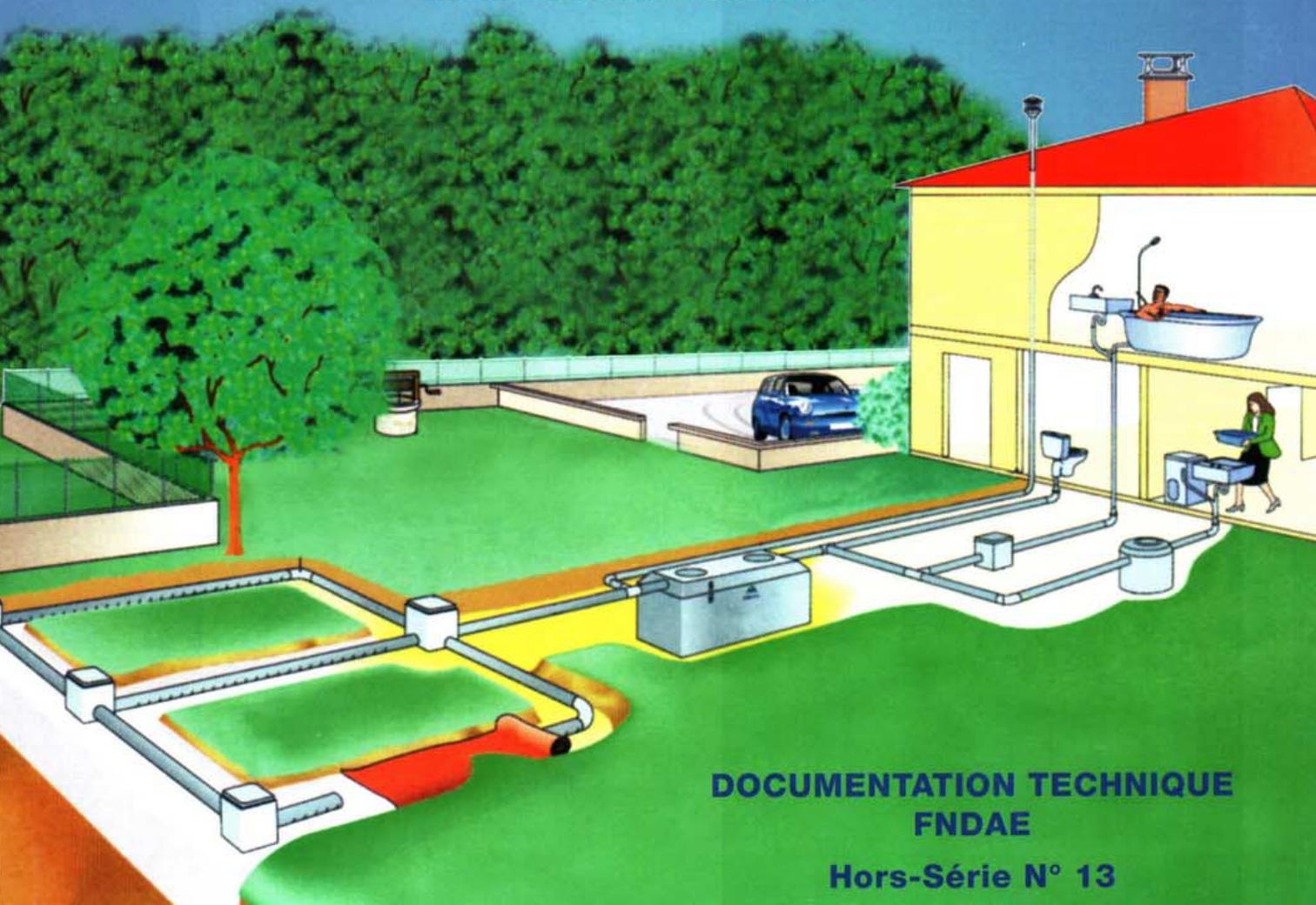


MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

LE CONTRÔLE ET L'ENTRETIEN DES INSTALLATIONS D'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF

*Etat de la réglementation et bilan
des premières mises en place
de services publics de gestion
des installations*



DOCUMENTATION TECHNIQUE
FNDAE

Hors-Série N° 13

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE
**DIRECTION DE L'ESPACE RURAL
ET DE LA FORÊT**

Sous-Direction de l'Aménagement
et de la Gestion de l'Espace Rural
19, avenue du Maine - 75752 PARIS CEDEX 15

DOCUMENTATION TECHNIQUE
FNDAE
(Fonds National pour le Développement
des Adductions d'Eau)

Hors-Série N° 13

LE CONTRÔLE ET L'ENTRETIEN DES INSTALLATIONS D'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF

*Etat de la réglementation et bilan
des premières mises en place
de services publics de gestion
des installations*

Document réalisé avec le concours de

M. O. ALEXANDRE - CEMAGREF / ENGEES
M. JM. BERLAND - M. JA. FABY - Office International de l'Eau / SNIDE
E-mail : snide@oieau.fr
Mme. A.FOGLIA - CEMAGREF / ENGEES
M. F. MAUVAIS - Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés, réservés pour tous pays.

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les «copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective» et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, «toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite» (alinéa 1er de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

N° ISBN : 2 11 09 1968 x

Illustration de couverture :

D'après dessin fourni par la Société Ateliers et Matériaux de La Nive

SOMMAIRE

1	AVANT-PROPOS	5
2	LEGISLATION ET REGLEMENTATION	7
	1) Textes relatifs à l'assainissement non collectif.	7
	1-1 Réglementation sanitaire et réglementation de l'environnement : d'une optique de suppression à la reconnaissance et au contrôle	7
	1-2 La normalisation des règles de l'art	24
	1-3 Les recommandations émises par les agences de l'eau	25
	2) Textes relatifs à l'élimination des matières de vidange	27
	2-1 Réglementation sanitaire et réglementation de l'environnement : silence, échec et relance	27
	2-2 Les recommandations émises par les Agences de l'eau	30
	3) Une réglementation bien en deçà de propositions passées	31
	3-1 Les travaux du groupe de travail interministériel dirigé par Monsieur GROSBORNE	31
	3-2 Les travaux de M. F. MODERNE	32
	4) Une législation laissant de nombreuses questions en suspens	32
3	LA MISE EN PLACE DU CONTRÔLE ET DE L'ENTRETIEN DES INSTALLATIONS D'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF : ETUDES DE CAS	39
	1) Objectif de l'étude	39
	2) Hypothèses et démarche d'étude	40
4	ANALYSE DES PRATIQUES DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF	41
	1) Diagnostic des installations existantes : contrôle technique et programme de mise en état	41
	1-1 Organisation des services étudiés	41
	1-2 Conclusion	44
	2) La réhabilitation : une tâche en général à la charge des propriétaires	45
	3) Contrôle technique de conception et de réalisation d'installations neuves ou réhabilitées	45
	3-1 Vérification de la conformité du projet sur plan	47
	3-2 Vérification technique de l'installation	54
	3-3. Bilan du contrôle technique des installations neuves	62
	4) Contrôle périodique de bon fonctionnement et entretien des installations d'assainissement non collectif	63
	4-1 Présentation des cas de l'étude	64
	4-2 Utilisation des recommandations et outils du contrôle lors des prestations de contrôle et d'entretien	65
	4-3 Contenu de la visite de routine pour le contrôle	66
	4-4 L'entretien des installations	67
	4-5 Détails des pratiques de contrôle et d'entretien	70
	4-6 Relations avec les usagers et qualité du service	73
	4-7 Bilan du contrôle et entretien : propositions	74

5) Synthèse des résultats	75
5-1 Analyse des prestations du service public de l'assainissement non collectif - contrôles de conformité, de bon fonctionnement et entretien des installations d'assainissement non collectif	75
5-2 Les outils de communication	80
5-3 Mise en forme du service public de l'assainissement non collectif	81
5-4 Instruction des dossiers d'assainissement non collectif	82
5-5 Visites périodiques de contrôle de bon fonctionnement	84
5 LES COÛTS D'EXPLOITATION DES INSTALLATIONS	87
1) Hypothèses de calcul	87
2) Investissements	87
3) Prestations du service et coûts	88
3-1 Inventaire et diagnostic des installations existantes : contrôle technique et programme de mise en état	88
3-2 Définition des postes	88
3-3 Contrôle technique de conception et de réalisation : conformité des installations neuves	89
3-4 Contrôle périodique de fonctionnement	91
3-5 Entretien des installations	92
3-6 Facturations à l'utilisateur	92
6 BIBLIOGRAPHIE	95

L'assainissement, individuel puis autonome, était considéré jusqu'en 1992 comme un pis aller, ou une solution provisoire dans l'attente d'un raccordement à l'égout.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a reconnu l'assainissement individuel comme une solution technique à part entière. Et la loi a donné aux communes une obligation de regard sur ces équipements privés. Par ailleurs, en s'appuyant sur l'introduction de la nouvelle notion juridique d'assainissement non collectif, cette obligation a été élargie à tous les équipements d'assainissement, quelle que soit leur taille, quand ils n'ont pas été mis en œuvre et gérés par la puissance publique.

