2020, les communautés de communes et d'agglomération se voient transférer, à titre obligatoire, l'exercice des compétences « eau » et « assainissement ». Depuis une précision apportée par la Direction générale des collectivités locales, nul doute que la compétence « assainissement » inclut la gestion des eaux pluviales. Pour autant, de nombreuses incertitudes et difficultés demeurent s'agissant de la gestion de ces eaux.

La gestion des eaux pluviales est un cadeau empoisonné certes... mais on ne sait toujours pas jusqu'à quel point la loi Notre s'est montrée généreuse. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 prévoit qu'au 1^{er} janvier 2020, les communautés de communes et d'agglomération disposeront, au titre de leurs compétences obligatoires, des compétences « eau » et « assainissement ». S'agissant du devenir des dispositions prévoyant, ou plutôt imposant, ces transferts de compétences, il faut relever, l'approbation par la Chambre haute, le 23 février dernier, d'une proposition de loi (1). Adoptée, en première lecture, par le Sénat, ladite proposition prévoit de revenir sur le transfert, à titre obligatoire, de ces compétences. Ainsi, si cette proposition de loi aboutissait, les transferts en question ne constitueraient plus une obligation pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, et ces derniers ne se réaliseraient qu'à titre optionnel, si telle était la volonté de ces communautés.

Des adaptations législatives nécessaires

En outre, s'agissant de cette question, il est intéressant de souligner que le président de la République a pu préciser, dans son discours prononcé le 17 juillet dernier, lors de la Conférence nationale des territoires, qu'« il n'y aura donc pas de nouvelle grande réforme des institutions, des



© PXL STORE - FOTOLIA

collectivités et des niveaux de collectivités. Mais, je suis ouvert aux adaptations législatives qui permettront de corriger les éléments d'aberrations qui remontent du terrain. Sur l'eau, je vous ai entendu [...]. Sur tous ces sujets, nous procéderons de manière pragmatique aux adaptations nécessaires ». Néanmoins, au jour d'aujourd'hui, en l'état actuel des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, ces transferts de compétences demeurent applicables et il pourrait se révéler plus que hasardeux et périlleux pour les communautés concernées de ne pas les anticiper. Aussi, ces dernières ont tout intérêt à se préparer aux transferts de compétences « eau » et « assainissement », quitte, le cas échéant, à repousser, voire abandonner, lesdits transferts si de nouvelles dispositions législatives le leur permettent.

Toutefois, si le législateur a omis de préciser expressément qu'une telle prise de compétence globale en matière d'eau et d'assainissement apparaît nécessairement inclure la gestion des eaux pluviales, les services de la Direction générale des collectivités locales (2) ont clos le débat en venant préciser, dans une note d'information en date du 13 juillet 2016, que « la compétence assainissement inclut la gestion des eaux pluviales ».

Une affirmation fondée sur une décision du Conseil d'État

Pour justifier une telle affirmation, la DGCL se fonde sur une jurisprudence (3) du Conseil d'État (4), au sein de laquelle les juges de cassation ont considéré, lors d'un contentieux relatif à l'indemnisation de dommages subis en raison du

fonctionnement défectueux du réseau d'eaux pluviales, que « la compétence eau et assainissement est transférée de manière globale aux communautés urbaines, ce qui inclut la gestion des eaux pluviales ».

La note déduit de cette jurisprudence que le juge « assimile la gestion des eaux pluviales à un service public relevant de la compétence assainissement, qui comprend donc, aux côtés des services publics de l'évacuation des eaux usées et de la distribution d'eau potable, celui de la gestion des eaux pluviales (tel que défini à l'article L.2226-1 du CGCT) ». Elle en conclut donc, assez logiquement en droit, que « les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'assainissement sont dès à présent tenus d'assurer un service d'évacuation et de traitement des eaux pluviales ».

