INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Note juridique

INSTITUTIONS ET POUVOIRS LOCAUX

— MAI 2025

Compétences « eau » et « assainissement » des communautés de communes depuis la loi du 11 avril 2025

Loi du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement »

1. Nature des compétences « eau » et « assainissement » et modalités de transfert aux communautés de communes 2

2. Conséquences du transfert des compétences 5

3. Délégation des compétences aux communes membres ou aux syndicats infra-communautaires 6

4. Gouvernance locale 7

5. Nouveaux ajustements pour les communes continuant d'exercer les compétences 8

Version du 6 mai 2025

La loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » est la quatrième loi à modifier la loi NOTRe du 7 août 2015 concernant le transfert des compétences « eau » et « assainissement » dont elle prévoyait la généralisation à l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre.

Par la loi du 11 avril 2025, le législateur a décidé d'un changement d'orientation en revenant sur le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes qui devait intervenir au 1er janvier 2026. Cette dernière loi introduit également quelques ajustements supplémentaires.

Les éléments développés ci-dessous répondent aux questions posées par les adhérents d'Intercommunalités de France à son service d'accompagnement juridique pour comprendre le cadre juridique qui en résulte.

Les communautés de communes pourront prendre utilement connaissance de la FAQ de la DGCL relative à la prise des compétences « eau » et « assainissement » (version d'avril 2025).

1. NATURE DES COMPETENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » ET MODALITES DE TRANSFERT AUX COMMUNAUTES DE COMMUNES

Maintien du caractère obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » pour les transferts déjà effectués

La loi du 11 avril 2025 ne remet pas en cause le transfert des compétences « eau » et « assainissement » là où il a été effectué.

Les communautés de communes (CC) qui ont procédé au transfert des compétences « eau » et « assainissement » avant la date de promulgation de la loi les exercent donc, au titre des compétences obligatoires, sans possibilité pour les communes de se voir restituer la ou les compétence(s).

Caractère facultatif des compétences « eau » et « assainissement » dans les CC non compétentes lors de la promulgation de la loi du 11 avril 2025

Lorsqu'elles n'ont pas été transférées aux CC au 23 avril 2025 (date de la promulgation de la loi du 11 avril 2025), les compétences « eau » et « assainissement » relèvent désormais des compétences supplémentaires – catégorie de compétences au choix dont la loi définit le libellé et qui sont toujours assorties d'une définition d'intérêt communautaire dans les CC (voir ci-dessous) – compétences qui sont transférées facultativement.

Sécabilité de la compétence « assainissement »

La loi rend la compétence « assainissement » sécable (soit l'assainissement collectif, soit l'assainissement non collectif) dans les communautés de communes dans les conditions qui suivent.

Si les communes membres d'une CC lui ont transféré une partie seulement de cette compétence avant la promulgation de la loi du 11 avril 2025, alors ce seul volet de la compétence « assainissement » présente le caractère de compétence obligatoire. L'autre volet de la compétence « assainissement » qui n'aurait pas été transféré à la date de la promulgation de la loi du 11 avril 2025 peut être conservé par les communes ou transféré à la CC, pour laquelle il constituera une compétence supplémentaire.

Si une CC n'était pas compétente à la date de promulgation de la loi du 11 avril 2025, un transfert facultatif de la compétence supplémentaire dorénavant prévue par le CGCT pourra porter, au choix, sur tout ou partie de l'assainissement collectif et non collectif.

Modalités de transfert facultatif de droit commun

L'ensemble des communes membres de la CC peuvent procéder au transfert des compétences « eau » ou « assainissement » dans les conditions de majorité habituellement requises pour procéder au transfert facultatif de compétence (CGCT, art. L. 5211-17).