Les principes posés par la loi sur l'eau ont été partiellement précisés par divers arrêtés, puis progressivement par des circulaires et quelques éléments de jurisprudence.

L'obligation faite aux communes a ainsi été déclinée de différentes façons entre les installations neuves et les installations existantes, et entre les différentes phases de leur mise en œuvre et de leur existence, de la conception à la réalisation et au fonctionnement.

Les choses sont-elles pour autant tout à fait claires ?

La loi impose aux communes d'assurer le contrôle de l'assainissement non collectif. Certes, il ne saurait y avoir de confusion entre l'action du service public de l'assainissement non collectif et les missions de police administrative confiées au maire, ni à plus forte raison avec les actions de police judiciaire que sont la recherche et la constatation des infractions. Néanmoins, les frontières sont parfois difficiles à distinguer entre l'action du service public et l'intervention de police pour la préservation de la salubrité publique. Et quand les deux actions sont menées de front, les employés municipaux qui ont les premiers constaté les dysfonctionnements sont vite perçus comme les agents d'un service coercitif.

La loi impose aux communes de prendre en charge les dépenses de contrôle de l'assainissement non collectif. Compte tenu de la diversité des filières d'assainissement non collectif

et des situations locales au regard de l'assainissement des eaux usées, les dépenses de contrôle peuvent varier d'un service à l'autre, et d'une installation à l'autre, selon les prestations fournies. Ceci conduit à préconiser la mise en place d'une redevance pour service rendu. Mais comment quantifier le service effectivement rendu à chacun des stades du contrôle ? Comment évaluer le service rendu pour une action de contrôle de conformité d'installations ?

La question du financement se pose d'ailleurs dès les premières phases de montage du service : quelles actions doivent être prises en charge par le budget communal ? A partir de quel moment entre-t-on dans l'activité normale du service et doit-on mettre les dépenses à la charge de ses usagers ?

La loi permet aux communes de prendre en charge les dépenses d'entretien des installations. Mais quel type de relation instaurer avec les particuliers, propriétaires ou utilisateurs des installations, qui bénéficieront de ce service ? Comment pérenniser leur adhésion au service ?

La loi exclut la prise en charge par les collectivités de la réhabilitation d'installations non conformes. Mais comment les communes peuvent-elles s'assurer de leur remise en état ?

L'incertitude juridique subsiste parfois, beaucoup de questions restent en suspens auxquelles ce document ne saurait apporter systématiquement réponses.

En prenant argument des nombreux aléas, faut-il pour autant ne rien faire ?

Dans l'intérêt de l'environnement et des populations, non !

Mais quand le terrain est instable, mieux vaut avoir repéré les fondrières les plus profondes pour savoir les éviter.

Ce document apportera au lecteur un ensemble de repères, législatifs et réglementaires dans un premier temps, puis pratiques tirés du retour d'expérience de collectivités qui se sont lancées dans l'aventure.

Nous espérons par ces analyses contribuer à marquer le chemin.

1) Textes relatifs à l'assainissement non collectif

1-1 Réglementation sanitaire et réglementation de l'environnement : d'une optique de suppression à la reconnaissance et au contrôle

➔ 1903-1982, le "tout collectif" préconisé

L'analyse historique des textes réglementaires relatifs à l'assainissement individuel permet de montrer, qu'avant d'être considéré comme une solution durable qu'il convient de contrôler voire de gérer, l'assainissement non collectif était vu, avant tout, comme une voie à proscrire. Cette remise en perspective nous permettra de bien montrer à quel point les dispositions relatives à ce type d'assainissement que la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a mis en place sont novatrices. C'est à ce titre que leur mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi soutenu. L'analyse des textes antérieurs à 1992 reprend, en grande partie, une analyse réalisée dans le cadre d'une Thèse de Doctorat de l'École Nationale des Ponts et Chaussées (BERLAND J.M. - 1994).

Avant d'être une "technique alternative", l'assainissement individuel a été le cas général. Cependant, parler d'*assainissement individuel* à la fin du XIX^{ème} siècle pour évoquer les installations utilisées constitue un excès de langage tant la fiabilité et l'efficacité des dispositifs d'assainissement individuel étaient réduites voire inexistantes. La normalisation et la politique d'équipement collectif engendrées par le mouvement hygiéniste vont tendre, alors, à la suppression de ces installations.

La circulaire du 30 mai 1903 contient différents règlements modèles d'application de la loi de 1902 relative à la protection de la santé publique. Le règlement applicable aux villes, bourgs et agglomérations interdit les puits et puisards absorbants (Art. 49) et précise que les fosses d'aisance doivent être rigoureusement étanches (Art. 42). Il rend obligatoire le raccor-

dement au réseau "des habitations des rues desservies par des réseaux d'égouts susceptibles de recevoir des matières de vidange". Le règlement applicable aux communes rurales est plus souple puisqu'il stipule seulement que "les cabinets et fosses d'aisance doivent être établis à une distance convenable des sources, puits et citerne" (Art. 28).

➔ Une réglementation très sévère face à des dispositifs à risque

La circulaire du 22 juin 1925 relative aux fosses septiques réglemente très sévèrement leurs conditions d'utilisation, leur mode d'emploi et leur surveillance. Le rapport précédant le règlement proprement dit indique que les dysfonctionnements des appareils d'assainissement individuel sont de la responsabilité des propriétaires et des constructeurs. En effet, selon ce rapport, les propriétaires sont "presque toujours très ignorants des conditions de fonctionnement d'une fosse septique, ne fournissent aux constructeurs aucune indication sur le nombre des usagers qu'elle doit desservir, sur la capacité volumétrique qu'elle doit avoir, sur la destination de son effluent, etc". Par ailleurs, selon cette même source, les constructeurs ont eu trop souvent le tort de ne pas réclamer ces indications. Ils ont fourni à leurs clients des appareils qualifiés "d'omnibus" sans se soucier de savoir comment, ni même où ils étaient installés. Les rédacteurs du rapport estiment que le principal défaut de ces fosses septiques est l'absence de lits bactériens. Ils en concluent que ces installations "ne constituent pas des appareils d'épuration mais de simples bassins de décantation et de digestion, destinés à éviter les opérations coûteuses et malodorantes de vidanges". L'interdiction des puits et puisards pour l'évacuation des effluents, même épurés, est rappelée dans ce rapport. Le modèle d'arrêté préfectoral que contient la circulaire de 1925 a pour objet la réglementation des conditions d'installation, le mode d'emploi et la surveillance des fosses septiques. Il institue des dispositions très strictes. Installer des appareils d'assainissement individuel est interdit si ceux-ci ne sont pas pourvus de dispositifs d'épuration capables de produire des effluents imputrescibles et inodores (Art. 1).

