

**N° 431494**  
**M. J... et Mme R...**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 8 janvier 2021**  
**Décision du 26 janvier 2021**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

A quelles conditions une commune est-elle tenue de faire droit à une demande de raccordement au réseau public de distribution d'eau potable ? A cette question aussi ancienne que le développement de l'eau courante, votre jurisprudence n'apporte encore aujourd'hui que peu de réponses, en particulier en ce qui concerne les implications de la loi sur l'eau du 30 décembre 2006<sup>1</sup>. La présente affaire vous permettra notamment de définir la portée des schémas de distribution d'eau potable dont cette loi a prévu l'adoption.

M. Patrick J... et Mme Frédérique R... ont acquis le 3 avril 2015 une maison d'habitation située à Portes-en-Valdaine, commune rurale du département de la Drôme (400 habitants). Cette maison n'était pas reliée au réseau communal d'eau potable et ne bénéficiait que d'une servitude de droit privé permettant l'accès à un puits situé sur un terrain voisin. M. J... et Mme R... ont demandé au maire à plusieurs reprises le raccordement au réseau public, qui leur a été refusé en dernier lieu par une décision du 16 octobre 2015, qu'ils ont contestée devant le tribunal administratif de Grenoble. Par un jugement du 14 juin 2018, celui-ci a annulé la décision et enjoint au maire d'autoriser le raccordement dans un délai d'un mois. Par l'arrêt attaqué du 9 avril 2019, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé ce jugement et rejeté la demande présentée devant le tribunal.

Nous dirons quelques mots au préalable de la compétence de la juridiction administrative, qui n'est pas contestée. La loi dispose 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 (CGCT)) et les litiges opposant les personnes responsables de la gestion des SPIC et leurs usagers relèvent de la compétence de la juridiction, y compris s'agissant du refus d'autoriser le raccordement d'un usager au réseau

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

communal (CE, 20 janvier 1988, *SCI La Colline*, n° 70719, Rec.). Toutefois, les litiges relatifs au refus de la commune de réaliser des travaux d'extension du réseau sont regardés comme des litiges de travaux publics et relèvent ainsi du juge administratif (CE, 26 novembre 1986, *L...*, n° 65814, Tab. ; 8 juin 2015, *B...*, n° 362783, Tab. et les conclusions d'Emmanuelle Cortot-Boucher exposant cette ligne de partage). Tel est le cas en l'espèce puisque la décision attaquée refuse la réalisation de travaux de raccordement.

Nous examinerons conjointement les deux premiers moyens du pourvoi, tirés de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la circonstance que la propriété des requérants était située à l'intérieur de la zone déterminée par le schéma de distribution d'eau potable ne suffisait pas à créer d'obligation pour la commune de procéder à des travaux de raccordement et que le coût élevé des travaux suffisait à justifier le refus.

Dans l'état du droit antérieur à la loi du 30 décembre 2006, peu de textes encadraient les décisions de la personne publique responsables de la réalisation du réseau d'eau potable. Votre jurisprudence admettait que différents motifs puissent justifier les décisions de refus de raccordement : éloignement d'un hameau par rapport à l'agglomération principale (CE, 30 mai 1962, *Parmentier*, Rec. p. 912) ; bonne gestion et préservation de la qualité du réseau d'adduction d'eau (CE, 27 juin 1994, *C...*, n° 85436, Rec.). La collectivité publique jouissait ainsi d'une grande latitude dans la décision de procéder ou non au raccordement, ce qui n'a pas empêché l'adduction de la très grande majorité des habitations aux réseaux d'eau potable au cours du XXe siècle<sup>2</sup>. Seules deux limites étaient apparentes : d'une part, le règlement national d'urbanisme prévoit de longue date que les constructions ne peuvent être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été autorisée<sup>3</sup> ; d'autre part, la personne publique compétente ne peut refuser par une décision générale le raccordement de tous les terrains non constructibles (décision *C...* précitée).