La mise en œuvre de la procédure nécessite les délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise : deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale, ou inversement, et accord du conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

Les dispositions de la loi n° 2018-702 du 3 août de 2018 relatives à la minorité de blocage sont abrogées :

- ce qui rend caduque la jurisprudence (CE, 29 juillet 2020, Communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée, n° 437283) selon laquelle les dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT ne peuvent recevoir application pour le transfert des compétences « eau » et « assainissement » qu'à la condition que ne s'y opposent pas, dans les trois mois, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population ;
- y compris la disposition de cette loi selon laquelle *« Si, après le 1er janvier 2020, une communauté de communes n'exerce pas les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement ou l'une d'entre elles, l'organe délibérant de la communauté de communes peut également, à tout moment, se prononcer par un vote sur l'exercice de plein droit d'une ou de ces compétences par la communauté. Les communes membres peuvent toutefois s'opposer à cette délibération, dans les trois mois, dans les conditions prévues au premier alinéa [minorité de blocage] ».*

Définition de l'intérêt communautaire après le transfert des compétences

Dans les communautés de communes, l'ensemble des compétences supplémentaires, à savoir celles dont le libellé est prévu par le CGCT sans obligation de transfert (CGCT, art. L. 5214-16, II), sont soumises à la définition de leur intérêt communautaire par le conseil communautaire délibérant à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (même article, IV).

Depuis la loi du 11 avril 2025, l'eau et l'assainissement relèvent de cette catégorie de compétences dans les CC qui n'étaient pas compétentes lors de la promulgation de cette loi.

L'application de cette règle générale implique donc, en l'absence de dérogation, que les CC se voyant transférer les compétences « eau » et « assainissement » définissent l'intérêt communautaire qui s'y attache avant d'être pleinement compétentes. Pour mémoire, l'absence de délibération au terme d'un délai de deux ans suivant le transfert emporte la compétence complète de l'intercommunalité.

Les marges d'appréciation pour définir l'intérêt communautaire de ces deux compétences apparaissent néanmoins limitées :

- à titre juridique, par les règles spécifiques définissant le contenu des compétences « eau » (CGCT, art. L. 2224-7) et « assainissement » (CGCT, art. L. 2224-8) ;
- à titre pratique, par la réalité des réseaux existants, voire par la cohérence des investissements projetés.

Exercice des compétences sur une partie du territoire intercommunal : transfert facultatif partiel

Le CGCT permet aussi, depuis la loi 3DS du 21 février 2022, à une ou plusieurs communes membres de transférer à l'intercommunalité les compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive, sans que cela n'emporte transfert de compétence pour toutes les communes (CGCT, art. L. 5211-17-2).

A l'heure où sont rédigées ces lignes, le juge n'a pas été amené à se prononcer sur la possibilité ou l'impossibilité d'engager un transfert de compétence dans ce cadre pour des compétences définies par la loi au titre des compétences supplémentaires (pour les CC : CGCT, art. L. 5214-16, II, précité), ce qui est le cas des compétences « eau » et « assainissement » dans les CC (cf. ci-dessus).

Pour mémoire, les conditions de majorité requises dans ce cadre pour procéder au transfert de compétence ne sont pas différentes de celles prévues pour le transfert facultatif de compétence « de droit commun » (voir ci-dessus). C'est donc l'ensemble des communes qui doit l'approuver mais si elles ne sont pas toutes concernées par le transfert. Les délibérations favorables au transfert doivent définir, selon des critères objectifs, les compétences transférées et déterminer le partage des compétences entre les communes et la CC. Elles peuvent, le cas échéant, établir une liste d'équipements ou de services correspondant aux compétences transférées.

Fin de l'obligation pour les communes d'organiser un débat préparatoire au transfert

Dans le même temps que la loi du 11 avril 2025 a mis fin au transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » à l'ensemble des CC au 1er janvier 2026, elle a abrogé l'obligation pour les communes membres et leur communauté de communes d'organiser un débat sur la tarification des services publics d'eau et d'assainissement des eaux usées et sur les investissements en 2025, qui avait été prévue par la loi 3DS du 21 février 2022 (art. 30, III).

2. CONSEQUENCES DU TRANSFERT DES COMPETENCES

La loi du 11 avril 2025 ne remet pas en cause les règles régissant les transferts des compétences eau et assainissement s'agissant des conséquences financières, ainsi que sur les agents.