Les propriétaires d'immeubles sont tenus de déclarer leur intention d'installer ce type d'appareils (Art. 2). La déclaration est communiquée au bureau d'hygiène (appelé maintenant service communal d'hygiène) dans les villes qui en sont pourvues. Elle doit être signalée au service départemental d'hygiène (Art. 2). Elle doit être accompagnée de la description de l'appareil et de son installation, de l'exposé de son fonctionnement et de l'indication du nombre maximum de personnes pour l'usage desquelles il est établi (Art. 2). Une autorisation de mise en service doit être délivrée par le maire dans un délai de vingt jours (Art. 2). Si, ce délai révolu, le maire n'a pas statué, le propriétaire peut alors se considérer comme autorisé à commencer les travaux. Le constructeur doit prendre l'engagement vis-à-vis du propriétaire de veiller à l'entretien et au bon fonctionnement de l'appareil (Art. 3). Les services départementaux et municipaux d'hygiène sont chargés du contrôle permanent des appareils. Les échantillons des effluents doivent ainsi être prélevés, sans préavis, au moins deux fois par an et envoyés à des laboratoires agréés (Art. 5). Les fosses septiques et autres appareils analogues ne doivent pas provoquer de nuisances olfactives. L'effluent épuré ne doit pas contenir plus de 3 centigrammes de matières organiques en suspension et le test de putrescibilité doit être négatif. En cas de dysfonctionnement constaté, le service de contrôle doit en avvertir le maire qui a alors pour obligation de mettre en demeure le propriétaire d'y remédier dans un délai d'un mois (Art. 7).

L'arsenal réglementaire précédemment décrit contient des dispositions relativement autoritaires guidées par la méfiance, alors justifiée, des hygiénistes vis-à-vis de dispositifs peu fiables. Cependant, les exigences des ces textes sont tellement décalées par rapport aux moyens des administrations de contrôle que leur application était impossible.

En revanche, par cette circulaire de 1925, est demandé aux préfets de ne pas interdire les fosses septiques, comme cela avait eu lieu dans certains départements. De telles interdictions avaient comme résultat d'inciter les propriétaires à adopter le système des fosses à vidange (fosses d'accumulation). Cela présentait encore plus de risques pour la santé publique puisque les parois de ces appareils, jamais complètement étanches, laissaient suinter des liquides susceptibles de contaminer l'eau des sources et des puits. De plus l'opération de vidange était alors dangereuse, malpropre et coûteuse.

➔ Une réglementation de plus en plus précise

Le modèle d'arrêté préfectoral réglementant les conditions d'installation, le mode d'emploi et la surveillance des fosses septiques et des appareils ou dispositifs épurateurs de leurs effluents annexé à *la circulaire n°60 du 4 mai 1953* est très semblable à celui instauré par la circulaire de 1925. Il introduit néanmoins plus de souplesse en permettant de différencier les techniques utilisées selon les besoins du milieu récepteur puisqu'il est précisé que, dans "certaines circonstances favorables", l'évacuation d'un effluent incomplètement épuré pourra être tolérée. A contrario, lorsque les "conditions sanitaires l'exigent", il doit être prescrit un traitement complémentaire de l'effluent comportant sa stérilisation. L'innovation la plus importante par rapport au texte antérieur est la définition des différents dispositifs d'assainissement individuel. Un nombre restreint de techniques est décrit et recommandé : la fosse septique, le lit bactérien percolateur et l'épandage souterrain. Les descriptions sont très détaillées, une règle de dimensionnement des fosses septiques est même donnée.

La circulaire n°62 du 18 juin 1956 du ministère de la santé élargissait la liste des techniques utilisables aux fosses de décantation-digestion dérivées de la fosse Imhoff et aux fosses chimiques. Les fosses de décantation-digestion ne sont recommandées que dans le cas d'immeubles collectifs et l'une des conditions exigibles est une capacité suffisante pour répondre aux besoins de trente usagers au minimum. Les fosses chimiques, qui ne peuvent assurer l'épuration des eaux usées, sont à réserver aux cas où l'assainissement doit être réalisé sans ou avec très peu d'eau. L'éventail des techniques va donc en s'élargissant. Parallèlement, la demande de garanties relatives à l'entretien des fosses septiques s'accroît, le préfet devant recommander que le constructeur ou l'installateur assurent par contrat l'entretien et l'enlèvement des boues des fosses selon une périodicité au moins bisannuelle.

La circulaire du 19 février 1965 émanant du ministère de la santé interdit, elle, l'utilisation d'une fosse septique pour tout groupement supérieur à 300 personnes. Pour les groupements compris entre 300 et 2.000 habitants, elle recommande les stations compactes, les fossés d'oxydation ou les étangs de stabilisation. Ces installations sont aussi recommandées pour les colonies de vacances, les maisons familiales, les campings et les sanatoriums. La rédaction du modèle d'arrêté préfectoral réglementant les conditions d'installation, le mode d'emploi et la surveillance des fosses septiques et des appareils ou dispositifs épurateurs de leurs effluents reste pratiquement identique à celle de la circulaire précédente.

La préoccupation de contrôle de l'assainissement autonome s'accroît encore, et, dans *la circulaire du 2 mai 1968*, le ministère de la santé institue une procédure administrative d'autorisation par le maire après l'avis de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales. De plus, le ministère demande, par ce texte, un contrôle plus strict de la part des DDASS et des bureaux municipaux d'hygiène sur différents points de la demande d'autorisation adressée par l'usager au maire. Les aspects à vérifier très strictement sont :

- 1 - la distance entre les points d'eau d'alimentation et les parties de l'installation qui en seront les plus proches,
- 2 - l'efficacité de l'élément épurateur. Une condition essentielle au bon fonctionnement de celui-ci est que le liquide à épurer circule de haut en bas et soit réparti sur toute la surface du lit bactérien. Il est, par conséquent, demandé de veiller tout spécialement à ce que le système répartiteur empêche tout écoulement direct le long des parois,
- 3 - la capacité utile de l'élément liquéfacteur (volume du liquide), proportionnelle au nombre des usagers, ne doit jamais être inférieure à 1 m³, pour la plus petite des installations,
- 4 - la bonne disposition des conduits de ventilation,
- 5 - le nombre suffisant de tampons de visite et leur disposition judicieuse. Ceux-ci doivent permettre, d'une part, d'accéder facilement et sans danger aux éléments susceptibles de s'engorger et, d'autre part, en cas de nécessité, de ventiler rapidement et efficacement les divers compartiments.

Enfin, il est demandé que la conformité de l'installation avec le projet édifié soit vérifiée par un personnel qualifié avant toute mise en service. Un procès verbal de cette visite doit être établi. Deux exemplaires de celui-ci doivent être envoyés au maire qui autorise ou non la mise en fonctionnement de l'installation. Les rédacteurs insistent sur le fait que toute conception défectueuse des appareils, toute malfaçon ainsi que toute infraction aux règles relatives à la capacité minimum, entraînent la responsabilité de l'installateur ainsi que celle du constructeur. Enfin, il est demandé aux DDASS et aux bureaux municipaux d'hygiène de sensibiliser les propriétaires de certaines installations à l'intérêt qu'ils ont à passer un contrat d'entretien avec le constructeur, l'installateur ou un entrepreneur qualifié (La circulaire vise ici plus particulière-

ment les fosses septiques importantes, les installations de décantation-digestion et les fossés d'oxydation).

L'arrêté du 14 juin 1969 relatif aux fosses septiques donne des règles de dimensionnement plus précises pour les fosses septiques, les lits bactériens utilisés en assainissement individuel et les dispositifs d'épandage souterrain. Il permet ainsi une réduction des marges de manœuvre des constructeurs.

Jusqu'au début des années 1980, l'histoire de la réglementation en matière d'assainissement individuel reste sous-tendue par une vision négative de ces techniques qui sont considérées, la plupart du temps à juste titre, comme incertaines et au rabais. Le but des différents textes est, alors, de cantonner l'assainissement individuel dans une place de solution provisoire dans l'attente du raccordement à l'égout ou dérogatoire quand celui-ci est impossible. *La circulaire du 10 juin 1976* relative à l'assainissement des agglomérations et à la protection sanitaire des milieux récepteurs semble être l'aboutissement de cette logique. Tous les textes du chapitre relatif au système d'assainissement et à la construction des ouvrages sont très restrictifs quant à l'utilisation de l'assainissement individuel. Au chapitre des principes, il est rappelé que le but premier que doit rechercher le technicien chargé d'établir le programme d'assainissement d'une collectivité est l'évacuation et l'élimination rapides sans stagnation de tous les déchets. Ce principe, précise la circulaire, conduit le technicien "le plus souvent à prévoir un équipement collectif pour l'ensemble de la population à desservir". Une étude particulièrement approfondie doit précéder toute décision en faveur de l'assainissement individuel. Le problème de l'inégalité des citoyens devant le service public d'assainissement est soulevé. La circulaire précise, en effet, "qu'il ne serait pas admissible qu'une décision en faveur de l'assainissement individuel puisse découler de considérations financières mal fondées, telles que celle de décharger la collectivité de ses obligations pour les faire reposer sur les usagers". Il est précisé toutefois que l'assainissement individuel peut être adopté dans trois cas :

- 1 - cette voie est "pratiquement obligatoire dans le cas d'immeubles ou d'établissements isolés qu'on ne saurait, techniquement et financièrement, rattacher à un dispositif collectif",
- 2 - le recours à cette voie "peut également résulter d'une décision délibérée visant à assurer une protection spéciale à un milieu naturel particulièrement sensible qui, dans le cas d'un assainissement collectif, constituerait l'exutoire obligatoire du réseau".