La loi sur l'eau du 30 décembre 2006 est venue renforcer la consistance de ce cadre juridique en créant notamment un nouvel article L. 2224-7-1 du CGCT. Celui-ci affirme d'abord le caractère exclusif en principe de la compétence communale en matière de distribution d'eau potable<sup>4</sup>. Il dispose ensuite que « *dans ce cadre, [les communes] arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution* ».

<sup>2</sup> Selon le Centre d'information sur l'eau, association qui émane des principales entreprises du secteur, en 1930, seulement 23% des communes disposaient d'un réseau de distribution d'eau potable à domicile, et en 1945, 70% des communes rurales n'étaient toujours pas desservies ; il faut attendre la fin des années 1980 pour que la quasi-totalité des Français bénéficient de l'eau courante à domicile (<https://www.cieau.com/espace-enseignants-et-jeunes/les-enfants-et-si-on-en-apprenait-plus-sur-leau-du-robinet/leau-potable-pour-tous-une-conquete-recente/>).

<sup>3</sup> Dispositions qui figurent aujourd'hui à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme et qui figuraient à l'article L. 111-6 antérieurement à l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme.

<sup>4</sup> La loi prévoit cependant que les compétences assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées. Par ailleurs, lorsque la compétence est communale, elle est souvent exercée au niveau intercommunal.

Ultérieurement, la loi<sup>5</sup> du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II ») a précisé le contenu du schéma, en disposant qu'il « *comprend notamment un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable* », dans un souci d'entretien régulier de ces ouvrages afin de limiter les fuites d'eau. Il n'en reste pas moins que la vocation première du schéma est d'identifier les zones de desserte.

La même loi a consacré un « droit à l'eau » énoncé au deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'environnement : « *Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.* ».

Devant la cour, M. J... et Mme R... avaient invoqué ces deux dispositions et fait valoir que leur maison était située dans le secteur de la Citadelle, lequel était délimité par le schéma de distribution d'eau potable établi en 2010. La cour, après avoir cité les deux articles de loi, a jugé que « ni ces dispositions, (...) ni aucune autre disposition législative ou réglementaire, ne mettent à la charge des communes une obligation générale de raccordement au réseau public de distribution d'eau potable ». Elle a ensuite estimé qu'à la supposer établie, la seule circonstance que la maison serait située dans un secteur identifié par le schéma ne pouvait créer d'obligation pour la commune, compte tenu du coût excessif des travaux au regard de ses capacités financières et de l'accès des requérants à une autre source d'eau potable.

Comme la cour, il nous paraît difficile de déduire du seul article L. 210-1 du code de l'environnement une obligation de raccordement. Il s'agit d'un article de principe qui renvoie pour sa mise en œuvre aux lois et règlements. Les travaux préparatoires de ces dispositions, issues d'un amendement du Gouvernement, montrent qu'elles ont été inspirées par le souci de celui-ci d'inscrire dans la loi une position de principe qu'il portait au même moment au niveau international lors du Forum mondial de l'eau de Mexico. Les seules implications de ce droit évoquées au cours des discussions au Parlement portent sur des mesures sociales, telles que l'octroi d'aides dédiées aux familles en difficulté et l'encadrement des coupures d'eau en cas d'impayé.

En revanche, la cour nous semble avoir atténué à l'excès la portée du schéma de distribution en lui déniait quasiment toute portée impérative. S'agissant de la compétence jumelle de l'assainissement, vous avez jugé qu'il appartenait aux communes et aux EPCI compétents, qui « *disposent sur ce point d'un large pouvoir d'appréciation, de délimiter les zones d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif* » et qu'après avoir délimité une telle zone, ces personnes publiques sont tenues « *tant [qu'elles] n'ont pas modifié cette délimitation, d'exécuter dans un délai raisonnable les travaux d'extension du réseau d'assainissement collectif afin de le raccorder aux habitations qui sont situées dans cette zone et dont les propriétaires en ont fait la demande* » (CE, 24 novembre 2017, M. X..., n° 396046, Tab.).

---

<sup>5</sup> Loi n° 2010-788.