Réunion de la CLECT et modification des attributions de compensation

Les compétences « eau » et « assainissement » sont exercées sous forme de service public à caractère industriel et commercial (SPIC).

Or, la loi impose que le budget annexe d'un SPIC soit équilibré en recettes et en dépenses (CGCT, art. L. 2224-1). En conséquence, le transfert d'une compétence exercée sous la forme d'un SPIC est, en principe, financièrement neutre et n'entraîne pas la modification du montant des attributions de compensation (AC) versées aux communes membres lorsque l'intercommunalité est à fiscalité professionnelle unique.

Toutefois, malgré l'interdiction générale de prise en charge des dépenses de SPIC dans le budget général, la loi autorise les communes, dans certaines hypothèses et sous certaines conditions (CGCT, art. L. 2224-2), à verser une subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe. Dans cette hypothèse, le flux financier régulier qui existe entre le budget principal et le budget annexe a vocation à être recensé au titre des charges transférées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) avant modification des AC.

Absence d'obligation de transfert du solde des budgets annexes

Le transfert de compétence entraîne de plein droit la mise à disposition, au bénéfice de l'intercommunalité, des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de la compétence. En revanche, le solde du compte administratif du budget annexe d'un SPIC ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits et obligations qui lui seraient attachés (Conseil d'Etat, 25 mars 2016, n° 386623, La Motte-Ternant). En conséquence, le transfert du solde du compte administratif du budget annexe d'un SPIC ne peut résulter que d'un accord exprès des collectivités concernées.

Agents territoriaux

Les conséquences du transfert des compétences « eau » et « assainissement » sur les agents communaux exerçant leurs missions dans ce cadre restent inchangées (CGCT, art. L. 5211-4-1) :

- ceux qui exercent la totalité de leurs missions au titre des compétences transférées sont transférés de droit à l'intercommunalité dont ils relèvent dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs, selon des conditions définies par accord entre la commune et l'intercommunalité ;
- ceux qui n'en exercent qu'une partie peuvent se voir proposer le transfert. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'intercommunalité.

Les conséquences sont les mêmes pour les agents employés par un syndicat de communes auquel une CC nouvellement compétente se substitue.

3. DELEGATION DES COMPETENCES AUX COMMUNES MEMBRES OU AUX SYNDICATS INFRA-COMMUNAUTAIRES

La loi du 11 avril 2025 confirme la possibilité pour les CC compétentes de déléguer les compétences « eau » et « assainissement », ainsi que la gestion des eaux pluviales urbaines, à leurs communes membres ou à des syndicats infra-communautaires.

Délégation des compétences à une commune membre

Le délai laissé à une communauté de communes pour répondre à la demande d'une commune membre de bénéficier d'une délégation des compétences « eau » ou « assainissement » est dorénavant de deux mois, contre trois précédemment.

Délégation des compétences à des syndicats infra-communautaires

La loi du 11 avril 2025 supprime la condition, jusqu'alors en vigueur, selon laquelle un syndicat infra-communautaire devait avoir été créé avant le 1er janvier 2019 pour pouvoir bénéficier de la délégation de tout ou partie des compétences « eau » ou « assainissement », ainsi que celle relative à la gestion des eaux pluviales urbaines.

En d'autres termes, tout syndicat infra-communautaire peut prétendre à être délégataire de ces compétences, quelle que soit sa date de création.

Modalités de la délégation de compétence à une commune ou un syndicat infra-communautaire

La loi renvoie désormais à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser le contenu de la convention de délégation.

Dans l'attente de la parution de ce décret, les dispositions législatives prévoient d'ores et déjà que la convention doit notamment déterminer :

- la durée de la délégation de compétence ;
- ses modalités d'exécution ;
- les conditions tarifaires des services d'eau et d'assainissement des eaux usées.

A ce jour, le juge administratif (TA Nice, 22 juin 2023, n° 2106695) a précisé qu'une délégation de compétence à une commune intervient nécessairement après le transfert obligatoire de la compétence à l'intercommunalité, et donc dans le respect des conséquences relatives au transfert de compétence (notamment la mise à disposition des biens meubles et immeubles, dont les contrats portant sur les emprunts). Aussi, le juge a considéré que les emprunts relèvent de la collectivité délégante (l'intercommunalité) ; la convention de délégation ne peut donc pas prévoir que la charge des emprunts pèse sur la collectivité délégataire (la commune).