Ce deuxième cas évoqué révèle, lui, une certaine prise de conscience d'un des avantages techniques de l'assainissement individuel et permet une réelle prise en compte de certains besoins du milieu. Il est ainsi reconnu que le rejet d'effluents, même épurés, d'un réseau collectif peut être insuffisant pour la conservation des qualités requises pour certains milieux naturels. Sont cités, à titre indicatif, par la circulaire de 1976 divers milieux susceptibles de requérir cette protection spéciale : les lacs (risques d'eutrophisation), les retenues si leurs eaux sont utilisées pour l'alimentation humaine, ainsi que le voisinage de gisements et parcs coquilliers.

- 3 - le troisième cas est celui des zones consacrées à un habitat uniquement saisonnier ou à faible densité.

➔ **1982, une nouvelle approche et des limites**

Le fait que l'on délimite de mieux en mieux les zones où on peut faire de l'assainissement individuel est révélateur d'une suspicion des différentes autorités sanitaires vis-à-vis de l'assainissement individuel. Cette suspicion était justifiée car mal conçues, mal réalisées ou encore mal entretenues, ces techniques sont loin d'être fiables. Néanmoins, les enjeux sont tels qu'ils motivent une refonte partielle de la réglementation à partir de 1980. Ces enjeux sont d'ordre économiques, urbanistiques et juridico-politiques. L'assainissement individuel représente un marché considérable. Le ministère de l'agriculture estimait, en 1984, que 30% de la population des communes rurales, soit alors environ 9 millions d'habitants, relèvent de cette technique d'assainissement. Pour la planification urbaine, la reconnaissance de l'assainissement autonome comme technique de plein droit favorise la dispersion des zones urbanisables, voire le mitage. Ainsi facilité, le développement de l'habitat individuel ne peut cependant se réaliser qu'à condition que les dispositifs réglementaires ne soient pas trop coûteux. Ce souci d'économie a motivé l'attitude des représentants de la Direction de la Construction lors de l'élaboration de *l'arrêté du 3 mars 1982 fixant les règles de construction et d'installation des fosses septiques et appareils utilisés en matière d'assainissement autonome des bâtiments d'habitation*. Par ailleurs, pour être efficace, le recours à l'assainissement individuel implique certaines contraintes dans l'établissement du Plan d'Occupation des Sols et dans l'usage des parcelles.

Du point de vue du droit de propriété et de la définition du service public de l'assainissement, la réglementation de l'assainissement individuel soulève aussi des questions importantes

qui, elles, vont clairement à l'encontre du développement de ces techniques. Ce sont les questions relatives à la prise en charge de l'entretien. Elles se sont heurtées à des obstacles juridiques insurmontés jusqu'à la publication de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 :

- 1 - l'obligation de signer un contrat d'entretien est repoussée par les juristes, car elle est jugée contraire à la liberté de contracter ; cette liberté est pourtant " ignorée " dans l'intérêt général pour les assurances automobile, logement et responsabilité civile et cela est accepté de manière consensuelle ;
- 2 - l'institution d'un service public de l'assainissement non collectif nécessiterait que les agents chargés de ce service puissent entrer à tout moment à l'intérieur de la propriété privée, ce qui était interdit jusqu'à la parution de la loi de 1992 ;
- 3 - de plus, ce service nécessite l'établissement d'une redevance d'assainissement particulière, ce que le code des communes réservait, jusqu'en janvier 1992, à l'assainissement collectif.

L'arrêté de 1982 est un compromis entre ces intérêts divergents. Par rapport à la réglementation antérieure, les trois principales nouveautés résident :

- 1 - dans l'apparition, pour la première fois dans un texte réglementaire, du terme assainissement autonome ;
- 2 - dans l'obligation de traiter toutes les eaux domestiques et non plus les seules eaux vannes ;
- 3 - dans la définition plus systématique et plus précise des filières autorisées.

L'utilisation du terme autonome n'est pas sans conséquence et n'a pas eu lieu sans arrière-pensée. Certains y voient le signe d'une volonté de techniciser ce domaine en supprimant un mot, l'assainissement individuel, qui était devenu synonyme de technique non fiable (Fritsch E., 1993 d'après entretien avec Monsieur Cadiou, Agence de l'eau Seine-Normandie). D'autres vont plus loin et voient dans l'emploi de ce nouveau mot la preuve d'une tactique visant à donner des dispositifs d'assainissement autonome la vision de systèmes indépendants techniquement. Quoi qu'il en soit, la différence de langage (privé, individuel, autonome) ne résulte pas d'une différence technique des dispositifs, mais d'une volonté de revalorisation de ce type d'assainissement (Panagiotis F., 1983). Le passage du terme "individuel" au

terme "autonome" marque la promotion d'un assainissement de qualité, qu'il s'agisse d'assainissement privé individuel ou unifamilial ou d'assainissement privé collectif regroupant plusieurs habitations (Fritsch E., 1993).

L'autre nouveauté de ce texte réside dans l'obligation de traiter toutes les eaux domestiques et non plus les seules eaux-vannes. En effet, l'accroissement de la consommation d'eau liée en grande partie à l'équipement électroménager, ainsi que la pollution de plus en plus importante des eaux-vannes ont rendu leur rejet en l'état de plus en plus inacceptable.

La dernière innovation est la définition limitative des filières d'assainissement, excluant tout procédé autre que ceux décrits par le texte. L'arrêté privilégie le traitement par la fosse septique toutes eaux et l'épuration par le sol. En revanche, en contrepartie de l'interdiction implicite (ils ne sont pas mentionnés dans le texte) du plateau absorbant ou du filtre à cheminement lent, il reconnaît comme technique de plein droit les dispositifs nouveaux suivants :

- micro-station ;
- lits filtrants drainants.

L'arrêté de 1982 reste cependant imprécis sur différents aspects. Il n'impose pas de dimensionnement minimum du système d'épandage ni de normes chiffrées de rejet sauf si celui-ci est effectué dans un milieu hydraulique superficiel. Le dimensionnement des fosses septiques est restreint autant que possible afin de minimiser le coût d'investissement. Ceci implique cependant la nécessité d'une fréquence plus élevée de vidange. Le texte ne fait que prescrire un écoulement évitant les cheminements directs entre l'entrée et la sortie. Le but de ce silence est de ne pas pénaliser les constructeurs de fosses non cloisonnées. C'est cette même motivation de non-discrimination entre les constructeurs qui a contribué à faire admettre des dispositifs contestés et contestables comme les micro-stations et les filtres bactériens percolateurs. Par contre, il n'autorise pas les décanteurs-digesteurs pour les collectivités de moins de 30 habitants. Cela ne pénalise personne, aucune firme n'étant spécialisée uniquement dans ces appareils.

Autre reproche fait à ce texte : il est très imprécis au sujet du système d'épandage. Par ailleurs, le respect des indications de dimensionnement minimal et de fonctionnement des fosses chimiques conduit à une nécessité de vidanges très fréquentes, tous les quatre jours selon Daniel Faudry (Faudry D., 1985). Aucun propriétaire n'est en mesure de supporter ou d'accepter cette contrainte. De telles prescriptions sont très dangereuses, car, mise à part la

clause générale de respect des prescriptions de la police des eaux, rien n'est dit quant à l'interdiction de vidange dans les égouts ou rivières. Or, les effluents rejetés par les fosses chimiques sont très caustiques. En ce qui concerne les fosses d'accumulation, aucun volume minimum n'est prescrit. Ici, l'effet pervers est connu des professionnels : la fosse d'accumulation est si souvent pleine que l'utilisateur perce un orifice au fond à l'aide d'une barre à mine. La plupart des fosses d'accumulation préfabriquées présentent d'ailleurs un défoncé dans le fond suggérant cette "solution" radicale au propriétaire.