Si les juridictions administratives ne semblent pas avoir eu l'occasion de réaffirmer la position du Conseil d'État, de nombreuses réponses ministérielles (5) sont venues s'inscrire dans la droite ligne de cette orientation en rappelant que la compétence assainissement comprend la gestion des eaux pluviales et que toute collectivité compétente en matière d'assainissement l'est également en matière d'eaux pluviales. En conséquence, même si aucun texte ne le prévoit expressément, il apparaît bien, en droit, que la compétence « assainissement » doit être appréhendée, s'agissant de son contenu, comme incluant la gestion des eaux pluviales... mais des eaux pluviales telles que définies à l'article L.2226-1 du CGCT, soit des eaux pluviales urbaines seulement.

Qu'en est-il des eaux pluviales non urbaines ?

Une incertitude demeure, en effet, s'agissant de l'inclusion de la gestion des eaux pluviales au sein de la compétence assainissement dans la mesure où il pourrait être considéré

que la gestion des eaux pluviales non urbaines ne relève pas de la compétence assainissement. En effet, la note d'information du 13 juillet 2016 considère que seules les eaux pluviales, au sens de l'article L.2226-1 du CGCT, autrement dit les eaux pluviales urbaines, font partie de la compétence assainissement. Ainsi, a contrario, si la note prend le soin de préciser que les eaux pluviales de l'article susvisé, soit les eaux pluviales urbaines, sont incluses dans la compétence assainissement, c'est que les eaux pluviales non urbaines ne feraient pas partie intégrante de la compétence assainissement...

Une incertitude demeure : la compétence couvre nécessairement toutes les eaux pluviales ou seulement les eaux pluviales urbaines ?

Néanmoins, une telle position pourrait entrer en contradiction avec la décision du Conseil d'État de 2013 puisque dans cette décision les juges de cassation visent les eaux pluviales, en général, et ne distinguent pas selon que ces eaux soient urbaines ou non urbaines. Or, si la jurisprudence a une valeur infra-législative, de sorte qu'elle doive se plier aux règles édictées par une loi, elle est également supra-décrétale et donc supérieure à une note d'information rédigée par les services de l'État. Ainsi, une incertitude demeure quant au fait de savoir si la compétence couvre nécessairement toutes les eaux pluviales ou seulement les eaux pluviales urbaines.

Distinguer eaux pluviales urbaines et non urbaines

Le ministre a récemment pu préciser ce que recouvrait la notion de « gestion des eaux pluviales urbaines ». Il apparaît ainsi que

l'assiette matérielle de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines se caractérise par une zone classée constructible (donc urbanisée et à urbaniser) par un document d'urbanisme.

L'assiette matérielle de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines se caractérise par une zone classée constructible.

Autrement dit, l'EPCI, compétent en matière d'assainissement se retrouve donc en charge de la gestion des eaux pluviales urbaines (6), c'est-à-dire de la gestion des eaux pluviales dans les zones classées constructibles par les documents d'urbanisme (PLU, POS...) en vigueur. En dehors de ces zones constructibles, l'EPCI n'aurait donc, en principe, pas l'obligation d'assurer la gestion des eaux pluviales.

Les eaux pluviales incluses ou non dans la Gemapi ?

La définition légale de la compétence Gemapi pencherait plutôt en faveur de l'exclusion de la gestion des eaux pluviales non urbaines de cette compétence.

En effet, aux termes des dispositions de l'article L.211-7 du code de l'environnement, dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2018, il est précisé que la Gemapi comprend les missions définies aux 1^o, 2^o, 5^o et 8^o du I de cet article et qui sont les suivantes :

- « 1^o L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2^o L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5^o La défense contre les inondations et contre la mer ;

»»»

8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ».

Il semble que l'intention du législateur ait visé à ne pas inclure les eaux pluviales dans la Gemapi.