Certes, les compétences d'eau et d'assainissement sont plutôt des fausses jumelles que des vraies. A la différence du réseau de collecte des eaux usées<sup>6</sup>, il n'existe aucune obligation de raccordement au réseau de distribution d'eau potable. Cette différence s'explique par le fait que le rejet des eaux usées est susceptible de causer des problèmes de santé publique alors que l'absence d'accès à l'eau courante ne cause de trouble qu'aux habitants eux-mêmes. S'agissant du schéma, la loi est plus claire sur le caractère impératif pour la commune du schéma d'assainissement, l'article L. 2224-10 du CGCT prévoyant que les communes délimitent « *les zones d'assainissement collectif où elles sont tenues d'assurer la collecte des eaux usées domestiques (...)* ».

Toutefois, l'examen des travaux préparatoires de l'article L. 2224-7-1 montre que le législateur n'a pas seulement entendu doter les communes d'un document de planification sans portée contraignante. Ces dispositions sont issues d'un amendement des députés Flajolet et Santini en 2<sup>e</sup> lecture à l'Assemblée nationale, dont l'exposé des motifs indique que « *l'introduction de la notion de schéma de distribution d'eau permet de tenir compte de l'existence éventuelle de zones non desservies par la commune, afin de ne pas créer d'obligation de desserte par celle-ci, pour l'ensemble du territoire communal* ». A contrario, il semble bien ressortir de l'intention du législateur qu'une obligation incombe aux communes à l'intérieur des zones desservies identifiées par le schéma.

Les principaux acteurs concernés s'accordent sur cette interprétation. Une note de l'AMF de 2014<sup>7</sup> indique que dans les zones de desserte identifiées par le schéma, « la commune ne peut refuser le branchement sauf dans des cas très particuliers tels qu'une construction non autorisée ou de façon plus générale en méconnaissance des règles d'urbanisme ». De même, un guide de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)<sup>8</sup> affirme que dans ces zones, « la collectivité compétente est soumise à une obligation de desserte en eau potable » et qu'elle est « tenue d'assurer l'alimentation en eau potable de l'ensemble des usagers du réseau situés dans ces zones lorsque ceux-ci en font la demande, dès lors qu'ils disposent d'un droit à être raccordés au réseau », sous les mêmes exceptions que celles mentionnées par la note de l'AMF.

La cour a donc commis une erreur de droit en jugeant que l'inclusion de la maison dans une zone de desserte définie par le schéma ne créait pas d'obligation pour la commune. Cette cassation est l'occasion d'apporter plusieurs précisions complémentaires sur les obligations incombant aux communes.

Tout d'abord, si les communes sont tenues par la loi d'adopter un schéma de distribution, il leur appartient comme en matière d'assainissement de définir les zones desservies et il convient de leur reconnaître à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation. Ceci leur permet de tenir compte du coût des travaux que peut représenter l'extension du réseau à des parties éloignées de la commune ou difficiles d'accès et de tenir compte de l'existence d'autres

<sup>6</sup> Cf. l'article L. 1331-1 du code de la santé publique. Les immeubles non raccordés doivent être équipés d'une installation d'assainissement non collectif (article L. 1331-1-1).

<sup>7</sup> AMF, « Le service public d'eau potable », juillet 2014, 14-7-16 / DP.

<sup>8</sup> AdCF, « Compétences eau et assainissement : Du transfert à l'exercice par les communautés et métropoles », note juridique, janvier 2017.

sources d'eau potable. En revanche, une fois les zones définies, nous ne voyons guère de justifications à une décision de refus de raccordement. La commune est tenue par le principe d'égalité de traiter équitablement les différents usagers installés dans cette zone. Si elle rencontre postérieurement à la définition du schéma des difficultés financières ou techniques nouvelles, il lui appartient de modifier celui-ci. Seul l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, qui interdit de raccorder les constructions édifiées sans autorisation, ou d'autres interdictions résultant de la loi pourraient faire obstacle à ce que le raccordement soit raccordé.