Ces "oublis" ne sont que partiellement comblés par la circulaire du 20 août 1984 relative à l'assainissement autonome des lotissements d'habitation puisque seul le dimensionnement du système d'épandage est plus détaillé. Cette circulaire, qui abroge la circulaire du 2 mai 1968, ne reconduit pas le système de procédure administrative d'autorisation par le maire après avis de la DDASS. Néanmoins, cette procédure est restée en vigueur dans de nombreux départements. Un rapport d'enquête de la Direction Générale de la Santé publié en 1991 montre que, en 1987, 35% des DDASS étaient consultés systématiquement lors de l'installation d'un dispositif d'assainissement autonome, en dehors des procédures d'urbanisme existantes. La DDASS est consultée sous couvert du maire dans 80 des départements et directement par le propriétaire dans 40% des départements (dans plusieurs départements, les deux modes de consultation peuvent être rencontrés). 34% des DDASS ont déclaré être consultées systématiquement lors des demandes de permis de construire et 70% des services sont consultés de manière systématique pour les opérations d'assainissement autonome.

➔ **1991-1992, l'assainissement non collectif reconnu comme une technique à part entière**

Au début des années 90, malgré certains progrès, l'assainissement autonome était loin, faute d'une réglementation suffisamment stricte pour garantir un minimum de précautions lors de son emploi, de pouvoir accéder au rang de technique à part entière.

Néanmoins, il est reconnu comme une voie possible au niveau européen dès 1991. La directive européenne n° 91/271 relative aux eaux résiduaires urbaines indique que "lorsque l'installation d'un système de collecte ne se justifie pas, soit parce qu'il ne présenterait pas d'intérêt pour l'environnement, soit parce que son coût serait excessif, des systèmes individuels ou d'autres systèmes appropriés assurant un niveau identique de protection de l'environnement sont utilisés".

→ Une nouvelle approche basée sur la planification

La loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau marque une réelle progression dans le sens d'une meilleure reconnaissance de l'assainissement non collectif en tant que solution durable au même titre que l'assainissement collectif. Ce texte indique aux communes ou à leurs groupements qu'ils doivent délimiter, "après enquête publique" :

- les zones d'assainissement collectif où elles sont tenues d'assurer la collecte des eaux usées domestiques et le stockage, l'épuration et le rejet ou la réutilisation de l'ensemble des eaux usées ;
- les zones relevant de l'assainissement non collectif où elles sont seulement tenues, afin de protéger la salubrité publique, d'assurer le contrôle des dispositifs d'assainissement et, si elles le décident, leur entretien." (article 35-III).

Ce choix entre le collectif ou le non collectif doit se faire en fonction de divers critères : économiques, politiques, techniques (en particulier la prise en compte des aptitudes du sol).

En utilisant les termes collectif et non collectif, le législateur a voulu inclure les systèmes qui ne relèvent pas strictement des techniques "pures" d'assainissement autonome dans le champ de compétences du futur service public d'assainissement non collectif. Ainsi, les "mini-réseaux privés" raccordés à des stations d'épuration privées font partie des prérogatives du service public de gestion de l'assainissement non collectif. *C'est donc bien une différence d'ordre juridique qu'institue la loi.* La différence de traitement des différents types d'assainissement par la collectivité n'a pas pour base les différences techniques existant entre assainissement collectif et assainissement autonome. Contrairement à ce qui a pu être avancé par certains acteurs de l'assainissement (d'après entretiens avec différents techniciens de services déconcentrés de l'Etat et d'entreprises prestataires de services), l'emploi du terme assainissement autonome n'a pas été proscrit pas la loi du 3 janvier 1992. L'utilisation de ce terme reste valable pour désigner l'ensemble des techniques d'extension géographique limitée (de la parcelle à quelques parcelles, zones de camping, stations services, bâtiments collectifs, hôtels, écoles, etc) dont la caractéristique commune est une "autonomie par rapport à un réseau collectif de collecte des eaux usées".

L'autonomie de ce type d'assainissement concerne implicitement le fonctionnement de la technique (épuration des eaux), mais s'applique aussi à sa conception, à son financement et à sa mise en œuvre. Par son autonomie ainsi définie, l'assainissement autonome est souvent opposé à l'assainissement collectif, bien que la limite entre les deux systèmes ne soit pas toujours identifiée.

Dans ce contexte, on parle :

- *d'assainissement autonome individuel (ou d'assainissement non collectif quand il s'agit de l'assainissement d'une maison individuelle qui utilise le plus souvent le sol comme élément épurateur) ;*
- *d'assainissement autonome groupé (ou d'assainissement semi-collectif) lorsqu'il s'agit de plusieurs habitations individuelles drainées par un mini-réseau aboutissant à un système d'épuration, ou quand il s'agit de bâtiments collectifs ou de petites collectivités ; l'assainissement groupé n'utilise pas toujours le sol comme élément épurateur.*

Cependant, cette classification est elle-même caractérisée par des bornes nécessairement floues (d'après B. CHOCAT - encyclopédie de l'hydrologie urbaine et de l'assainissement; Edition Lavoisier, Collection Tec & Doc, Condésur-Noireau, mai 1997).

Cette loi permet la mise en place d'un service public de l'assainissement non collectif par les dispositions suivantes : *les collectivités doivent assurer le contrôle de l'assainissement non collectif et peuvent prendre en charge les dépenses d'entretien de ce mode d'assainissement autonome (article 35-II).* Les agents du service d'assainissement ont ainsi *accès aux propriétés privées (article 36-V).* L'obligation imposée aux communes est limitée au seul contrôle de ces systèmes. *La prise en charge des frais d'entretien est une possibilité, ce n'est en aucun cas une obligation.* L'investissement nécessaire à la mise en place des systèmes d'assainissement autonome reste donc à la charge des propriétaires. Par ailleurs, en matière d'obligations comptables, le service public d'assainissement non collectif est traité à égalité avec le service public d'assainissement collectif. La loi sur l'eau de 1992 a modifié l'article L-372-6 du code des communes. La nouvelle rédaction fait des services d'assainissement non collectif des services publics à caractère industriel et commercial, comme cela était déjà le cas pour les services d'assainissement collectif.

Les différentes dispositions de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 sont révélatrices de la volonté du législateur de faire évoluer la situation de l'assainissement non collectif. D'une place de technique non fiable, au rabais et provisoire celui-ci doit évoluer vers une place de technique à part entière.

Avant d'analyser plus en détail les textes d'applications de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 relatifs à l'assainissement non collectif, il convient de noter que ces derniers ont eu pour origine le ministère de l'environnement. Or, ce type de textes était publié, avant 1992, par le ministère de la santé. Il y a donc eu "passation de relais" entre les services du ministère de la santé. Ces derniers se sont désengagés du contrôle des dispositifs d'assainissement non collectif.

➔ **1994-1999, la mise en place des textes relatifs aux prérogatives du service d'assainissement non collectif**

Les procédures de définitions des zones d'assainissement

Le décret n° 94-469 du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées mentionnées aux articles L. 372-1-1 et L. 372-3 du code des communes précise les procédures de définitions des zones d'assainissement. Zones d'assainissement collectif et zones d'assainissement non collectif doivent être délimitées par les communes ou leurs groupements en application de l'article 35-III de la loi du 3 janvier 1992. Il est précisé que :

- 1 - peuvent être placées en zone d'assainissement non collectif les parties du territoire d'une commune dans lesquelles l'installation d'un réseau de collecte ne se justifie pas, soit parce qu'elle ne présente pas d'intérêt pour l'environnement, soit parce que son coût serait excessif (article 2) ;
- 2 - une enquête publique doit être réalisée préalablement à la délimitation définitive de ces zones (article 3) ;
- 3 - le dossier soumis à l'enquête doit comprendre un projet de carte des zones d'assainissement de la commune ainsi qu'une notice justifiant le zonage envisagé (article 4).