Or, le texte ne prévoit pas de renvoi à la mission définie au paragraphe 4° de cet article relatif aux eaux pluviales : « 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ». De ce fait, il semble, au vu de ces éléments, que l'intention du législateur ait visé à ne pas inclure les eaux pluviales dans la Gemapi.

Une compétence nécessairement transférée aux EPCI ?

La volonté du législateur semble bien, à moyen terme, de désigner l'échelon intercommunal comme compétent

pour tout ce qui ressort du petit cycle de l'eau (eau potable, assainissement – collectif et non collectif – et les eaux pluviales urbaines). Dès lors, il serait difficilement concevable d'assigner la compétence eaux pluviales non urbaines à une autre collectivité que l'EPCI.

Néanmoins, à ce jour et en l'état, en se fondant sur les règles juridiques existantes, force est de constater qu'en définitive, la question de la collectivité responsable de la gestion des eaux pluviales non urbaines demeure sans réponse claire et explicite bien que la logique, notamment fonctionnelle, puisse conduire à ce que l'EPCI compétent s'agissant de l'eau potable, de l'assainissement, des eaux pluviales urbaines le soit aussi s'agissant des eaux pluviales non urbaines. Cependant, en l'absence d'une désignation expresse (par les textes ou par le juge), il pourrait être considéré que la gestion des eaux pluviales non urbaines ne ressorte pas de plein droit de la compétence

des EPCI, compétents en matière d'assainissement, mais puisse, en partie au moins, ressortir du maire au titre de ses pouvoirs de police. ♦

Pierre-Stéphane Rey

(1) Proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes, de MM. Bruno Retailleau, François Zocchetto, Philippe Bas, Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 11 janvier 2017, par la suite étendue aux communautés d'agglomération par amendement (amendements n° 2 rect. bis du 22 février 2017 et n° 1 rect. quinquies du 23 février 2017) et depuis intitulée Proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Cette proposition a été transmise à l'Assemblée nationale le 24 février 2017 et le 6 juillet 2017.

(2) Note d'information relative aux incidences de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République sur l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les établissements publics de coopération intercommunale (NOR : ARCB1619996N).

(3) Relevons que l'on cherchera vainement le fondement juridique du rattachement des eaux pluviales à la compétence « assainissement » au sein du corpus juridique relatif à la compétence « eaux pluviales » (articles L.2226-1 et suivants du CGCT), ce dernier ne mentionnant, en effet, aucun lien implicite ou explicite entre la gestion des eaux pluviales et des eaux usées. (4) Conseil d'État, 4 décembre 2013, n° 349614. (5) Réponse à la question n° 97540, JOANQ 6 septembre 2016; Réponse à la question n° 19211, JO Sénat 30 juin 2016; Réponse à la question n° 90305, JOANQ 20 septembre 2016; Réponse à la question n° 86284, JOANQ 29 décembre 2015 et réponse à la question n° 23655, JO Sénat 8 décembre 2016. (6) Voir sur ce point, la réponse à la question n° 98958, JOANQ du 6 décembre 2016.

JOURNÉE D'ÉTUDE

Techni.Cités

17 OCTOBRE 2017 - PARIS

Eau & Assainissement

EAU POTABLE, ASSAINISSEMENT, EAUX PLUVIALES URBAINES : ÊTRE PRÊT POUR 2020 !

- Comment réussir la prise de compétence et construire la gouvernance (approche Socle)
- Quels arbitrages pour choisir les modes de gestion des services
- Les points clés pour organiser les services de l'eau et de l'assainissement et mettre en œuvre leurs missions
- Gestion des eaux pluviales urbaines : comment préciser le périmètre du service et structurer sa gestion

En partenariat avec :

Avec le soutien de :

INSCRIVEZ-VOUS DÈS MAINTENANT !

Programme complet et inscription sur : conferences.lagazettedescommunes.com
 Rubrique « Conférences », journée d'étude « Eau & assainissement »

Elvire ROULET
 elvire.roulet@infopro-digital.com
 01 77 92 93 36