4. GOUVERNANCE LOCALE

Délégués siégeant au sein des syndicats infra-communautaires

La règle est inchangée : il appartient aux communes membres des éventuels syndicats infra-communautaires d'y désigner leurs délégués. La communauté de communes n'a aucun rôle en la matière.

Nouveau rôle de la CDCI

Dans les six mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) doit se réunir pour évoquer les enjeux relatifs à la qualité et à la quantité de la ressource en eau à l'échelle de chaque commune et à l'échelle du département, la performance des services et l'efficacité des interconnexions ainsi que les perspectives d'évolution à dix ans de ces différents éléments.

La CDCI peut alors formuler des propositions non contraignantes sur l'organisation territoriale des compétences « eau » et « assainissement » à l'échelle du département (CGCT, nouvel art. L. 5211-45-1).

Une fois que le compte-rendu de cette réunion de la CDCI est publié, les conseils municipaux (CGCT, nouvel art. L. 2224-7-1-2), ainsi que les conseils communautaires des communautés de communes (qu'elles soient compétentes ou non ; CGCT, nouvel art. L. 5214-17), doivent se réunir pour évoquer les mêmes enjeux, à savoir les enjeux relatifs à la qualité et à la quantité de la ressource en eau à l'échelle de chaque commune et à l'échelle du département, la performance des services et l'efficacité des interconnexions ainsi que les perspectives d'évolution à dix ans de ces différents éléments. La loi ne prévoit pas de date-limite pour la réunion de ces conseils municipaux et communautaires.

5. NOUVEAUX AJUSTEMENTS POUR LES COMMUNES CONTINUANT D'EXERCER LES COMPETENCES

La loi du 11 avril 2025 prévoit deux nouveaux assouplissements au bénéfice des communes conservant l'exercice des compétences « eau » et « assainissement ».

Réalisation d'études sur la gestion de la ressource en eau et sur la sécurité du service

En premier lieu, la loi permet désormais à une commune qui assure la gestion des compétences « eau » et « assainissement » de « réaliser, avec l'établissement public de coopération intercommunale et les communes du bassin versant, des études sur la gestion de la ressource en eau et sur la sécurité du service » (CGCT, art. L. 2224-7-6, modifié par l'article 2 de la loi du 11 avril 2025).

Il peut être relevé que la rédaction adoptée vise « l'EPCI » à titre général, sans limitation explicite à la seule intercommunalité à fiscalité propre. Il en résulte, dans l'attente d'une éventuelle précision par le juge, une ambigüité sur la question de savoir si un syndicat de communes (ou un syndicat mixte fermé par renvoi) intervenant à l'échelle du bassin versant serait également fondé à participer à de telles études.

Cas de rupture du réseau d'eau d'une commune exerçant la compétence

En deuxième lieu (CGCT, art. L. 2224-7-1-1, créé par l'article 4 de la loi du 11 avril 2025), un assouplissement a été créé pour les cas de rupture qualitative ou quantitative du réseau public d'adduction et de distribution d'eau potable d'une commune, à la condition que cette circonstance intervienne pour la première fois depuis au moins cinq ans : le maire de la commune peut alors demander la mise à disposition d'eau potable à une commune voisine dont les réserves d'eau sont supérieures aux besoins estimés.

Lorsqu'elle accepte cette demande, la commune voisine fournit gratuitement la ressource en eau – elle ne peut donc pas la lui vendre ou être dédommagée pour cela – et la commune bénéficiaire finance son acheminement.

Il est précisé que la commune donatrice est exemptée de toute contribution sur l'eau faisant l'objet du transfert gratuit.

Rédaction :

Julie Cotelle, conseillère juridique

j.cotelle@intercommunalites.fr

Simon Mauroux, responsable du pôle institutions, droit et administration

s.mauroux@intercommunalites.fr