Des indicateurs intégrant difficilement les solutions individuelles

Cette première section du chapitre I du décret n° 94-469 positionne l'assainissement non collectif comme une solution durable au

même titre que l'assainissement collectif. En revanche, la section 3 du chapitre II, relative à la programmation de l'assainissement, risque, dans l'état actuel des choses, de freiner voire d'empêcher le développement de la gestion publique de l'assainissement non collectif dans certaines communes.

L'article 16 du décret n° 94-469 est rédigé comme suit :

"I - Les communes dont le territoire est compris en totalité ou en partie dans une agglomération produisant une charge brute de pollution organique supérieure à 120 kilogrammes par jour élaborent, pour la partie de leur territoire incluse dans ce périmètre, un programme d'assainissement. Lorsque l'agglomération comprend plusieurs communes, celles-ci élaborent conjointement le programme d'assainissement.

II - Le programme d'assainissement (...) comporte :

1 - un diagnostic du système d'assainissement existant, qui permet de connaître :

a) l'évaluation des charges brutes et des flux de substances polluantes, actuelles et prévisibles, à collecter par le système d'assainissement,

b) les variations des charges brutes et des flux de substances polluantes en fonction des conditions climatiques ou des saisons ;

c) le taux de collecte ;

d) la capacité d'épuration et le rendement effectif du système d'assainissement ;

2 - l'indication des objectifs et des moyens à mettre en place, qui contient :

a) le rappel des objectifs de réduction des flux de substances polluantes... ;

b) l'évolution du taux de dépollution nécessaire pour assurer le respect de ces objectifs et de ces obligations ;

c) la pluviosité sur la base de laquelle seront fixées les caractéristiques du système d'assainissement ;

d) l'échéancier des opérations."

L'utilisation d'indicateurs tels que le "taux de collecte" ou le "taux de dépollution" présente

le risque d'entraîner les acteurs à rechercher des solutions uniquement en termes de développement des équipements collectifs. Pour bien comprendre cette possibilité, il faut réfléchir aux définitions des différents taux utilisés. L'édition 91-92 de l'état de l'environnement renferme les définitions suivantes (Ministère de l'environnement, 1993) :

- *Pollution brute* : quantité de pollution émise par les habitants et les industries raccordées aux stations d'épuration. Le mot pollution désigne, en fait, la quantité de *polluants* ;
- *Taux de dépollution* : rapport "pollution éliminée par la (les) station(s) d'épuration" / "pollution brute".

L'annexe III de l'arrêté du 22 décembre 1994 fixant les prescriptions techniques relatives aux ouvrages de collecte et de traitement des eaux usées donne, elle, les définitions suivantes :

- *Taux de collecte* : rapport de la quantité de matières polluantes captée par le réseau à la quantité de matières polluantes générée dans la zone desservie par le réseau.

La quantité de matières polluantes captée est celle parvenant aux ouvrages de traitement à laquelle se rajoutent les boues de curages et de nettoyage des ouvrages de collecte.

- *Taux de raccordement* : rapport de la population raccordée effectivement au réseau à la population desservie par celui-ci.

L'indicateur "taux de dépollution", comme l'indicateur "taux de collecte", ne prend pas en compte des apports des dispositifs d'assainissement autonome. Pour faire progresser ces taux, il n'y a pas d'autre solution que de connecter les habitations qui ne sont pas encore reliées au réseau collectif ou d'augmenter le rendement des stations d'épuration. L'augmentation de la fiabilité des dispositifs d'assainissement non collectif n'influe en rien sur ces taux. Aussi risque-t-on de ne voir aucun programme d'assainissement émis par une agglomération produisant une charge de pollution organique supérieure à 120 kilogrammes par jour (soit seulement 2.000 équivalents-habitants) s'intéressant au contrôle et à la gestion de ce type d'assainissement. Cela paraît d'autant plus regrettable que négliger, a priori, l'assainissement non collectif dans les agglomérations produisant une charge de pollution organique supérieure à seulement 2.000 équivalents-habitants n'est pas justifié dans tous les cas (Un équivalent-habitant est égal à 57 g/j de matières oxydables (MO), 90 g/j

de matières en suspension (MES), 15 g/j de matières azotées (MA), 4 g/j de matières phosphorées (MP) (Ministère de l'environnement, 1993)) . Lors d'une enquête sur l'assainissement individuel en Ile-de-France, il a été constaté que même certaines grandes villes de la petite couronne (ex : Vitry sur Seine, ...) présentent, pour diverses raisons historiques ou de conformation du relief, une proportion non négligeable (de l'ordre de 10%) d'habitations non raccordées au réseau collectif (Berland -1996).

L'application de l'article 16 entraîne donc le risque d'une certaine focalisation sur les solutions d'assainissement collectif qui peut être dommageable dans certaines zones des périphéries des agglomérations rejetant une quantité de polluants de plus de 2.000 équivalents-habitants. A ces endroits, l'assainissement non collectif peut et parfois doit avoir sa place. En revanche, cet article ne gênera en rien le développement de l'assainissement non collectif dans les zones rurales.

Les directives du ministère de l'environnement pour l'application du nouveau dispositif réglementaire

Un commentaire détaillé du décret n°94-469 est envoyé aux préfets par *une circulaire datée du 13 septembre 1994*. En préambule, ce texte rappelle aux préfets qu'en matière d'assainissement "*le cadre juridique rénové a clarifié et renforcé les compétences des collectivités locales*". C'est donc à ces dernières "*qu'il appartient de délimiter les zones relevant de l'assainissement collectif ou de l'assainissement autonome*". Le ministre de l'environnement demande, en conséquence, aux préfets "de veiller à la bonne information des maires sur l'intérêt des techniques rénovées d'assainissement autonome pour les zones d'habitat dispersé. "

Le commentaire détaillé du décret n°94 - 469 annexé à la circulaire rappelle, dans un premier temps, les dispositions de l'article 35 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (délimitation des zones d'assainissement collectif et des zones relevant de l'assainissement non collectif ; prise en charge obligatoire du contrôle des systèmes d'assainissement non collectif par les communes ou leur groupement ; possibilité, pour ces collectivités, de prendre en charge l'entretien de ces systèmes). L'accent est bien mis sur le caractère novateur de cette démarche afin de montrer la nécessité d'un suivi de l'application de ces dispositions par les services placées sous l'autorité des préfets.

Par ailleurs, la circulaire du 13 septembre 1994 précise qu'"*il serait souhaitable que l'effort financier supplémentaire demandé aux usagers*

soit limité au juste coût de maintien ou de rétablissement de la qualité du milieu aquatique et de respect des règles d'hygiène publique au niveau local. Ceci implique l'établissement de priorités dans le cadre des programmes d'assainissement. Fréquemment, l'effort devra porter en priorité sur l'efficacité de la collecte, ensuite sur la fiabilité des stations d'épurations et des conditions de raccordement des industries aux réseaux publics de collecte."

Les priorités, dans un contexte de recherche de limitation des coûts supplémentaires, ne sont donc pas à la mise en place d'un service public de contrôle des systèmes d'assainissement non collectif. Cela se justifie d'autant plus que la plus grande masse de polluants d'origine domestique qui est rejeté dans le milieu récepteur provient des grandes agglomérations et non des communes rurales. Cependant, par souci d'épargner les finances publiques, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'on évite de construire des réseaux publics dans des zones les moins denses. C'est pourquoi la circulaire du 13 septembre 1994 rappelle que les Agences de l'Eau "peuvent également apporter leur concours financier aux études entreprises par les communes pour délimiter les zones d'assainissement non collectif ainsi que pour la mise en place ultérieure de contrôle qu'elles sont tenues d'instituer dans ces zones d'ici le 31 décembre 2005, et des opérations d'entretien qu'elles ont la faculté de prendre en charge."