Le raccordement est donc en principe obligatoire dans la zone de desserte. Ceci n'implique pas qu'il doive toujours être immédiat. Là encore, comme pour l'assainissement, la commune doit disposer d'un « *délai raisonnable* » pour les réaliser, délai qui doit s'apprécier au regard du coût et de la difficulté technique des travaux d'extension, des moyens financiers de la collectivité et de la date à laquelle la zone en cause a été délimitée. Il nous semble en effet que le point de départ du délai doit être constitué par l'adoption du schéma et non par les demandes individuelles de raccordement : dès lors que la collectivité adopte le schéma, elle s'engage dans une démarche active de planification et ne doit pas attendre que des demandes lui parviennent pour la mettre en œuvre.

La situation est très différente en dehors des zones identifiées par le schéma. La commune ne s'y est donnée aucune obligation et il lui revient alors d'apprécier les suites à donner aux demandes, en fonction des difficultés de réalisation, de l'ampleur des besoins et de ses ressources. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire sur lequel le juge ne devrait exercer qu'un contrôle restreint.

Compte tenu de la différence de régime entre les zones de desserte et le reste du territoire de la commune, il importe que le schéma identifie clairement les zones. En l'espèce, il reviendra à la cour d'apprécier si le secteur de la Citadelle est bien, comme le soutiennent les requérants, une zone de desserte. Si le schéma ne comporte pas de carte, il devrait en ressortir pour caractériser une zone de desserte une intention non équivoque de la commune de procéder à des travaux d'extension dans la zone concernée.

Reste la question du financement, qui est bien entendu déterminante pour disposer d'une vision d'ensemble des obligations des communes mais qui n'est pas abordée par les parties. Faut de débat contradictoire sur ce point, nous nous en tiendrons aux quelques observations suivantes. Le fait que la commune soit tenue de procéder à des travaux de raccordement n'implique pas nécessairement qu'elle doive en supporter seule la charge. S'agissant de constructions nouvelles, les articles L. 332-6 et L. 332-15 du code de l'urbanisme lui permettent de mettre à la charge des pétitionnaires la réalisation des « *équipements propres* » à l'opération, c'est-à-dire ceux qui n'excèdent pas, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins des constructions concernées (CE, 17 mai 2013, *Société Isère Développement Environnement*, n° 337120, Tab. ; cf. aussi 26 décembre 2012, *Société Etablissement Laval et Lecamus*, n° 351680, Inédit et 30 décembre 2015, *Société La Pierre d'Angle*, n° 377258, Tab.). S'agissant de constructions existantes à la date de la demande de raccordement, comme c'est le cas en l'espèce, vous avez admis la possibilité d'offres de

concours volontaires des propriétaires concernés (CE, 9 mars 1983, *Société Lyonnaise des eaux*, n° 25061, Tab.).

Au vu de ces motifs, vous annulerez l'arrêt attaqué pour erreur de droit et renverrez l'affaire à la cour.

\* \*  
\*

La solution proposée crée un net contraste entre les obligations des communes au sein des zones de desserte qu'elles ont identifiées et en dehors de celles-ci. On peut peut-être craindre que cela ne dissuade les communes d'identifier de telles zones ou qu'elles soient conduites à les restreindre, et l'étude réalisée par le Conseil d'Etat en 2010 sur l'Eau et son droit relevait déjà que « *de nombreuses communes n'ayant pas adopté ce schéma avec l'indication des zones d'extension future du réseau, les personnes non encore desservies peuvent difficilement se plaindre de leur absence de raccordement* ». Toutefois, cette crainte ne devrait pas être exagérée : dès lors qu'une commune planifie une extension de son territoire aménagé, elle ne peut de toute façon éluder la réalisation des travaux d'adduction d'eau potable, qui conditionnent le caractère décent du logement<sup>9</sup>. Il est probable que la question concerne surtout, comme en l'espèce, des habitations anciennement non raccordées et à cet égard, votre jurisprudence permettra de clarifier les obligations des communes.

**PCMNC :**

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Lyon ;
- à ce qu'il soit mis à la charge de la commune le versement à M. J... et Mme R... d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

---

<sup>9</sup> Cf. décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 3.2.