Les interrogations des élus locaux et les réponses du ministère

La mise en place d'un service public de contrôle ou encore d'entretien des ouvrages d'assainissement non collectif n'est pas encore vraiment à l'ordre du jour à la fin de 1994. Comme le démontre le très faible degré de précision des textes réglementaires sur le thème. Cette question a cependant suscité très tôt des questions voire de sérieuses réserves de la part de certains élus locaux. Certains sont plus que dubitatifs quant à la possibilité, pour des agents municipaux, de pénétrer dans une propriété privée pour contrôler ou entretenir les installations d'assainissement non collectif qui sont, elles aussi, des installations privées. Il est vrai que la police nationale, elle-même, n'a pas ce type de pouvoir puisque qu'elle doit obtenir un mandat de perquisition ou faire face à une situation d'urgence pour pouvoir rentrer dans une propriété privée. Une question écrite d'un député au ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, alors ministre de tutelle du ministre de l'environnement, est révélatrice de cet état d'esprit. Elle est publiée dans le Journal Officiel de l'Assemblée Nationale du 21 novembre 1994 (question n°17795 du 22 août 1994. Le texte retranscrit en est le suivant :

"M. André Berthol rappelle à M. le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, qu'auparavant les DDASS contrôlaient les systèmes d'assainissement non collectif. Cette prérogative semble désormais appartenir aux maires en vertu de l'article L 35-1 du code de la santé publique. Or, ceux-ci ne sont pas forcément des techniciens et hésitent à pénétrer sur la propriété privée de leurs concitoyens.

Compte tenu de ces obstacles techniques et psychologiques, il lui demande de lui préciser les voies permettant à un maire rural d'exercer pleinement son contrôle sur ces installations."

Dans sa réponse, le ministre de l'environnement cite les dispositions mises en place par l'article 35 de la loi du 3 janvier 1992 en ce qui concerne le zonage et l'institution d'un service public d'assainissement non collectif. Puis, il apporte des précisions importantes sur les possibilités, pour les maires, d'appliquer des mesures coercitives.

Il indique, en effet, qu'il "ne saurait y avoir de confusion entre l'action du service public de l'assainissement non collectif et les missions de police administrative confiées au maire, ni, à plus forte raison avec la recherche et la constatation des infractions qui sont des opérations de police judiciaire (...)."

Ce principe implique deux choses. D'une part, il n'est pas question d'employer des mesures coercitives pour assurer le service d'assainissement non collectif. D'autre part, les missions de police liées à la protection de la santé publique impliquent, certes, une intervention sur un dispositif d'assainissement non collectif. Mais elles ne peuvent, en aucun cas, être financées par les fonds du service municipal d'assainissement. Ces fonds proviennent, en effet, d'une redevance pour service rendu. Or, une mission de police ne peut être financée que par l'impôt.

Néanmoins, le ministre de l'environnement précise que "ces différentes actions de police peuvent être mises en œuvre parallèlement pour assurer la salubrité publique. A cet égard, le refus pour un propriétaire de laisser pénétrer sur sa propriété les agents du service public de l'assainissement non collectif, dans le cadre de leur mission, pourrait entraîner l'application des mesures coercitives prévues par l'article 27 de la loi sur l'eau. Il convient en outre, poursuit le ministre, de signaler que l'article L. 35-5 du code de la santé astreint le propriétaire qui n'a pas respecté l'obligation de raccordement à l'égout à payer une somme au moins équivalente à la redevance d'assainissement, également majorée de 100% par le conseil municipal. Cet article a

été modifié par la loi sur l'eau pour le rendre applicable en cas de non-respect des obligations imposées par l'article 33 du code de la santé (il s'agit de l'article, modifié par l'article 35 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, qui instaure l'autorisation, pour les agents du service d'assainissement non collectif, de rentrer sur la propriété privée pour assurer leur mission)."

Le souci du ministère, qui transparaît dans cette réponse, est d'éviter l'amalgame entre service public d'assainissement non collectif et mission de recherche des infractions à la salubrité publique. Il risque être cependant difficile de savoir où se trouve la frontière entre ces deux missions. Que se passera-t-il si les agents municipaux constatent qu'un ouvrage est particulièrement défaillant, vétuste, et/ou polluant ? Le maire n'aura pas d'autre possibilité que d'utiliser son pouvoir de police si les négociations avec le propriétaire échouent. Certes, le coût de la gestion du conflit entre propriétaire et municipalité ne sera pas prélevé sur la redevance perçue par le service d'assainissement non collectif. Il n'en reste pas moins que les employés municipaux, qui auront constaté en premier le dysfonctionnement de l'ouvrage, ne pourront être perçus que comme des agents d'un service coercitif.

L'autre sujet d'interrogation pour les élus locaux est relatif aux dépenses de contrôle des systèmes d'assainissement non collectif. Ainsi, par une question écrite au gouvernement datée du 29 décembre 1994, *"Monsieur Nachbar attire l'attention de Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, et indique que la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a prévu la prise en charge par les communes des dépenses de contrôle des systèmes d'assainissement non collectif. Il lui demande de bien vouloir préciser la portée de cette notion de dépenses de contrôle (question n° 9227 du 29 décembre 1994, Journal Officiel du Sénat du 6 avril 1995, page 830)."*

Dans sa réponse, le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire indique que *"le décret du 3 juin 1994 prévoit en son article 26 la détermination par arrêté interministériel des modalités du contrôle technique exercé par les communes sur les systèmes d'assainissement non collectif. Cet arrêté, dont l'élaboration est aujourd'hui très avancée permettra de déterminer l'ensemble des contrôles sur la conception, le suivi du fonctionnement et la réalisation des installations d'assainissement non collectif. La détermination des dépenses de contrôle des systèmes d'assainissement pourra utilement prendre pour base les prestations qu'il déterminera. Néanmoins, compte tenu de la diversité des filières d'assainissement non collectif et des situations locales au regard de l'assainissement des eaux usées,*

les dépenses de contrôle pourront varier sensiblement d'un service à l'autre selon les prestations fournies pour assurer le contrôle des systèmes d'assainissement non collectif."

La mise en place d'une redevance pour service rendu est donc préconisée dès la fin 1994 par le ministère de l'aménagement du territoire. Cela implique que les services sur les dispositifs d'assainissement non collectifs étant fort différents de ceux rendus par le service d'assainissement collectif, les redevances des deux services seront bien distinctes et, a priori, d'un montant différent.

Malgré ces précisions apportées par le travail parlementaire, les prérogatives du service d'assainissement non collectif, comme le chapitre des dépenses de contrôle des systèmes d'assainissement sont encore très floues en cette fin d'année 1994. Rares sont les maires qui osent alors mettre en place un service public de gestion de l'assainissement non collectif (BERLAND J.M.- 1994, BERLAND J.M.- 1995).

Les recommandations du ministère sur la procédure de zonage

La Direction de l'eau émet le 12 mai 1995 le guide pratique de recommandations pour l'application du décret du 3 juin 1994 et les arrêtés du 22 décembre 1994 relatifs à l'assainissement des agglomérations.

Ces arrêtés ont pour objet principal la gestion des ouvrages d'assainissement collectif nous ne les analyserons pas en détail dans ce rapport. Il s'agit :

- de l'arrêté du 22 décembre 1994 fixant les prescriptions relatives aux ouvrages de collecte et de traitement des eaux usées mentionnées aux articles L. 372-1-1 et L. 372-3 du code des communes
- de l'arrêté du 22 décembre 1994 relatif à la surveillance des ouvrages de collecte et de traitement des eaux usées mentionnées aux articles L. 372-1-1 et L. 372-3 du code des communes.

Ce document, destiné à l'usage des services chargés de la police de l'eau sous l'autorité des préfets, donne diverses précisions sur le zonage et les procédures d'enquête publique s'y rattachant.

En ce qui concerne les liens de ces zones avec la notion d'agglomération, ce guide indique que *"le périmètre d'agglomération au sens des*

articles 5 et 8 du décret du 3 juin 1994 est à vocation d'assainissement collectif”.

L'article 5 du décret n° 94-469 du 3 juin 1994 précise qu'une "agglomération est une zone dans laquelle la population ou les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux usées pour les acheminer vers un système d'épuration unique.

En outre, sont considérées comme comprises dans une même agglomération les zones desservies par un réseau de collecte raccordé à un système d'épuration unique et celles dans lesquelles la création d'un tel réseau a été décidée par une délibération de l'autorité compétente.

Le préfet établit un projet de carte de l'agglomération. Il le communique pour avis aux communes concernées. A défaut de réponse de celle-ci dans les trois mois suivant la réception du projet, cet avis est réputé favorable.

Le préfet arrête alors la carte de l'agglomération. Cet arrêté est publié au Recueil des actes administratifs de la préfecture.”

L'article 8 de ce même décret donne les précisions suivantes : "Les communes dont le territoire est compris en totalité ou en partie dans le périmètre d'une agglomération produisant une charge brute de pollution organique supérieure à 900 kg par jour doivent être équipées, pour la partie incluse dans ce périmètre, d'un système de collecte avant le 31 décembre 2000.

Les communes dont le territoire est compris en totalité ou en partie dans le périmètre d'une agglomération produisant une charge brute de pollution organique est comprise entre 120 kg par jour et 900 kg par jour doivent être équipées, pour la partie incluse dans ce périmètre, d'un système de collecte avant le 31 décembre 2005.

Les communes dont le territoire est compris en totalité ou en partie dans le périmètre d'une agglomération produisant une charge brute de pollution organique supérieure à 600 kg par jour et rejetant leurs eaux dans un zone sensible doivent être équipées, pour la partie incluse dans ce périmètre, d'un système de collecte avant le 31 décembre 1998.”

Cela reste vrai même si, par dérogation réglementaire, des immeubles sont assainis par des techniques d'assainissement autonome. Le texte précise, par ailleurs, "qu'il doit y avoir une cohérence entre la zone d'assainissement collective et le périmètre d'agglomération défini par le préfet.”

Cela introduit une très importante limitation du pouvoir des conseils municipaux quant à la délimitation des zones d'assainissement collectif et les zones d'assainissement non collectif. En effet, conformément à l'article 5 du décret du 3 juin 1994, c'est le préfet qui établit la carte de l'agglomération. La commune concernée ne peut émettre qu'un avis, et ce dans les trois mois suivant l'établissement du projet de carte de l'agglomération établis par les services préfectoraux.

Toutefois, poursuit le guide de recommandations, "ces deux phases de délimitation du territoire de la commune ne s'adressent pas nécessairement à la même échelle de temps :

- l'agglomération est essentiellement définie à partir du constat du système d'assainissement collectif existant ou prévisible à court terme, sa délimitation devant donc rester très simple. Cette définition doit être appréciée avec une certaine souplesse lorsque les conditions locales le justifient. Il ne sera en particulier pas judicieux de découper un groupement de population concentrée dont les stations intéressent le même milieu récepteur (...);
- le zonage collectif / non collectif résulte davantage d'une réflexion prospective de la commune sur le devenir de son mode d'assainissement en fonction de considérations technico-économiques et environnementales. Il fait donc appel à des études approfondies et à un plus grand degré de précision.

L'élaboration de ce zonage peut, le cas échéant, donner lieu très simplement à une révision des contours de l'agglomération.”

Le but de ces paragraphes est d'éviter que les zones se figent et deviennent un obstacle au développement du réseau collectif et, par conséquent, de l'urbanisation.

Par ailleurs, le guide émis par la direction de l'eau met l'accent sur la diversité de choix possibles en matière de choix technique. Il ne s'agit pas, lors des limitations de zones, de fixer, d'une part, des périmètres où seul l'assainissement collectif sera pratiqué et, d'autre part, des périmètres où seul l'assainissement individuel ne desservant qu'une seule maison sera mis en place. Le guide précise donc "qu'entre l'assainissement collectif et l'assainissement autonome (à la parcelle) classiques, d'autres choix sont susceptibles de répondre de façon satisfaisante à certains types d'habitats : hameaux concentrés, lotissements... qui peuvent relever d'une adaptation des deux filières ou de leur combinaison.

Dans l'idéal, le zonage devrait parvenir à identifier les filières individuelles retenues ainsi que les différentes formes de filières groupées qui se révéleront, en général, bien adaptées à l'habitat "mixte" (ni diffus, ni concentré)."

La Direction de l'Eau insiste sur l'utilité de bien définir les missions du service public d'assainissement dès cette étude de zonage. Ainsi, il est précisé que *"le dossier soumis à l'enquête d'utilité publique pour délimitation des zones d'assainissement pourrait, en plus de son contenu obligatoire, préciser l'étendue des prestations prises en charge par la commune (contrôle ou contrôle et entretien), rappeler le droit d'accès aux propriétés qui s'y attache, et évaluer les incidences financières pour les particuliers du rattachement à une zone particulière."* L'un des grands enjeux est ici de faire accepter par la population ce droit d'accès aux propriétés a priori, avant les premiers cas de pénétration sur les propriétés privées. Toute inscription au sein du dossier d'enquête publique étant opposable au tiers après fin de la procédure, les rédacteurs du guide espèrent-ils ainsi réduire les risques d'opposition, de conflits ? Si le but recherché est tel, on peut d'ores et déjà douter de l'efficacité du procédé. Les enquêtes d'utilités publiques réalisées pour de nouvelles pistes d'aéroport, pour des autoroutes ou encore des tracés de lignes TGV n'ont jamais pu éviter aucun conflit avec les riverains. Pourquoi, dans ce cas précis, éviteraient-elles les conflits entre service d'assainissement non collectif et usagers ?

Cependant, cette inscription du droit d'accès aux propriétés dès le dossier d'enquête publique ouvre, dans l'absolu, une possibilité de débat entre futurs usagers et la municipalité souhaitant mettre en place un service public d'assainissement individuel. En ce sens cette démarche relève d'une volonté de faire participer la population concernée. Cet effort de démocratie risque néanmoins avoir des effets limités, les procédures d'enquête publique ne suscitant, encore, que de très rares participations.

Le dernier aspect du guide relatif à l'assainissement non collectif abordé par le guide concerne la démarche à suivre pour réaliser la délimitation des zones "collectif / non collectif". La direction de l'eau précise que *"le zonage doit être étudié sur la partie urbanisée et urbanisable de la commune ou du groupement de communes, d'où une cohérence nécessaire avec les documents d'urbanisme s'ils existent et une réflexion commune avec la planification urbaine. En matière d'assainissement collectif, pour des raisons de choix techniques et de gestion, comme en matière d'assainissement autonome, une démarche intercommunale doit être recherchée."*

L'étude de zonage débute par une étude de l'existant, en particulier les zones d'assainissement autonome et collectif existantes qui donnent satisfaction du point de vue du fonctionnement. L'étude doit donc essentiellement aboutir à la détermination des zones à assainir ultérieurement ou des zones urbanisées dans lesquelles l'assainissement pose problème.

Le premier critère sera en général la densité de la population et la typologie de l'habitat. L'appétence du sol et du sous-sol à l'assainissement non collectif (pédologie, hydrologie, hydrographie) n'interviendra, en général, qu'en second critère, de manière à limiter les études coûteuses et inutiles pour la commune. D'autres contraintes comme la pente, les problèmes d'accès (que ce soit pour l'entretien ou les travaux), les possibilités d'évacuation des sous-produits seront prises en considération. Ces contraintes sont souvent des critères de choix pour les techniques regroupées.

Les solutions à retenir dans différentes zones doivent être affinées par une étude technico-économique intégrant toutes les contraintes (nappe, exutoire, prévision d'urbanisation, accès, entretien...) et les implications financières des choix effectués (coût de maintenance et d'investissement, coût de contrôle).

Il conviendra à ce stade de vérifier la conformité des propositions vis-à-vis des documents de planification et la réglementation notamment en matière d'urbanisme."

Des interrogations persistantes

On le voit, à la mi-mai 1995, la démarche à suivre pour délimiter les zones d'assainissement commence à être encadrée de manière précise par les textes réglementaires et pararéglementaires tels que le guide précité. En revanche, les questions relatives au service public de contrôle voire d'entretien de l'assainissement non collectif ne font toujours pas, à cette date, l'objet d'arrêtés. Les élus restent, par conséquent, gênés par cette notion. Cela aboutit à une nouvelle question au gouvernement posée devant l'Assemblée Nationale. L'échange est rapporté comme suit (Question n° 33291 datée du 25 décembre 1995 publiées au Journal Officiel de l'Assemblée Nationale du 19 février 1996, page 921). *"Monsieur Jean-Louis Masson expose à Madame le ministre de l'environnement la situation suivante. Depuis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, les communes prennent obligatoirement en charge les dépenses relatives au contrôle des systèmes d'assainissement individuel. Les maires sont donc amenés à constater les infractions dues notamment à la conformité de ces systèmes."*